

Toegang tot rechterlijke uitspraken

Rapport van de VMC-studiecommissie

Openbaarheid van rechtspraak

De VMC-studiecommissie Openbaarheid van rechtspraak bestond uit:

J. M. de Meij (voorzitter)	Oud-hoogleraar staatsrecht, Universiteit van Amsterdam
A.H. Ekker	Tot voor kort onderzoeker bij het Instituut voor Informatierecht (UvA), thans advocaat, SOLV Advocaten, Amsterdam
J.F. Haeck	Rechter, sector strafrecht, Rechtbank Amsterdam
A.W. Hins	Universitair docent verbonden aan de leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht en het Instituut voor Informatierecht (UvA)
L.W.M. Wopereis	Redacteur Nederlandse Orde van Advocaten

Dit rapport werd begin maart 2006 afgesloten.

I. Inleiding

De grote mogelijkheden op het gebied van opslag en uitwisseling van informatie die het internet biedt hebben ook belangrijke gevolgen voor de werkingssfeer van verschillende grondrechten. Dat geldt niet alleen voor de vrijheid van meningsuiting en informatie, maar ook voor het reeds oude beginsel van de openbaarheid van rechtspraak. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is in artikel 121 Grondwet een nieuwe tekst vastgelegd, die naast de openbaarheid van de terechtzitting en de verplichting dat vonnissen de gronden bevatten waarop zij berusten, beide met uitzondering van bij de wet bepaalde gevallen, ook het ongeclausuleerde voorschift bevat dat de uitspraak in het openbaar moet worden gedaan. In artikel 6 EVRM zijn vergelijkbare openbaarheidsverplichtingen vastgelegd.

Deze openbaarheidsgarantie ten aanzien van vonnissen is echter in de praktijk vergaand uitgehold, zodat de verplichting wel als 'minder dan wegwerprecht' is aangemerkt. In de dagelijkse praktijk worden vonnissen immers slechts voor een klein percentage geheel of gedeeltelijk in het openbaar voorgelezen. In de meeste gevallen wordt volstaan met een vermelding op de rol dat het vonnis is uitgesproken. De Hoge Raad heeft deze praktijk gesanctioneerd door te stellen dat aan het openbaarheidsvereiste al wordt voldaan indien de tekst van de uitspraak vanaf een bepaalde aan partijen bekend gemaakte dag ter griffie in geschreven vorm aanwezig is, en zowel partijen als andere belanghebbenden inzage en afschrift van die beschikking kunnen krijgen.

Bij de opening van de internetsite www.rechtspraak.nl (hierna ook: rechtspraak.nl) op 9 december 1999 heeft K. Martens, voormalig president van de Hoge Raad en eerder ook rechter in het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, het twijfelachtig genoemd of de bestaande praktijk in Nederland voor wat betreft de openbaarheid van rechterlijke uitspraken wel voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM. De gerechten zouden volgens hem gemakkelijk en effectief aan hun verdragsverplichtingen kunnen voldoen door hun uitspraken op internet te zetten en erop toe te zien dat zij daar voor eenieder gratis toegankelijk zijn.

Sindsdien hebben veel personen de weg naar de genoemde internetsite gevonden, maar de behoefte aan toegang tot rechterlijke uitspraken is hierdoor slechts zeer gedeeltelijk opgelost. Van de meer dan 1.5 miljoen uitspraken die de rechtsprekende instanties per jaar produceren is op deze wijze minder dan één procent toegankelijk. Afgezien van de willekeurige selectie is nog een apart probleem de anonimisering van de uitspraken. Niet alleen vergroot anonimisering de inspanning en de kosten van het plaatsen op internet, het is ook de vraag in hoeverre een dergelijke anonimisering een noodzakelijke uitzondering is op het openbaarheidsvereiste.

De commissie 'Openbaarheid van rechtspraak', ingesteld door de Vereniging voor Media- en Communicatierecht, heeft onderzoek gedaan naar de grondslagen en de nadere uitwerking van dit openbaarheidsbeginsel in wetgeving, jurisprudentie en praktijk. Daarbij bleek dat op verschillende belangrijke punten nog onduidelijkheid en soms ook meningsverschil bestaat. In het hier voorliggende verslag is de commissie op de volgende wijze te werk gegaan.

Eerst is bezien wat de openbaarheidsverplichting ten aanzien van rechterlijke uitspraken op grond van artikel 121 Grondwet en artikel 6 EVRM inhoudt, waarbij recente jurisprudentie een belangrijke rol speelt. Het verdragsartikel is vooral van betekenis voor zover het meer bescherming biedt dan het grondwetsartikel. Het EVRM-artikel zoals het in de jurisprudentie wordt uitgelegd biedt een gemakkelijker afweging tussen het openbaarheidsbeginsel en de privacybescherming dan op basis van de Grondwet mogelijk is. Belangrijk is ook dat de Europese rechter de ratio van het openbaarheidsbeginsel ruimer heeft uitgelegd dan de Nederlandse grondwetgever. Richt-

te deze laatste zich primair op de bescherming van personen tegen geheime vonnissen, volgens het Hof in Straatsburg gaat het om publieke controle van de rechterlijke macht teneinde aldus het recht op een eerlijk proces te garanderen. Daarvoor lijkt plaatsing van vonnissen op internet een goede ingang te bieden. De procedureregels van dit hof bieden ook een toets voor de mate waarin anonimisering uit het oogpunt van privacybescherming noodzakelijk is, namelijk alleen in bijzondere uitzonderingsgevallen.

Vervolgens wordt besproken hoe de openbaarheid van rechterlijke uitspraken naar Nederlands procesrecht is geregeld. Het blijkt dat recentelijk in artikel 28 Rv en in artikel 356 Sv een verschillende regeling is getroffen voor de verstrekking van uitspraken aan derden en de daarbij mogelijke anonimisering. Voor bestuursrechtelijke uitspraken biedt artikel 8:79 Awb wederom een andere regeling, en dat geldt ook voor de rapporten van de Nationale Ombudsman.

Bijzondere problemen terzake van anonimisering levert eveneens de Wet Bescherming Persoonsgegevens, met name ook ten aanzien van de verwerking van uitspraken door private partijen, bijvoorbeeld ten behoeve van opname in een openbare database of voor publicatie in een tijdschrift. De verwerking van zogeheten bijzondere persoonsgegevens biedt nog weer andere knelpunten. Een specifieke wettelijke regeling met betrekking tot openbaarmaking van rechterlijke uitspraken is in dit verband gewenst.

Een belangrijk deel van het onderzoeksverslag is gewijd aan de openbaarheid van rechterlijke uitspraken in de praktijk, zowel ten aanzien van www.rechtspraak.nl als door commerciële uitgeverij. Het centrale probleem daarbij is weer de (ruime) toepassing van anonimiseringsregels, die soms tot wonderlijke resultaten leidt.

Ten slotte volgt een aantal conclusies, waarbij wordt voorgesteld om de openbaarheid van rechterlijke uitspraken via internet nader te regelen, met als uitgangspunt dat openbaarheid de regel dient te zijn en anonimisering slechts in uitzonderingsgevallen nodig is.

II. Openbaarheid van rechterlijke vonnissen volgens artikel 121 Grondwet

Inleiding

Grondrechtenbepalingen in verdragen hebben voornamelijk betekenis voor zover zij meer bescherming bieden dan de overeenkomstige artikelen in de nationale grondwet. Vandaar dat hier eerst wordt nagegaan welke betekenis artikel 121 Grondwet heeft voor de openbaarheid van rechterlijke vonnissen. De geschiedenis van deze bepaling gaat terug tot de Staatsregeling van 1798. Artikel 37 van deze eerste grondwet van Nederland had betrekking op het onderwerp dat ons interesseert: 'Alle sententiën en vonnissen moeten in het openbaar worden uitgesproken'.

Artikel 121 Grondwet

Artikel 121 van de Grondwet luidt sedert 1983 als volgt:

Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald vinden de terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten. De uitspraak geschiedt in het openbaar.

Deze grondwettelijke bepaling bevat dus drie normen over achtereenvolgens de procedure, de motivering en de uitspraak. Opmerkelijk is dat de Memorie van Toelichting weinig consequent is over de reikwijdte van artikel 121. Kortmann verzocht in 1983: 'Al met al vormt de bepaling geen toonbeeld van duidelijkheid, noch qua tekst noch qua de erop gegeven

toelichting'.¹ We zullen hieronder enkele sleutelbegrippen de revue laten passeren.

Vonnissen

De Memorie van Toelichting stelt voorop dat het woord 'vonnissen' bewust is gekozen.² In de eerdere Proeve was in meer algemene zin de openbaarheid van rechterlijke 'uitspraken' voorgeschreven, zulks onder voorbehoud van bij de wet te bepalen uitzonderingen. Deze ruimere categorie van rechterlijke uitspraken omvat mede rechterlijke beschikkingen na een verzoekschriftprocedure, bijvoorbeeld tot benoeming van een voogd of van een curator. In navolging van een advies van de Hoge Raad en van de staatscommissie Cals-Donner heeft de regering de reikwijdte van artikel 121 Grondwet echter beperkt tot vonnissen. Daar staat tegenover dat de verplichting tot een openbare uitspraak nu absoluut is geformuleerd. De Grondwet kent niet de mogelijkheid dat bij wet wordt voorgeschreven dat bepaalde vonnissen niet in het openbaar worden uitgesproken.

Rechterlijke macht

De term 'terechtzingen' in de eerste volzin heeft volgens de memorie van toelichting alleen betrekking op zittingen van de rechterlijke macht. De regering voegde daaraan toe: 'Dit betekent dat ook de zittingen van de administratieve gerechten waarvan de wet bepaalt dat zij behoren tot de rechterlijke macht, onder deze term begrepen zijn'.³

In de Memorie van Antwoord wordt dat standpunt herhaald. 'Inderdaad heeft de voorgestelde grondwetsbepaling het oog op de openbaarheid van de terechtzittingen van de rechterlijke macht, dat wil zeggen met inbegrip van de administratief-rechterlijke colleges die door de wetgever tot de rechterlijke macht worden gerekend'.⁴ Als deze toelichting serieus wordt genomen, vallen de zittingen van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, de Centrale Raad van beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven dus buiten de openbaarheidsnorm. Bij gebreke van een 'aanwijzingswet' op basis van artikel 116 Grondwet behoren deze drie colleges immers niet tot de rechterlijke macht. Alleen de bestuurs-rechterlijke zittingen van een rechtbank, een gerechtshof of de Hoge Raad zouden vallen onder artikel 121 Grondwet.

De Memorie van Toelichting bij de tweede volzin van artikel 121 Grondwet wijst echter in een andere richting. Hier wordt benadrukt dat de burger een waarborg moet krijgen tegen geheime vonnissen, ook als die afkomstig zijn van de administratieve rechter.⁵ Door te spreken van 'de administratieve rechter' suggereert de regering dat de vonnissen van alle administratieve rechters, dus inclusief de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, in het openbaar moeten worden uitgesproken. Bovendien valt niet goed in te zien waarom de Grondwet wél een waarborg zou creëren tegen geheime uitspraken van de sector bestuursrecht van een rechtbank, maar niet tegen geheime uitspraken van de administratieve gerechten in hoger beroep.

De uitdrukking 'de administratieve rechter' in de Memorie van Toelichting kan echter ook anders worden uitgelegd. Wellicht bedoelde de regering te verwijzen naar dezelfde administratieve rechter als waarover zij sprak in het kader van de

openbaarheid van de terechtzittingen. Dan zijn dus alleen die administratieve rechters bedoeld die door de wetgever tot de rechterlijke macht worden gerekend. In de literatuur wordt in de regel aangenomen dat artikel 121 voor alle administratieve rechters geldt.

Op twee andere punten is de parlementaire geschiedenis duidelijker. Uitspraken in administratief beroep, afkomstig van een bestuursorgaan en uitspraken van een tuchtrechter die niet behoort tot de rechterlijke macht, vallen buiten de reikwijdte van artikel 121 Grondwet.⁶ Wordt het eerste niet bestreden, de uitsluiting van tuchtrechters werd bijgevallen door Kortmann ('gezien het vertrouwelijke karakter dat de tuchtrechtspraak veelal draagt en moet dragen'), maar bestreden in de dissertatie over tuchtrechtspraak van Leyten. Zij wijst erop dat zowel door het Europese Hof voor de rechten van de mens als door Nederlandse rechters in concrete tuchtrechterlijke zaken is getoetst aan elementen uit art. 6 EVRM.⁷ In een hierna nog nader te bespreken uitspraak van de Hoge Raad uit 2001 over een recht van toegang tot de vonnissen van het Hof van Discipline van de Nederlandse Orde van Advocaten werden tuchtrechterlijke uitspraken op dit punt op één lijn gesteld met arresten en vonnissen.⁸

Openbare uitspraak

In een NJB-artikel van 2001 schreef M.F.J.M. de Werd: 'De praktijk beschouwt de grondwettelijk voorgeschreven mondelinge openbare uitspraak als minder dan wegwerprecht, het voorschrift wordt eenvoudig genegeerd'.⁹ Met name in de sfeer van het burgerlijk recht en het bestuursrecht wordt het voorlezen van vonnissen als een zinloze exercitie ervaren.

Voor het strafrecht ligt dat anders. Zowel voor de verdachte als voor de rechter kan het nuttig zijn dat zij elkaar in de ogen kijken bij de strafoplegging. Daarin gesteund door diverse andere auteurs, pleit De Werd daarom voor een gedifferentieerde werkwijze. Bekeken zou moeten worden welke vorm van openbaarmaking in concreto het meest functioneel is. In het strafrecht en het bestuurssanctie-recht spelen andere overwegingen dan in het vermogensrecht. Wellicht zou zelfs per uitspraak moeten worden gedifferentieerd. Volgens De Werd moet de praktische invulling echter niet worden overgelaten aan de rechter, maar ligt hier een taak voor de wetgever.

Een voorvraag is daarom of de Grondwet zou moeten worden gewijzigd. Schrijft artikel 121 Grondwet de mondelinge uitspraak momenteel dwingend voor? De oplossing voor het probleem dat het voorlezen van vonnissen vaak een zinloze exercitie is, is tot op heden vaak gevonden door een materiële interpretatie van de eis dat vonnissen in het openbaar moeten worden uitgesproken. Op dit punt is het volgende citaat uit de Memorie van Toelichting van belang, dat betrekking heeft op de tweede volzin van het artikel:

*Het betreft hier een waarborg van de burger tegen geheime vonnissen. Hiertegen dient te worden gewaakt door het beginsel, dat vonnissen in het openbaar moeten worden uitgesproken, in de Grondwet te handhaven. De term 'vonnissen' omvat mede de beslissingen van de administratieve rechter, niet die gegeven in administratief beroep, al zijn wij ons ervan bewust dat deze beslissingen als regel niet worden uitgesproken, doch aan partijen plegen te worden toegezonden.*¹⁰

¹ C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer 1983, p. 309.

² *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 162, nr. 3, p. 22.

³ *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 162, nr. 3, p. 21.

⁴ *Kamerstukken II 1980-1981*, 16 162, nr. 8, p. 23.

⁵ *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 162, nr. 3, p. 22-23.

⁶ *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 162, nr. 3, p. 23 (MvT), resp. 1980-

1981, 16 162, nr. 8, p. 23-24 (MvA).

⁷ M.J.C. Leyten, *Tuchtrecht getoetst*, Arnhem 1991, p. 142.

⁸ HR 29 juni 2001, NJ 2001, 613, m.nt. DA.

⁹ M.F.J.M. de Werd, 'De openbare uitspraak. Reconstructie van een verwaarloosd leerstuk', NJB 2001, p. 67.

¹⁰ *Kamerstukken II 1979-1980*, 16 162, nr. 3, p. 22-23.

De essentie is dus dat 'geheime vonnissen' worden voorkomen. Dat kan ook gebeuren door de vonnissen op internet te publiceren, een mogelijkheid die bij de totstandkoming van de nieuwe grondwetstekst nog niet bestond.

Het Mink K.-arrest

In de jurisprudentie is op verschillende wijzen een materiële uitleg aan het voorschrift van artikel 121 Grondwet gegeven. De civiele kamer van de Hoge Raad merkte in een vonnis van 6 september 1996 op dat 'niet uitgesloten is dat aan het voorschrift dat vonnissen in het openbaar worden uitgesproken op andere wijze wordt voldaan dan gehele of gedeeltelijke voorlezing ter openbare terechtzitting'.¹¹ In dit geval werd voldoende geacht dat op de dag van de uitspraak aan de aanwezige vertegenwoordiger van de procespartijen een afschrift van de rol werd overhandigd waarop de uitspraak was vermeld. In het strafrechtelijke arrest van de Hoge Raad in de zaak-Mink K. oordeelde de Hoge Raad op 2 juli 2002 ook dat een integrale voorlezing van een (strafrechtelijk) vonnis niet altijd nodig is. De Hoge Raad overwoog:

*Aan de voorschriften dat het vonnis de gronden dient te bevatten waarop het rust en dat de uitspraak in het openbaar geschiedt, wordt niet tekort gedaan indien overeenkomstig het in de praktijk gegroeide gebruik volstaan wordt met de voorlezing van het slotoordeel, mits de volledige tekst voor daarvoor in aanmerking komende personen beschikbaar is. In de regel staan die voorschriften evenmin eraan in de weg dat de rechter, indien dit wenselijk wordt geacht ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van in de uitspraak genoemde personen, bij het beschikbaar stellen van de uitspraak zodanige voorzieningen treft dat hun personalia niet geopenbaard worden.*¹²

De nadruk in dit arrest lag op de woorden 'volledige tekst', want in deze zaak was een gedeelte van het vonnis – het ging om een arrest van het Gerechtshof te Amsterdam d.d. 17 april 2001 – zwart gemaakt. In die passage stond informatie die was terug te voeren op uit privacyoogpunt zeer gevoelig feitenmateriaal, verkregen tijdens het onderzoek met gesloten deuren. Dit werd door de Hoge Raad niet geaccepteerd: de volledige tekst moet voor de 'daarvoor in aanmerking komende personen beschikbaar zijn'.

Belanghebbenden of belangstellenden?

Wie bedoelde de Hoge Raad met de uitdrukking 'daarvoor in aanmerking komende personen'? Het ligt voor de hand om te denken aan de kring van personen die op het moment dat het Amsterdamse Hof zijn deels geheime arrest wees, krachtens de toen geldende wetgeving recht hadden op informatie. Het relevante wetsartikel was artikel 838 (oud) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat hierna in hoofdstuk IV zal worden besproken. In dat artikel gold als hoofdregel dat 'alle degenen die zulks vorderen' recht hadden op een afschrift of uittreksel, terwijl voor vonnissen en arresten in strafzaken een uitzondering gold. Bij strafrechtelijke uitspraken was de kring van rechthebbenden beperkt tot verzoekers die konden bewijzen dat zij een belang hadden. Deze beperking voor strafzaken lijkt in rechtstreeks verband te staan met de uitzondering die tot 1983 was opgenomen in de voorganger van artikel 121 Grondwet, te weten artikel 175 (oud) van de Grondwet naar de tekst van 1972.

Artikel 175 Grw. 1972 (art. 175 Grw. 1953; art. 168 Grw. 1938; art. 162 Grw. 1922)

1. Alle vonnissen moeten de gronden waarop zij rusten,

inhouden en in strafzaken de wettelijke voorschriften, waarop de veroordeling rust, aanwijzen.

2. De uitspraak geschiedt met open deuren.

3. Behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald zijn de terechtzittingen openbaar.

4. De rechter kan in het belang van de openbare orde en zedelijkheid van deze regel afwijken.

5. Voor de door de wet aan te wijzen strafbare feiten kan ook van het bepaalde in het eerste en in het tweede lid worden afgeweken.

De uitzondering van het vijfde lid is in 1983 geschrapt, toen artikel 121 van de huidige Grondwet ging bepalen dat de uitspraak *altijd* in het openbaar dient te geschieden. Het is goed te verdedigen dat artikel 838 (oud) Rv in strijd was met het ongeclausuleerde recht op informatie krachtens het nieuwe artikel 121 Grondwet, maar voorlopig bleef gelden krachtens het algemene overgangsregime van artikel 140 van de Grondwet. Zoals wij in hoofdstuk IV zullen zien, kwam de uitzondering voor strafrechtelijke uitspraken in artikel 838 (oud) Rv pas in 2004 te vervallen. Sedertdien geldt het recht op informatie omtrent strafvonnissen krachtens artikel 365 Sv voor eenieder.

Misschien dacht de Hoge Raad in het Mink K.-arrest ook al aan een recht voor iedere geïnteresseerde. In het vervolg spreekt hij immers over mogelijk anonimiseren van de in de uitspraak genoemde personen. Afgezien daarvan kan men stellen dat de publicatie op internet als een acceptabele materiële interpretatie van het vereiste van de openbare uitspraak van het vonnis in artikel 121 Grondwet kan worden aangemerkt.

Afweging van belangen

Als men, zoals in de eerder geciteerde toelichting bij art. 121 Grondwet, het beginsel van de openbaarheid van uitspraken motiveert door te verwijzen naar de noodzaak om geheime vonnissen tegen te gaan, dan is het in eerste instantie gericht op de bescherming van individuen die voor de rechter moeten verschijnen. In de hedendaagse literatuur over dit grondwetsartikel wordt echter ook gewezen op de noodzaak van publieke controle op de rechtspraak, en ook op het recht van ieder om te weten hoe de wetgeving in de jurisprudentie wordt toegepast en geïnterpreteerd. Publicatie van rechterlijke uitspraken dient tenslotte de rechtseenheid en de rechtsvorming, bijvoorbeeld door bijdragen van de wetenschap. Ook al volgt uit artikel 121 Grondwet geen directe verplichting tot publicatie van vonnissen, de genoemde doeleinden en belangen pleiten ervoor om rechterlijke vonnissen in zo ruim mogelijke mate openbaar te maken. Voor zover uitspraken door de juridische tijdschriften worden openbaar gemaakt, gaat het om een zeer beperkt aantal. Een ruimere openbaarmaking via het – daartoe bij uitstek geschikte medium – internet ligt daarom voor de hand.

Het hiervoor weergegeven citaat uit het Mink K.-arrest maakt duidelijk dat de rechter bevoegd is de tekst van een vonnis te anonimiseren. Men kan erover aarzelen of dit in overeenstemming is met het ongeclausuleerde karakter van de tweede volzin van artikel 121 Grondwet.

Een vergelijking met artikel 6 EVRM ligt in de rede. Ook dat artikel bevat een ongeclausuleerd voorschrift dat de rechter zijn uitspraak in het openbaar moet wijzen. Niettemin heeft het Straatsburgse Hof bepaald dat ter bescherming van de privacy, beschermd in artikel 8 EVRM, beperkingen kunnen en moeten worden aangebracht. Vertaald naar de Nederlandse Grondwet kan men zeggen dat een strikte toepassing van artikel 121 Grondwet botst met het grondrecht van artikel

¹¹ HR 6 sept. 1996, NJ 1996, 699, m.nt. Kn. In deze geest ook reeds HR 2 nov. 1990, NJ 1991, 800 en HR 17 sept. 1993, NJ 1993, 739.

¹² HR 2 juli 2002, NJ 2003, 2 m.nt. Kn. De memorie van toelichting bij

artikel 121 Grondwet zei ook al dat een integrale voorlezing van het vonnis niet is vereist. Zie Kamerstukken 1979-1980, 16 162, nr. 3, p. 23.

10 Grondwet. In een bekende casus van botsende grondrechten, namelijk uitingsvrijheid versus privacy, oordeelde de Hoge Raad dat de rechter dan een afweging moet maken, waarbij alle bijzonderheden van het gegeven geval moeten worden meegewogen.¹³ Het is niet op voorhand gezegd dat het recht op integrale openbaarmaking van een uitspraak zwaarder weegt dan het recht op privacy. Wel kan een zeker extra gewicht toekomen aan de omstandigheid dat de openbaarmakingsplicht van artikel 121 Grondwet ongeclausuleerd is, terwijl artikel 10 Grondwet de mogelijkheid open laat van beperkingen 'bij of krachtens de wet'.

Conclusie

Voor de openbaarheid van vonnissen is het grondwetsartikel alleen van betekenis voor zover het meer bescherming biedt dan het mensenrechtenverdrag. Op het eerste gezicht is er weinig verschil daar beide artikelen een ongeclausuleerde verplichting tot openbaarheid van rechterlijke vonnissen bevatten. Deze openbaarmakingsplicht is echter op enigszins verschillende wijze in de jurisprudentie uitgewerkt. Bij artikel 121 Grondwet is de openbaarmakingsplicht in het Mink K.-arrest afgezwakt in die zin dat voorlezing van het hele vonnis niet noodzakelijk is, mits de volledige uitspraak voor daarvoor in aanmerking komende personen beschikbaar is. Mede in het licht van de rechtsontwikkelingen nadien, moet daarbij gedacht worden aan iedere belangstellende burger, zodat op zichzelf geen bezwaar bestaat tegen publicatie van vonnissen op internet. In het Mink K.-arrest wordt echter ook gesteld dat ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer anonimisering van de uitspraak mogelijk is. Dit lijkt niet in overeenstemming met het ongeclausuleerde karakter van de openbaarheid van vonnissen volgens artikel 121 Grondwet. Een strikte toepassing van dit artikel zou echter kunnen leiden tot botsing met de privacybescherming volgens artikel 10 Grondwet. Gezien de jurisprudentie is in zo'n geval een afweging nodig waarbij alle bijzonderheden van het gegeven geval worden meegewogen.

III. Openbaarheid van rechterlijke vonnissen volgens artikel 6 Europees verdrag voor de rechten van de mens

Inleiding

Het direct werkende artikel 6 EVRM heeft voorrang boven nationale regelgeving ook als het een grondwetsbepaling geldt, tenzij de nationale regeling meer bescherming (cf. art. 53 EVRM). Zowel bij artikel 121 Grondwet als bij artikel 6 EVRM moet ten aanzien van de openbaarmakingsplicht voor vonnissen niet alleen op de tekst van het grondrecht worden gelet, maar ook op de wijze waarop hieraan in de jurisprudentie uitleg is verleend.

Reikwijdte van artikel 6 EVRM

In hoeverre biedt artikel 6 EVRM een verdergaande waarborg voor de openbaarheid van vonnissen dan artikel 121 Grondwet? Zoals bekend, bevat het verdragsartikel het recht op een eerlijk proces bij de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen en bij strafzaken. Procedures die naar Nederlands recht worden aangeduid als bestuursrechtelijk, kunnen ook onder het bereik van het artikel vallen. Als de uitkomst van een bestuursrechtelijke procedure beslissend is voor de wijze waarop iemand gebruik mag maken van zijn eigendomsrecht, neemt het Straatsburgse Hof aan dat 'burgerlijke rechten en verplichtingen' in het geding zijn. Het Benthem-arrest is een

klassiek voorbeeld. Wat betreft de openbaarheid van procedures en vonnissen bepaalt artikel 6, eerste lid, tweede volzin, van het EVRM:

(...) Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require or, to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances, where publicity would prejudice the interests of justice.

De niet-authentieke Nederlandse vertaling luidt:

(...) De uitspraak moet in het openbaar worden gedaan maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé-leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

Er moet dus onderscheid worden gemaakt tussen twee openbaarheidsnormen. De openbaarheid van de uitspraken is ongeclausuleerd, de openbaarheid van de procedure is onderworpen aan een reeks uitzonderingen.¹⁴ De Nederlandse grondwetgever herinnerde aan dit onderscheid in de Memorie van Toelichting bij artikel 121 Grondwet, waarvan de tweede zin luidt: 'De uitspraak geschiedt in het openbaar'. De regering schreef: 'Met de staatscommissie zijn wij van mening dat de Grondwet te dezer zake geen uitzonderingen dient toe te laten. Wij zien een verplichting hiertoe ook in artikel 6 van het Verdrag van Rome dat onder meer voorschrijft, dat de toegang tot de rechtszaal aan de pers en het publiek kan worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van een aantal genoemde doelstellingen, maar dat het vonnis in het openbaar moet worden gewezen'.

Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats blijkt uit de jurisprudentie van het Europese Hof, zoals hierna nog zal worden uitgewerkt, dat de openbaarmakingsplicht voor rechterlijke uitspraken geen absoluut karakter heeft. Bovendien betekent 'shall be pronounced publicly' niet dat een mondelinge voorlezing verplicht is.

Dat een uitspraak niet per se hoeft te worden 'uitgesproken' blijkt duidelijk uit het Pretto-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 8 december 1983.¹⁵ De zaak betrof een civiele procedure in Italië over de betekenis van het voorkeursrecht van een pachter bij de verkoop van de door hem gepachte grond. De nationale procedure was geëindigd bij het Italiaanse Hof van Cassatie, dat het cassatieberoep van de pachter Pretto had verworpen. De volledige tekst van het arrest was openbaar gemaakt door deponering in het register van het Hof van Cassatie. Pretto klaagde bij het EHRM dat de uitspraak niet in het openbaar was uitgesproken. Het Hof overwoog daarop:

Many member States of the Council of Europe have a long-standing tradition of recourse to other means, besides reading out aloud, for making public the decisions of all or some of their courts, and especially of their courts of cassation, for example deposit in a registry accessible to the public. The authors of the Convention cannot have overlooked that fact.

(...)
In the opinion of the Court, the object pursued by Article 6 par.

¹³ HR 4 maart 1988, NJ 1989, 361 (*kinderen Borbon-Parma*), r.o. 3.5.

¹⁴ De Werd (zie noot 9), m.n. p. 68-69. Zie ook EHRM 28 juni 1984,

Serie A no. 80, par. 90 (*Campbell and Fell*).

¹⁵ EHRM 8 december 1983, Serie A. no. 71.

I (art. 6-1) in this context namely, to ensure scrutiny of the judiciary by the public with a view to safeguarding the right to a fair trial is, at any rate as regards cassation proceedings, no less achieved by a deposit in a court registry, making the full text of the judgment available to everyone, than by reading in open court of a decision dismissing an appeal or quashing a previous judgment, such reading sometimes being limited to the operative provisions.

Volgens het Hof is de ratio van de openbaarheid dus 'publieke controle van de rechterlijke macht om aldus het recht op een eerlijk proces te garanderen'. In ieder geval bij cassatieprocedures is een terinzagelegging van de geschreven tekst niet minder nuttig dan een mondelinge voorlezing daarvan. Nuttiger, zou men zelfs zeggen, want 'verba volent, scripta manent'. In ieder geval lijkt dat de gedachtegang te zijn geweest van K. Martens, voormalig president van de Hoge Raad en eerder ook rechter in het Europese Hof voor de rechten van de mens. Op 9 december 1999 hield Martens een toespraak bij de opening van de internetsite www.rechtspraak.nl. Hij vroeg zich af of de tot dan toe bestaande praktijk in Nederland wat betreft de openbaarmaking van rechterlijke uitspraken wel voldeed aan de eisen van artikel 6 EVRM. Volgens hem konden de gerechten gemakkelijk en effectief aan hun verdragsverplichtingen voldoen door hun uitspraken op het internet te zetten en erop toe te zien dat zij daar voor eenieder gratis toegankelijk zijn.¹⁶

Er is uit het boven geciteerde arrest Pretto, waarin als doelstelling van artikel 6 lid 1 werd genoemd: 'to ensure scrutiny of the judiciary by the public with a view to safeguarding the right to a fair trial', wel geconcludeerd dat deze bepaling volgens het Straatsburgse hof inhoudt dat er een verplichting voor de nationale autoriteiten bestaat om op actieve wijze rechterlijke uitspraken openbaar te maken. Dit terwijl de Nederlandse jurisprudentie op basis van artikel 121 Grondwet genoegzaam neemt met beschikbaarheid van de uitspraak voor partijen en andere daarvoor in aanmerking komende personen. Het is echter de vraag of deze conclusie over artikel 6 EVRM niet te positief is als men van de hierna te bespreken latere uitspraken inzake uitzonderingen op die openbaarmakingsplicht kennis neemt.

Uitzonderingen op de openbaarheid

De jurisprudentie van het Straatsburgse Hof maakt duidelijk dat de plicht tot openbaarmaking van de rechterlijke uitspraken ondanks de letterlijke tekst van artikel 6 EVRM wel degelijk uitzonderingen kent. Illustratief is het Sutter-arrest uit 1984.¹⁷ De dienstplichtige Sutter was veroordeeld voor het weigeren te voldoen aan een dienstbevel om zijn haar te laten knippen, wat leidde tot een procedure tot en met het Zwitserse militaire Cassatiehof. De Zwitserse wetgeving schreef voor dat de beslissing van de cassatierechter in zijn geheel aan de veroordeelde moest worden gezonden, maar voorzag niet in een openbare uitspraak of neerlegging ter griffie. Sutter klaagde daarop dat de uitspraak in strijd met artikel 6 EVRM niet 'publicly pronounced' was. Het EHRM stelde hem echter in het ongelijk:

As indicated in paragraph 20 above, anyone who can establish an interest may consult or obtain a copy of the full text of judgments of the Military Court of Cassation; besides, its most important judgments, like that in the Sutter case, are subsequently published in an official collection. Its jurisprudence is therefore to a certain extent open to public scrutiny.

Kennelijk is het voldoende dat de belangrijkste arresten worden gepubliceerd en dat de jurisprudentie 'tot op zekere hoogte' voor het publiek controleerbaar is. Dat publicatie door het militaire Hof betrof, was kennelijk geen bezwaar.¹⁸ Dat ligt een eind verwijderd van een openbaarsplicht voor iedere uitspraak.

Nu was de beslissing in de Sutter-zaak uiteindelijk wel gepubliceerd, maar ook uit andere arresten van het EHRM blijkt dat het Hof de plicht tot openbaarmaking niet al te letterlijk neemt. In het arrest B. en P. tegen Verenigd Koninkrijk van 24 april 2004 ging het om een rechterlijke procedure inzake een gezagsvoorziening voor kinderen.¹⁹ De behandeling van dergelijke verzoeken geschiedt in raadkamer en de beslissing van de rechter wordt niet in het openbaar uitgesproken. Wat betreft de openbaarmaking van de rechterlijke beslissing overwoog het EHRM dat het belang van het kind en van een goede rechtsbedeling – welke belangen de nationale autoriteiten aanleiding konden geven de behandeling in beslotenheid te doen plaats vinden – zouden kunnen worden geschaad door een volledige uitspraak in het openbaar. Het EHRM voegde daaraan toe:

The Court notes that anyone who can establish an interest may consult or obtain a copy of the full text of the orders and/or judgments of first instance courts in child residence cases, and that the judgments of the Court of Appeal and of first instance courts in cases of special interest are routinely published, thereby enabling the public to study the manner in which the courts generally approach such cases and the principles applied in deciding them (...).

Having regard to the nature of the proceedings and the form of publicity applied by the national law, the Court considers that a literal interpretation of the terms of Article 6 § 1 concerning the pronouncement of judgments would not only be unnecessary for the purposes of public scrutiny but might even frustrate the primary aim of Article 6 § 1, which is to secure a fair hearing (see mutatis mutandis, the above-mentioned Sutter judgment, § 34).

The Court thus concludes that the Convention did not require making available to the general public the residence judgments in the present cases, and that there has been no violation of Article 6 § 1 in this respect.

Soms is geheimhouding van een gedeelte van het vonnis zelfs verplicht. Een duidelijk voorbeeld biedt het arrest Z. tegen Finland uit 1997.²⁰ Een Finse strafrechter had medische gegevens van de vrouw van de verdachte in de bewijsmotivering verwerkt. Hij verbood de publicatie van dit onderdeel van zijn vonnis voor een periode van tien jaar. Het Europese Hof achtte deze termijn onvoldoende: de openbaarmaking van de medische gegevens zou ook na tien jaar nog een schending van de privacy opleveren. Bij artikel 121 Grondwet ligt dit toch anders. In zijn conclusie bij het boven besproken arrest van de Hoge Raad van 2 juli 2002 (strafzaak Mink K.) besteedde advocaat-generaal Machiels uitvoerig aandacht aan de Straatsburgse jurisprudentie inzake artikel 6 EVRM.²¹ Hij schreef onder meer:

De belangen die door de externe openbaarheid worden gediend, de rechtspraak van het EHRM over art. 6 lid 1 EVRM en de invulling die wetgever en rechtspraak in de ons omringende landen aan het constitutionele belang der openbaarheid geven, bieden naar mijn oordeel even zovele argumenten om in Nederland de uitzonderingen op de openbaarheid door de wetgever te laten bepalen en om, als de wetgever geen uit-

¹⁶ S.K. Martens, 'De opening van de website www.rechtspraak.nl', *Trema* 2000, p. 2.

¹⁷ EHRM 22 februari 1984, Serie A.no. 74.

¹⁸ Aldus De Werd in noot 11 van zijn artikel 'De openbare uitspraak'

(zie noot 9).

¹⁹ EHRM 24 april 2001, NJB 2001, p. 1126.

²⁰ EHRM 25 februari 1997, NJ 1999, 516.

²¹ Zie noot 12.

zondering heeft toegelaten, strikt aan de openbaarheidseis de hand te houden.

De Hoge Raad heeft conform de conclusie van Machiels het openbaarheidsbeginsel de doorslag laten geven. Het rechtscolge baseerde zich daarbij niet op artikel 6 EVRM, maar op artikel 121 Grondwet. Zoals De Werd eerder had geschreven in het *NJB*, is artikel 6 EVRM een minimumnorm, waar nationale grondrechten bovendien mogen gaan krachtens artikel 53 EVRM. Naar zijn mening biedt artikel 121 Grondwet inderdaad een verdergaand recht op openbaarheid.²² Het uitgangspunt dat een nationale grondwet meer bescherming mag bieden dan het EVRM, roept echter complicaties op in gevallen van botsende grondrechten. Een onbegrensde openbaarheid van rechterlijke beslissingen zou onder omstandigheden kunnen leiden tot een inbreuk op de privacy en dus tot strijd met artikel 8 EVRM. Vergelijk de hierboven genoemde Finse zaak. Er is kortom geen reden aan te nemen dat artikel 6 EVRM in sterkere mate dan artikel 121 Grondwet tot openbaarheid van rechterlijke vonnissen zou verplichten. Een plicht tot publicatie van vonnissen op internet valt uit geen van beide artikelen af te leiden. Uit het Mink K-arrest blijkt dat er volgens de Hoge Raad geen bezwaar tegen bestaat dat door de rechter de personalia van in de uitspraak genoemde personen niet openbaar worden gemaakt indien dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer wenselijk wordt geacht. Dit komt neer op openbaarmaking van vonnissen compleet met personalia, tenzij de rechter uit oogpunt van de privacy anders beschikt. Het is opvallend dat een dergelijke aanpak, maar in nog sterkere vorm, ook te vinden is in de regels inzake anonimiseren van de eigen uitspraken van het Europese Hof voor de rechten van de mens, opgenomen in de *Rules of Court*. Rule 47.3 luidt:

Applicants who do not wish their identity to be disclosed to the public shall so indicate and shall submit a statement of the reasons justifying such a departure from the normal rule of public access to information in proceedings before the Court. The President of the Chamber may authorise anonymity in exceptional and duly justified cases.

Hier geldt dus als regel: geen anonimisering tenzij in bijzondere uitzonderingsgevallen!

Conclusie

Evenals in artikel 121 Grondwet is ook in artikel 6 EVRM de openbaarheidsplicht ten aanzien van rechterlijke uitspraken ongeclausuleerd. Ook hier is echter door de rechter een eigen interpretatie aan deze verplichting gegeven. Blijkens het Pretto-arrest kan hieraan ook op andere wijze worden voldaan dan door openbare voorlezing, bijv. door deponering van de uitspraak bij de griffie. De ratio van de openbaarheidsverplichting is namelijk dat publieke controle op de rechterlijke macht mogelijk is, zodat het recht op een eerlijk proces gewaarborgd is. Lijkt op deze wijze de plicht te bestaan voor de autoriteiten om rechterlijke uitspraken openbaar te maken, in het Sutter-arrest is deze plicht weer afgezwakt. Als belanghebbende personen maar een kopie van de uitspraak kunnen krijgen en als de belangrijkste uitspraken gepubliceerd worden, is ook voldaan aan de openbaarheidsplicht op dit punt volgens artikel 6 EVRM. Ook in enkele andere arresten zijn beperkingen en uitzonderingen op deze openbaarheidsplicht geaccepteerd. Artikel 6 EVRM reikt op het punt van de openbaarheid van rechterlijke vonnissen dus minder ver dan artikel 121 Grondwet. Opvallend is echter dat blijkens de *Rules of Court* van het Europese Hof voor de rechten van de mens alle uitspraken van dit hof zelf openbaar worden gemaakt zonder anonimise-

ring, tenzij de president van de kamer in kwestie hiertoe zou besluiten op verzoek van een procespartij 'in exceptional and duly justified cases'.

IV. Openbaarheid van rechterlijke uitspraken in het Nederlands procesrecht

Inleiding

In het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn recent bepalingen opgenomen die een nadere uitwerking geven aan het openbaarheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 121 van de Grondwet. Iets langer geleden verscheen hierover een bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de voorgeschiedenis van deze bepalingen, waarna een analyse volgt van de nieuwe regelingen in het burgerlijk procesrecht, respectievelijk het strafprocesrecht. Ten slotte wordt kort ingegaan op het bestuursprocesrecht.

Geschiedenis

In de periode tussen 1838 en 2002 was een algemene regeling over het verschaffen van kopieën van rechterlijke uitspraken opgenomen in artikel 838 (oud) Rechtsvordering. Gedurende 164 jaar luidde dit artikel als volgt:

De griffiers en andere bewaarders van openbare registers moeten daarvan, zonder rechterlijk bevel, tegen betaling der hun toekomende regten, afschrift of uittreksel afleveren aan alle degenen die zulks vorderen, op straffe van vergoeding van kosten, schaden en interessen. Niettemin zullen aan hen die geene partijen in de zaak zijn geweest geene uitgiffen van arresten of vonnissen in strafzaken kunnen worden uitgereikt, zonder magtiging van den voorzitter van het hof of de regtbank, welke dezelve geveld heeft, en het verzoek daartoe zal alleen worden toegestaan op het bewijs, dat de verzoeker daarbij belang heeft.

Het ging hier om een bepaling met een zeer ruime werkingssfeer. Artikel 838 Rv regelde het verschaffen van afschriften en uittreksels van documenten die zich bevonden in allerlei 'openbare registers', zoals het Handelsregister en het Kadaster. Rechterlijke uitspraken werden – en worden – weliswaar niet in een openbaar register gedeponneerd, maar ook zij vielen onder de bepaling. Duidelijk blijkt dit uit een arrest van de Hoge Raad van 23 oktober 1936.²³ De Hoge Raad wees op de wetgeschiedenis van art. 838 Rv en de verwantschap met de Franse Code de Procédure, maar gebruikte daarnaast een grammaticaal argument. De tweede volzin van artikel 838 (oud) begon met het woord 'niettemin'. Volgens de HR in 1936 heeft de wetgever hiermee aangegeven dat de regeling voor strafrechtelijke uitspraken het karakter heeft van een beperkende uitzondering ten opzichte van de eerste zin. Een *lex generalis* moet wijken voor een *lex specialis*. Toen op 1 januari 1994 de Awb in werking trad, kwam er voor uitspraken van administratieve rechters een speciale regeling in artikel 8:79, tweede lid, Awb. Tussen 1838 en 2002 zijn wel meer specifieke regelingen uitgevaardigd inzake het verkrijgen van afschriften uit een openbaar register. Bij afwezigheid van een bijzondere regeling gold echter het algemene art. 838 Rv. Het arrest WORM tegen de Staat uit 2001, reeds kort aangestipt in hoofdstuk II, betrof de toepassing van deze bepaling op tuchtrechtelijke uitspraken.²⁴

²² M.de Werd (zie noot 9).

²³ HR 23 okt. 1936, *NJ* 1936, 935 m.nt. EMM (cassatie in het belang der wet). Besproken door Advocaat-Generaal F.B. Bakels in zijn conclu-

sie bij HR 29 juni 2001, *NJ* 2001, 613.

²⁴ HR 29 juni 2001, *NJ* 2001, 613 m.nt. DA.

De stichting WORM (Wetenschappelijk Onderzoek Rechterlijke Macht) wilde onderzoek doen naar de tuchtrechtspraak voor advocaten, in het bijzonder de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het Hof van Discipline in concrete zaken. In het kader van dit onderzoek vroeg zij om afschriften van de uitspraken van deze tuchtrechter over een reeks van jaren. Afschriften in een niet-geanonimiseerde vorm, want de stichting wilde nagaan hoe vaak zich gevallen van belangenverstoring hadden voorgedaan. Het Hof van Discipline weigerde aan dit verzoek te voldoen, met een beroep op artikel 8 EVRM en artikel 58 van de Advocatenwet. Na een civiele procedure tegen de Staat kreeg de stichting WORM bij de Hoge Raad gedeeltelijk gelijk. De hoofdregel van artikel 838 (oud) Rv was van toepassing. De Hoge Raad verwees naar zijn eerdere arrest van 23 oktober 1936 en baseerde het recht op afschrift 'mede...op de huidige maatschappelijke opvattingen omtrent de openbaarheid van rechterlijke uitspraken en de beschikbaarheid daarvan voor het publiek'. Maar WORM leed ook een nederlaag. Anonimisering was toegestaan en tot op zekere hoogte verplicht. De Hoge Raad overwoog:

Indien afdoende maatregelen zijn getroffen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, valt niet in te zien welke bezwaren van principiële aard zich verzetten tegen de verstrekking van afschriften van de uitspraken die in een bepaalde periode zijn gedaan, en het onderdeel noemt zodanige bezwaren ook niet. In verband met het in de toelichting op het onderdeel naar voren gebrachte bezwaar dat een zodanig recht op afschrift een aanzienlijke investering in menskracht en organisatie vergt, verdient nog opmerking dat het bestaan van dit recht niet impliceert dat de met de verwezenlijking daarvan gemoeide kosten, waaronder die van anonimisering, ten laste moeten komen van het gerecht dat de uitspraken heeft gedaan.

De nieuwe regeling voor civiele uitspraken

Op 1 januari 2002 trad het huidige artikel 28 Rv in werking, dat specifiek betrekking heeft op uitspraken van de civiele rechter. De algemene regeling van artikel 838 Rv werd in verband daarmee aangevuld met het huidige tweede lid: 'Het eerste lid geldt niet, voor zover artikel 28 van toepassing is'. Merkwaardig is dat een dergelijke toevoeging enkele jaren eerder niet nodig werd gevonden wat betreft artikel 8:79, tweede lid, Awb inzake administratiefrechtelijke oordelen.

Artikel 28 Rv over civiele uitspraken luidt als volgt:

1. De uitspraak geschiedt in het openbaar.
2. Onverminderd de artikelen 231, eerste lid, en 290, derde lid, verstrekt de griffier aan een ieder die dat verlangt afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen, tenzij verstrekking naar het oordeel van de griffier ter bescherming van zwaarwegende belangen van anderen, waaronder die van partijen, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de griffier volstaan met verstrekking van een geanonimiseerd afschrift of uittreksel van het vonnis, het arrest of de beschikking.
3. Onder vonnissen, arresten en beschikkingen zijn begrepen stukken die aan de uitspraak zijn gehecht. Van andere tot een procesdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel aan derden verstrekt.
4. Van vonnissen, arresten en beschikkingen in zaken die met

gesloten deuren zijn behandeld, wordt uitsluitend een geanonimiseerd afschrift of uittreksel verstrekt.

5. Een verzoek om afschrift als bedoeld in het tweede lid dient te worden gericht tot de griffier van het gerecht dat de uitspraak heeft gedaan. Deze zal bij inwilliging van het verzoek een vergoeding in rekening brengen die wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 13, derde lid, van de Wet tarieven in burgerlijke zaken.

6. Gedurende twee weken na de dagtekening van een gehele of gedeeltelijke weigering om aan een verzoek om afschrift te voldoen, kan verzoeker daartegen schriftelijk in verzet komen bij de voorzieningenrechter.

7. Tegen de beslissing van de voorzieningenrechter staat geen voorziening open.

8. (...)

Het achtste lid is van latere datum en voor ons onderzoek minder relevant.²⁵ Belangrijk is de expliciete regeling inzake het anonimiseren en inkorten van vonnissen, arresten en beschikkingen, die wij aantreffen in het tweede lid. Wie de parlementaire geschiedenis daarover raadpleegt, stuit op enkele complicaties. Een eerste versie van artikel 28 kwam voor in wetsvoorstel 24 651 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, ingediend op 21 maart 1996 en ingetrokken op 19 oktober 1998. Daarna volgde een tweede versie in wetsvoorstel 26 855, ingediend op 25 oktober 1999. Laatstgenoemd wetsvoorstel werd verheven tot wet van 6 december 2001, Stb. 580. In beide wetsvoorstellen werd het huidige artikel 28 aangeduid als artikel 1.3.10. Pas bij de tekstplaatsing van het drastisch gewijzigde wetboek kreeg het zijn definitieve nummer.

Een belangrijk verschil tussen het ingetrokken wetsvoorstel 24 651 en het succesvolle wetsvoorstel 26 855 is dat in het laatstgenoemde voorstel veel meer aandacht is besteed aan het belang van de privacy: niet alleen die van de partijen, maar ook van derden die in de uitspraak worden genoemd. Hierop wordt gewezen in de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 26 855.²⁶ Ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel is het tweede lid gewijzigd en zijn de leden 3 t/m 5 nieuw. De koerswijziging wordt door de regering gemotiveerd door te verwijzen naar de aanbevelingen van de 'werkgroep openbaarheid rechterlijke uitspraken'. Daarmee wordt vermoedelijk bedoeld op een rapport van 28 november 1994 van de Werkgroep jurisprudentiedocumentatie/derden onder voorzitterschap van prof. Moltmaker.²⁷ Ook Advocaat-Generaal Bakels in zijn conclusie voor het WORM-arrest (HR 29 juni 2001, NJ 2001, 613) noemde het verschil tussen de twee wetsvoorstellen 'opvallend'.

Uit de Nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 26 855 valt echter op te maken dat de procederende partijen zelf nauwelijks invloed hebben op de beslissing om het vonnis al dan niet te anonimiseren, of in te korten. Naar aanleiding van vragen van de SGP-fractie schreef de regering dat er onvoldoende aanleiding was om te bepalen dat partijen in kennis moeten worden gesteld van een verzoek om een afschrift en de beslissing daarop. Immers, de uitspraak dient in alle gevallen in het openbaar plaats te vinden, ook als partijen daartegen bezwaar hebben, zie artikel 121 Grondwet. Daaraan voegde de regering toe dat de griffier niet verplicht is partijen te horen alvorens te voldoen aan een verzoek om een afschrift van het vonnis. Ten slotte wees de regering erop dat partijen niet het rechtsmiddel van verzet hebben tegen een positieve beslissing

²⁵ Artikel 28 lid 8 Rv luidt thans:

'Ingevolge artikel 15, tweede lid, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG 2003, L 1) verstrekt de griffier onverwijld een afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen met betrekking tot de toepassing van artikel 81 of 82 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De verstrekking geschiedt, behalve wanneer het arresten of beschikkingen van de Hoge Raad

betreft, door tussenkomst van de Raad voor de rechtspraak. Wanneer naar het oordeel van de griffier de bescherming van zwaarwegende belangen van anderen, waaronder die van partijen, daartoe aanleiding geeft, kan de griffier volstaan met de verstrekking van een geanonimiseerd afschrift van het vonnis, het arrest of de beschikking.'

²⁶ Kamerstukken II, 1999-2000, 26 855, nr. 3, p. 59.

²⁷ Niet te verwarren met een rapport van dezelfde commissie van 27 september 1993, dat betrekking had op de documentatie voor de rechterlijke macht zelf.

van de griffier. Dat middel staat volgens het zesde lid alleen open voor degene die een verzoek om een afschrift heeft ingediend en wiens verzoek geheel of gedeeltelijk is geweigerd.²⁸ In de praktijk bemoeien partijen zich overigens wel degelijk met de toekomstige openbaarmaking. Een recent voorbeeld is de uitspraak van de voorzitter van de rechtbank Amsterdam in de zaak Tonino tegen Peter R. de Vries. Op verzoek van Tonino, die zijn privacy bedreigd achtte, bepaalde de rechter dat slechts een uittreksel van zijn vonnis openbaar mocht worden gemaakt.²⁹ Deze gang van zaken lijkt in strijd met artikel 28 Rv, dat ervan uitgaat dat eerst de griffier een beslissing neemt, waarna derden verzet kunnen aantekenen tegen het besluit van de griffier.

Uit de tekst van artikel 28, tweede lid, Rv valt op te maken dat de formele wetgever een beperkte uitleg geeft aan artikel 121 Grondwet. Hij acht het kennelijk niet in strijd met het openbaarheidsbeginsel dat aan anderen dan de procespartijen slechts een geanonimiseerd exemplaar van het vonnis wordt verstrekt. Sterker nog, volstaan kan worden met het verstrekken van een uittreksel van het vonnis, terwijl onder omstandigheden de verstrekking 'geheel' kan worden geweigerd.

De nieuwe regeling voor strafrechtelijke uitspraken

Op 20 mei 2003 diende de regering een wetsvoorstel in tot wijziging van onder meer het Wetboek van Strafvordering.³⁰ Aan artikel 365 Sv zouden twee nieuwe leden worden toegevoegd ter regeling van de verstrekking van afschriften aan derden. Het voorstel is verheven tot wet van 30 juni 2004, Stb. 315 en in werking getreden op 1 september 2004. Het vierde en vijfde lid van artikel 365 Sv luiden sedertdien:

4. De voorzitter verstrekt desgevraagd een afschrift van het vonnis en het proces-verbaal der terechtzitting aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman, tenzij verstrekking naar het oordeel van de voorzitter ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van de derden die in het vonnis of in het proces-verbaal worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de voorzitter een geanonimiseerd afschrift of een uittreksel van het vonnis en het proces-verbaal verstrekken.

5. Onder het vonnis zijn begrepen de stukken die aan de uitspraak zijn gehecht. Van andere tot het strafdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel verstrekt.

In hetzelfde wetsvoorstel werd artikel 838 Rv in die zin gewijzigd, dat de tweede volzin van het eerste lid kwam te vervallen. Nu artikel 838 Rv niet meer van toepassing is op civiele uitspraken (art. 28 Rv), noch op strafvonnissen (artikel 365 Sv) en administratieve uitspraken (artikel 8:79, lid 2 Awb), blijft er weinig over. Te denken valt aan tuchtrechtelijke uitspraken en openbare registers die geen eigen regeling inzake de verstrekking van afschriften hebben. De Raad van State was in zijn advies over het wetsvoorstel kritisch. De afweging van het belang van openbaarheid en het belang van privacy kon volgens de Raad van State beter door burgerlijke rechter dan door de strafrechter plaats vinden.³¹ De overheveling van de materie uit artikel 838 Rv naar artikel 365 Sv vond hij dus geen verbetering. De regering hield echter voet bij stuk en de Kamers deden er niet moeilijk over.

Een verschil met de regeling voor civiele uitspraken is dat niet de griffier de beslissing neemt, maar de voorzitter van het hof of de rechtbank. Dat sluit aan bij de oude regeling in artikel 838 Rv. In de Nota naar aanleiding van het Verslag ging de rege-

ring in op de vraag of een derde-belangstellende zijn verzoek om een afschrift moet motiveren. Volgens de regering doet een verzoeker daar in ieder geval verstandig aan. Er is immers een belangenafweging nodig. 'Om deze belangenafweging op een goede wijze te kunnen maken heeft de voorzitter inzicht nodig in de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het verzoek van de derde. Gesteld kan daarom worden dat het recht van de derde om ingevolge artikel 365, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering een afschrift van een vonnis te verzoeken, een plicht veronderstelt in zijn verzoek te motiveren om welke redenen hij dit afschrift wenst. Degene die zijn verzoek niet of nauwelijks motiveert, loopt het risico dat zijn belang onvoldoende kan worden meegewogen,' aldus de regering in de Nota naar aanleiding van het Verslag d.d. 5 januari 2004.³²

Ook hier blijkt dus dat de wetgever een beperkte uitleg geeft aan het vereiste van openbaarheid krachtens artikel 121 Grondwet. Als een ander dan de verdachte of zijn raadsman vraagt om een afschrift van het vonnis, kan de reactie zijn: anonimiseren, inkorten of zelfs geheel weigeren.

Een toekomstige regeling voor administratieve uitspraken?

Artikel 8:79 van de Awb is enkele jaren ouder dan artikel 28 Rv en artikel 365, vierde en vijfde lid, Sv. Worden deze laatste artikelen gekenmerkt door hun aandacht voor privacybelangen, in artikel 8:79 Awb ontbreken criteria voor het anonimiseren dan wel inkorten van uitspraken. De tekst luidt:

1. Binnen twee weken na de dagtekening van de uitspraak zendt de griffier kosteloos een afschrift van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak aan partijen.

2. Anderen dan partijen kunnen afschriften of uittreksels van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak verkrijgen. Met betrekking tot de kosten is het bij en krachtens de Wet tarieven in strafzaken bepaalde van overeenkomstige toepassing.

In de Memorie van Toelichting bij dit artikel stond één zinnetje over de privacy, namelijk: 'De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer brengt mee dat onder omstandigheden volstaan moet worden met het verstrekken van een uittreksel'.³³ In de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 26885, dat ten grondslag lag aan het huidige artikel 28 Rv, werd gesuggereerd dat artikel 8:79, tweede lid, Awb wellicht zal worden afgestemd op de regelingen voor burgerlijke rechtsvordering en strafvordering. De regering schreef namelijk dat van artikel 8:79 Awb 'nog zal worden gezien in hoeverre aanpassing wenselijk is'.³⁴ Tot op heden is nog geen wetsvoorstel ingediend.

Voor rapporten van de Nationale ombudsman, op zichzelf geen rechterlijke uitspraken, bevat artikel 27 WNo een regeling die in het eerste lid verwijst naar de uitzonderingsgronden van artikel 10 Wob. Gezien de vaste jurisprudentie over de Wob valt aan te nemen dat de specifieke belangen van de verzoeker geen rol mogen spelen bij de beslissing om wel of geen afschrift van een rapport ter beschikking te stellen van derden. Bovendien wordt in artikel 27, vierde lid, WNo de verplichting opgelegd het rapport ter inzage te leggen op een door de Nationale ombudsman daarvoor aan te wijzen plaats.

Conclusie

Als we de wetswijzigingen van de laatste vijf jaar bezien, vallen drie belangrijke ontwikkelingen op.

²⁸ Kamerstukken II, 1999-2000, 26 855, nr. 5.

²⁹ V.zr. Rb. Amsterdam 14 april 2005, LJN AT4518, Mediaforum 2005-6, p. 238.

³⁰ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 886, nrs. 1-3.

³¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 886 A, p. 5-6.

³² Kamerstukken II, 2003-2004, 28 886, nr. 5, p. 22-23.

³³ PG Awb II, p. 503.

³⁴ Kamerstukken II, 1999-2000, 26 885, nr. 3, p. 186.

In de eerste plaats zien we een versnippering van de regelgeving inzake het verstrekken van afschriften van rechterlijke uitspraken. Vroeger werd de centrale plaats ingenomen door artikel 838 Rv, dat een algemene regeling bevat voor 'openbare registers'. Allerlei rechterlijke beslissingen vielen daaronder: niet alleen van privaatrechtelijke aard, maar ook bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en tuchtrechtelijke uitspraken. Inmiddels is de betekenis van artikel 838 Rv ver teruggedrongen, omdat voor de drie hoofdgebieden van het recht aparte regelingen zijn getroffen. In 1994 een regeling voor bestuursrechtelijke, in 2002 voor privaatrechtelijke en in 2004 voor strafrechtelijke uitspraken. De drie specifieke regelingen verschillen onderling, onder meer wat betreft de vraag welke instantie op de aanvraag om een afschrift beslist en welke rechtsgang tegen de beslissing open staat. Het valt te betwijfelen of de voordelen van deze versnippering opwegen tegen de nadelen.

De tweede ontwikkeling die opvalt is dat de kring van personen die recht hebben op een afschrift van rechterlijke uitspraken ruimer geworden. Wat betreft strafzaken bepaalde artikel 838 (oud) Rv uitdrukkelijk dat de verzoeker een 'belang' moest aantonen bij het verkrijgen van een afschrift van een vonnis of arrest. Sedert 1 september 2004 geldt die eis niet meer, zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 365 Sv. Overigens had de Hoge Raad in het WORM-arrest van 2001 al een beperkte uitleg gegeven aan het begrip 'strafzaken' in artikel 838 (oud) Rv. Tuchtrechtelijke uitspraken van het Hof van Discipline vielen er niet onder. De uitbreiding van het recht op informatie tot eenieder – niet alleen 'belanghebbenden' – is positief. Ook het recht op informatie krachtens de Wet openbaarheid van bestuur komt aan iedere belangstellende toe.

De derde ontwikkeling ten slotte betreft de toegenomen aandacht voor de privacy. De specifieke regeling voor bestuursrechtelijke uitspraken (artikel 8:79 Awb) bepaalde daar nog niets over. De meer recente regelingen voor civiele vonnissen, arresten en beschikkingen (2002), resp. strafrechtelijke uitspraken (2004) besteden veel meer aandacht aan de belangen van derden, waaronder het belang op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zie artikel 28, tweede tot en met vierde lid, Rv en artikel 365, vierde en vijfde lid, Sv. Opmerkelijk is dat in de praktijk verwarring is ontstaan over de wijze waarop de privacybepalingen moeten worden toegepast. Hebben partijen die vrezen dat hun privacy zal worden aangetast door openbaarmaking van het vonnis het recht zich daartegen te verzetten? Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot het huidige artikel 28 Rv gaf de regering een ontkennend antwoord. Dat lijkt echter in strijd te zijn met de artikelen 8 en 13 EVRM. Moet het belang van de privacy worden afgewogen tegen het belang van degene die om een afschrift van het vonnis verzoekt? Bij de behandeling van het wetsvoorstel leidend tot het huidige artikel 365 Sv zei de regering: ja. Dat antwoord is echter niet te rijmen met het uitgangspunt dat het recht op informatie aan eenieder toekomt, zoals bij de Wob.

V. Openbaarheid en anonimiseren in het licht van de Wet Bescherming Persoonsgegevens

Inleiding

Het belang van de openbaarheid van rechterlijke uitspraken is in veel gevallen tegenstrijdig aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degenen die in een uitspraak worden genoemd. Die spanning tussen beide belangen wordt

de laatste decennia nog eens vergroot door de opkomst van informatietechnologie. Enerzijds bieden technologische toepassingen, zoals digitale databanken en het internet, een middel om de openbaarheid van uitspraken te vergroten. Anderzijds zijn de privacyrisico's van openbaarmaking groter dan voorheen als gevolg van de grote transparantie van informatie in de digitale omgeving, dat wil zeggen de beschikbaarheid van technische toepassingen waarmee in databanken of op het internet kan worden gezocht op de naam van een partij of op andere persoonlijke kenmerken. Hierdoor ontstaat het gevaar dat gegevens van de buurman over zijn strafrechtelijke verleden of over zijn plotselinge ontslag door iedereen eenvoudig te achterhalen zijn. Men kan bij een zoekbewerking echter ook de namen van anderen dan partijen, zoals getuigen, deskundigen, advocaten en rechters gebruiken.³⁵

Discussie in de literatuur

Recent is een aantal juridische publicaties verschenen waarin het dilemma tussen beide belangen aan de orde komt. Sommige auteurs benadrukken dat de burger door informatietechnologie dichter bij het recht kan worden gebracht. Zij laten de afweging uitvallen in het voordeel van de openbaarheid. Anderen hechten meer waarde aan de bescherming van de privacy. Van de Pol behoort tot de laatste categorie. Volgens hem is er juist in de virtuele wereld een klemmende noodzaak voor privacybescherming:

Het is nu eenmaal zo dat informatie die op het web is geplaatst vanaf dat moment een vrijwel oncontroleerbaar leven gaat leiden. Dit geldt dus ook voor het verzamelen, bewerken, verstrekken en bewaren van persoonlijke gegevens. Bij uitstek op het web is voor het handhaven van een adequate privacybescherming een zorgvuldige selectie, voorafgaande aan de plaatsing op het internet, cruciaal.³⁶

Van de Pol constateert een verschuiving 'van openbaarheid naar publiciteit'. Het voorschrift dat een uitspraak in het openbaar geschiedt, kreeg gestalte door voorlezing van het vonnis in de zittingszaal. Deze openbaarheid werd feitelijk beperkt doordat het gebodene slechts waarneembaar was voor de aanwezigen. De uitspraak vervluchtigde bovendien snel. Hierdoor bestond er een zekere afscherming van de inhoud.³⁷ Voormalig president van de Hoge Raad Martens, hij kwam reeds ter sprake in hoofdstuk II, kent meer gewicht toe aan het belang van de openbaarheid. Volgens hem is het twijfelachtig of de huidige praktijk in Nederland bij de openbaarmaking van rechterlijke uitspraken voldoet aan de eisen van het EVRM zoals geformuleerd door het Hof in Straatsburg. Door uitspraken via het internet openbaar te maken en erop toe te zien dat zij daar voor een ieder gratis toegankelijk en voor downloaden beschikbaar zijn, kunnen gerechten echter op een doeltreffende en in de praktijk te realiseren wijze voldoen aan hun verdragsverplichting.³⁸ Gaat men hiervan uit, dan komt vervolgens de vraag aan de orde hoe het zit met de plicht tot anonimiseren. Dit is een belangrijke en niet zo eenvoudig te beantwoorden vraag, aldus Martens:

Belangrijk, omdat als men meent – en dat is tot nu toe het officiële standpunt – dat publicatie op internet anonimiseren vergt, daarin een beletsel kan zijn gelegen om alle uitspraken van alle gerechten via internet openbaar te maken. Zulks simpelweg vanwege de daaraan verbonden kosten die de politiek daarvoor niet over heeft. Niet zo eenvoudig, omdat volgens het EHRM openbaarmaking vergt: 'making the full text of the judgment available to everyone'. Dat rijmt ook met de ratio.³⁹

³⁵ Voorbeeld ontleend aan Van Oppen. S. van Oppen, 'Anonimisering van rechterlijke uitspraken bij elektronische publicatie', *Privacy & Informatie* 2000/5, p. 196-202. Zie daar p. 197.

³⁶ U. van de Pol, 'Uitspraak op internet', *Media en strafrecht*, KUB,

Deventer 2001, p. 159-179. Zie daar p. 160.

³⁷ Van de Pol, p. 173-174.

³⁸ Martens (zie noot 16) p. 2.

³⁹ Martens, p. 3.

Martens betwijfelt of anonimiseren überhaupt wel is toegestaan in het licht van artikel 6 EVRM.⁴⁰ Hij verwijst naar het reeds besproken arrest-Preto.⁴¹ Deze uitspraak moet naar zijn oordeel zo worden uitgelegd dat een uitspraak moet worden gepubliceerd zoals zij aan partijen is verzonden, dus niet geanonimiseerd.⁴²

Vat men het vereiste van openbaarheid absoluut op, dan kan met de privacy van partijen geen rekening worden gehouden, aldus Martens. Daaraan kan worden tegengeworpen dat de voorschriften van het EVRM in overeenstemming met de hedendaagse rechtsopvattingen moeten worden uitgelegd en dat deze opvattingen met zich mee brengen dat privacybelangen wél in aanmerking moeten worden genomen, mede gezien het feit dat de absolute eis stamt uit een tijd waarin men uitging van een veel beperktere openbaarheid dan waarvan via het internet sprake is.⁴³

Ook Kuitenbrouwer stelt openbaarheid centraal. In zijn reactie op de woorden van Martens noemt hij het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer een 'formidabel struikelblok op de weg naar een meer volkomen openbaarheid'.⁴⁴ De bestaande regels vormen een belemmering voor openbaarmaking, want zij zijn onduidelijk, een bron van geschillen, omslachtig en kostbaar om uit te voeren. Kuitenbrouwer noemt daarnaast het gevaar dat weglating van details de uitspraak falsifieert. Dit doet zich voor wanneer het anonimiseren gepaard gaat met weglating van persoonsgegevens die strikt genomen rechtens niet onontbeerlijk zijn voor de beslissing, maar waarvan opname toch niet overbodig is omdat zij naar het oordeel van de rechter die de uitspraak deed het geval kleuren en daarom mede dienen ter verklaring van de beslissing.⁴⁵

Van Oppen is eveneens van oordeel dat vergaand anonimiseren – om directe en indirecte herleiding onmogelijk te maken – te ver gaat omdat het zwaarwegende belang van de openbaarheid daarmee te veel wordt geschaad.⁴⁶

De Wet bescherming persoonsgegevens: centrale begrippen en toepasselijkheid

Wanneer een rechterlijke uitspraak persoonsgegevens bevat, is het openbaar maken daarvan een verwerkingshandeling in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze wet is immers van toepassing zodra persoonsgegevens worden verwerkt.⁴⁷ Het begrip verwerken is zeer ruim, zodat ook het enkele verspreiden van (een geheel van) persoonsgegeven(s) daaronder begrepen moet worden. Onder een persoonsgegeven verstaat artikel 1 sub a Wbp 'elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon'. De Wbp is dus in ieder geval van toepassing op de openbaarmaking van een rechterlijke uitspraak wanneer een verdachte of een andere partij in een uitspraak bij zijn naam genoemd wordt. Daarnaast is het denkbaar dat tal van andere persoonsgegevens in een uitspraak worden vermeld.

Verwerking van persoonsgegevens mag slechts plaatsvinden indien daarvoor een verwerkingsgrond bestaat. Artikel 8 Wbp bevat een limitatieve lijst van verwerkingsgronden. Dit artikel luidt:

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

De openbaarheid van rechterlijke vonnissen is, zoals reeds besproken, voorgeschreven in artikel 6 EVRM en artikel 121 Grondwet. Het beginsel van openbaarheid is vervolgens uitgewerkt in specifieke wettelijke bepalingen in het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het wetboek van Strafvordering en de Algemene wet bestuursrecht.⁴⁸ In sommige gevallen bieden deze bepalingen een toetsingskader voor de afweging van privacybelangen. Binnen het systeem van de Wbp vallen deze verwerkingshandelingen vervolgens onder hetgeen bepaald is in de artikelen 8 sub c (nakoming van een wettelijke verplichting) of 8 sub e (vervulling publiekrechtelijke taak).⁴⁹

Naast de verwerking en openbaarmaking van uitspraken door rechterlijke instanties is ook de verwerking door andere (private) partijen relevant, bijvoorbeeld ten behoeve van opname in een openbare database of voor publicatie in een tijdschrift. Hoe deze verwerkingshandelingen binnen het systeem van de Wbp moeten worden gelegitimeerd is een lastige vraag, aangezien hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat en evenmin sprake is van een publiekrechtelijke taak. Men zou kunnen betogen dat verwerking door andere dan rechterlijke instanties kan worden aangemerkt als 'noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke' in de zin van artikel 8 sub f Wbp.

⁴⁰ Martens, p. 3.

⁴¹ EHRM 8 december 1983, A 71 (Preto). Zie hoofdstuk II.

⁴² De Belgische commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt tot een andere conclusie: volgens deze commissie omvat openbaarheid niet ook persoonsgegevens. De commissie verzet zich tegen de redenering volgens welke de elektronische publicatie van beslissingen noodgedwongen de publicatie inhoudt van de 'nominatieve gegevens' die ze bevatten. Volgens de commissie kan men er niet zonder nadere nuancering van uit gaan dat persoonsgegevens in vonnissen het voorwerp uitmaken van een openbaarheid krachtens een wettelijke of reglementaire bepaling. Ook is de commissie van oordeel dat het ontstaan van elektronische zoekmogelijkheden dient te leiden tot een grotere terughoudendheid bij het vermelden van gegevens, met name in geautomatiseerde overzichten van rechtspraak en bij toepassingen die het mogelijk maken om rechterlijke uitspraken te identificeren. Advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, *Verspreiding van rechterlijke beslissingen via de informatie- en communicatietechnologieën*, RZ79CN3_1, 1997-12-23, te vinden op

<http://193.191.208.6/juris/jurnv.htm>.

⁴³ Martens (zie noot 16), p. 3.

⁴⁴ F. Kuitenbrouwer, 'Anonimisering struikelblok voor openbaarheid', *Advocatenblad* 2000/5, p. 83-85.

⁴⁵ Ook Klomp betoogt dat een uitspraak door anonimiseren minder leesbaar wordt. Zie R. Klomp, 'Riskante rechtspraak', *Advocatenblad* 2000/10, p. 369.

⁴⁶ Van Oppen (zie noot 35), p. 201.

⁴⁷ Artikel 1 sub b Wbp verstaat onder verwerking van persoonsgegevens:

'elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.'

⁴⁸ Zie voor een overzicht van deze bepalingen de appendix.

⁴⁹ Zie hierover ook Van de Pol (zie noot 36), p. 168-172.

Bijzondere persoonsgegevens

Voor 'bijzondere persoonsgegevens' geldt blijkens artikel 16 Wbp een apart regime. Dit artikel luidt:

De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

Vermelding van bijzondere persoonsgegevens in een rechterlijke uitspraak doet zich in de praktijk vaak voor. Zo is bijvoorbeeld niet alleen de strafrechtelijke veroordeling zelf, maar ook de constatering dat een verdachte reeds eerder veroordeeld is wegens een strafbaar feit, een strafrechtelijk persoonsgegeven. Hetzelfde geldt wanneer wordt vermeld dat een partij een bepaald geloof aanhangt.⁵⁰ Het is dan ook de vraag hoe de openbaarmaking van niet-geanonimiseerde rechterlijke uitspraken zich tot het in artikel 16 Wbp opgenomen verbod verhoudt. Van belang hierbij is hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp. Deze paragraaf voorziet voor specifieke situaties in uitzonderingen op het in artikel 16 genoemde verbod, bijvoorbeeld ten behoeve van kerkgenootschappen, vakbonden en instellingen voor gezondheidszorg. Artikel 22 lid 1 Wbp voorziet in een specifieke uitzonderingsgrond voor strafrechtelijke persoonsgegevens. Krachtens deze bepaling is het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politieregisters of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Artikel 23 Wbp formuleert als algemene restbepaling daarnaast nog een aantal algemene uitzonderingen op het in artikel 16 genoemde verbod. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is krachtens het eerste lid toch toegestaan voor zover:

- a. dit geschiedt met uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene;
- b. de gegevens door de betrokkene duidelijk openbaar zijn gemaakt;
- c. dit noodzakelijk is voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte;
- d. dit noodzakelijk is ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting of
- e. dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College ontheffing heeft verleend. Het College kan bij de verlening van ontheffing beperkingen en voorschriften opleggen.

Ook deze bepalingen bieden private en publieke openbaarmakers weinig soelaas. Van de Pol oordeelt dat verwerking van bijzondere gegevens onder de Wbp in feite alleen maar is toegestaan door organen van de strafrechtspleging, eventueel in combinatie met anderen, maar dan met het zwaarwegend

algemeen belang als noodzakelijke voorwaarde.⁵¹

Al met al kan worden geconcludeerd dat de Wbp geen ruimte biedt voor de verwerking en openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens door andere instanties dan de in artikel 22 Wbp genoemde, noch voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens niet zijnde strafrechtelijke persoonsgegevens. Dit levert in de praktijk problemen op. Indien men de Wet bescherming persoonsgegevens strikt toepast zijn deze 'andere instanties', waaronder dus ook de Raad voor de Rechtspraak op www.rechtspraak.nl, verplicht de hele uitspraak te anonimiseren, dan wel alle bijzondere persoonsgegevens te verwijderen. Het moge duidelijk zijn dat dit in de praktijk, met name als het gaat om publicatie in tijdschriften, lang niet altijd gebeurt.

Conclusie

Als gevolg van de opkomst van informatietechnologie is de tegenstelling tussen het recht op privacy en het beginsel van openbaarheid vergroot. Met name de verplichting tot anonimiseren levert in dit verband problemen op. De Wet bescherming persoonsgegevens biedt slechts zeer beperkte mogelijkheden om uitspraken ongeanonimiseerd op te nemen in online databanken zoals www.rechtspraak.nl.

In dit hoofdstuk kwam daarnaast een tweetal meer algemene knelpunten in de Wet bescherming persoonsgegevens aan het licht. In de eerste plaats bevat deze wet geen specifieke wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door private openbaarmakers van rechterlijke uitspraken. Als gevolg hiervan moet de basis daarvoor worden gevonden in het vaag geformuleerde artikel 8 sub f Wbp, dat door de wetgever eigenlijk bedoeld is als een soort restbepaling. Dit lijkt een onwenselijke constructie. Een tweede punt dat aandacht behoeft, is de regeling voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Doordat de artikelen 22 en 23 Wbp de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in feite voorbehoudt aan een zeer beperkte kring van organen die zijn belast met de toepassing van het strafrecht, komt de Wbp hier onvoldoende tegemoet aan de praktijk. Een specifieke wettelijke regeling zou de genoemde knelpunten, zoals ook is gesuggereerd door Van de Pol en Van Oppen, kunnen wegnemen.⁵²

VI. Publicatie van rechterlijke uitspraken op www.rechtspraak.nl

Inleiding

In 2004 werden door de gezamenlijke rechtsprekende instanties ruim 1,7 miljoen uitspraken geproduceerd.⁵³ Hoewel het beginsel van openbaarheid van de uitspraak, zoals onder andere neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 121 Gw,⁵⁴ geen uitzonderingen kent,⁵⁵ worden uitspraken in de praktijk slechts voor een deel volledig in het openbaar uitgesproken. Meestal gebeurt dit slechts in verkorte vorm of 'ter rolle'. Dat kan betekenen dat een rechter een vonnis (verkort⁵⁶) voorleest in een zittingszaal zonder dat daarbij enige belangstellende aanwezig is. Indien het vonnis ter rolle wordt uitgesproken, is van een uitspraak in het openbaar in het geheel geen sprake, maar wordt volstaan met een vermelding op de rol dat het vonnis is uitgesproken.

⁵⁰ Het begrip 'strafrechtelijke gegevens' heeft betrekking zowel op veroordelingen als op min of meer gegronde verdenkingen. T.F.M. Hooghiemstra, *Teksten en toelichting op de Wet bescherming persoonsgegevens*, Lelystad: Koninklijke Vermande 2003, p. 103-104.

⁵¹ Van de Pol (zie noot 36), p. 173.

⁵² Van de Pol, p. 177-178; Van Oppen (zie noot 35), p. 201.

⁵³ In 2004 werden 1.767.810 zaken afgehandeld, een groei van 13% ten opzichte van 2003. Zie: Jaarverslag 2004, Raad voor de Rechtspraak

2005. Cijfers zijn ook te vinden op www.rechtspraak.nl.

⁵⁴ Andere bepalingen waarin dit beginsel is vastgelegd: art. 8: 78 Awb, art. 28 Rv, art. 362 Sv. Overige in dit verband relevante artikelen: 8:79 Awb, art. 231 en 290 Rv, art. 363 en 365 Sv.

⁵⁵ Anders dan het beginsel van de openbare zitting, dat wel allerlei uitzonderingen kent.

⁵⁶ Bijvoorbeeld door bepaalde standaardpassages weg te laten of door alleen het dictum uit te spreken.

De Hoge Raad heeft deze praktijk gesanctioneerd door te stellen dat al voldaan wordt aan de vereisten van artikel 6 EVRM indien de tekst van de uitspraak vanaf een bepaalde aan partijen vooraf bekend gemaakte dag ter griffie in geschreven vorm aanwezig is, en zowel partijen als elke andere belanghebbende inzage en afschrift van die beschikking kunnen krijgen.⁵⁷ Dat ook anderen dan partijen van uitspraken een afschrift kunnen krijgen is zowel in het Wetboek van Strafvordering, als in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en in de Algemene wet bestuursrecht bepaald.⁵⁸

In de praktijk blijkt dat aan deze bepalingen in de regel wordt voldaan, hoewel soms ook praktische barrières worden opgeworpen.⁵⁹ Zo komt het voor dat griffies een schriftelijk gemotiveerd verzoek wensen alvorens zich bereid te tonen een kopie van een uitspraak toe te zenden of af te geven. Een gunstige uitzondering hierop vormt een onderdeel van de rechtbank Den Haag. Deze rechtbank biedt aan advocaten die gespecialiseerd zijn in intellectuele eigendom de mogelijkheid zich in te tekenen op een lijst voor toezending per e-mail van door deze rechtbank gewezen vonnissen. Niet bekend is of dergelijke diensten ook door andere (onderdelen van) rechtspreekende instanties worden geleverd.

De vraag is echter of met de geschetste praktijk wel wordt voldaan aan het doel van het openbaarheidsbeginsel. Doel van dit beginsel is volgens het EHRM het zeker stellen van kritisch toezicht door het publiek, om zo een eerlijk proces te waarborgen.⁶⁰ Dit lijkt een actievere openbaarmakingsplicht te impliceren dan door de Hoge Raad uit deze arresten is afgeleid.⁶¹

www.rechtspraak.nl

Met de opening van de website www.rechtspraak.nl werd een belangrijke stap in de richting van meer openbaarheid gezet. Dat ook de Raad voor de Rechtspraak dit zo ziet, blijkt uit de inleiding van de anonimiseringsrichtlijnen van de website, waar wordt gesteld dat het ter beschikking stellen van belangrijke rechterlijke uitspraken op internet moet worden aangemerkt als een uitwerking van het in het EVRM en de Grondwet verankerde beginsel van openbaarheid van procesvoering en openbaarmaking van de rechtspraak. Dit 'bestaansrecht' van de website is ook terug te vinden in het *Advies inzake jurisprudentiedatabanken*, van 11 maart 1997 van de Registratiekamer (p. 9). Dit advies werd bij het opstellen van de anonimiseringsrichtlijnen voor www.rechtspraak.nl gevolgd.

Doel en doelgroep van www.rechtspraak.nl

Rechtspraak.nl is de officiële website van de rechtspreekende macht en is ingesteld door de Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad. Doel van deze website is internet structureel en gestructureerd te gebruiken als communicatiemedium van, over en door de rechtspreekende macht, en voor de verdere ontwikkeling van de externe oriëntatie van de rechtspreekende macht.

Rechtspraak.nl heeft blijkens het redactiestatuut een vijftal doelgroepen: 1) personen die uit de aard van hun werk vrijwel dagelijks te doen hebben met de rechterlijke macht (advocaten, juridische adviseurs, deurwaarders en dergelijke); 2) personen die geregeld van doen hebben met de rechterlijke macht (wetenschappers, studenten, personen of organisaties die geregeld bij procedures betrokken zijn); 3) personen die om een of andere reden te maken kregen met de rechterlijke

macht (bijvoorbeeld door een getuigenverhoor); 4) de (juridische vak) pers; 5) personen die uit gewone belangstelling enig interesse hebben in de rechterlijke macht.

Organisatie van www.rechtspraak.nl

De website heeft een redactieraad die bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gerechten. De redactieraad houdt toezicht op de eenheid en kwaliteit van de site. De redactieraad heeft een secretariaat dat het dagelijkse bestuur verzorgt: Bistro.⁶² Bistro is verantwoordelijk voor de technische en financiële aspecten van het beheer en de ontwikkeling van www.rechtspraak.nl. Bistro verzorgt daarnaast onder meer het landelijke intranet van de rechterlijke organisatie (Intro genaamd) en Porta Iuris, de juridische databank die op Intro staat.

De redactieraad heeft een redactiestatuut dat is goedgekeurd door de Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad. Dit statuut is opgenomen in het standaardconvenant dat alle gerechten hebben getekend bij toetreding tot de website. Doel van het statuut is de instandhouding van de website met behoud van eenheid en kwaliteit.

De redactieraad heeft de bevoegdheid op voordracht van het dagelijks bestuur te beslissen dat een gerecht van www.rechtspraak.nl wordt verwijderd. De eindverantwoordelijkheid voor publicatie of verwijdering van uitspraken van www.rechtspraak.nl ligt steeds bij de instantie van wie de uitspraak afkomstig is.

Inhoud van www.rechtspraak.nl

Bezoekers van www.rechtspraak.nl belanden eerst op een algemeen toegangsscherm (portal), waarop algemene informatie is te vinden over de rechtspraak in Nederland, waarvoor de Raad voor de Rechtspraak inhoudelijk verantwoordelijk is. Het algemene deel van de website bevat eveneens de voor het publiek toegankelijke databank van uitspraken van de rechterlijke organisatie. Vertegenwoordigers van de deelnemende gerechten kunnen daar de door hun geselecteerde rechtspraak invoeren.⁶³

Uit het redactiestatuut blijkt dat de deelnemende gerechten zelf verantwoordelijk zijn voor de publicatie van belangwekkende uitspraken en voor de actualiteit van de geplaatste uitspraken. Van een publicatieplicht of een publicatieminimum blijkt in het redactiestatuut echter niet. Het is dan ook bepaald niet zo dat op de website alle uitspraken van de rechtspreekende instanties zijn te vinden: van de 1.767.810 in 2004 geproduceerde uitspraken⁶⁴ werden 14.272 op www.rechtspraak.nl gepubliceerd.⁶⁵ Dat is met minder dan 0,9 procent alleen een klein topje van een enorme ijsberg te noemen. Deze beperkte publicatie op internet doet daarmee tekort aan de eis van openbaarheid van vonnissen. Daarbij moet worden aangetekend dat een zeer groot aantal vonnissen (denk bijvoorbeeld aan verstekvonnissen of de extracten van de mondelinge politierechtvonnissen) inhoudelijk niet interessant zijn. Voor de statistieken zijn echter ook deze vonnissen van belang.

Op www.rechtspraak.nl worden in beginsel⁶⁶ uitspraken openbaar gemaakt van alle sectoren van de deelnemende gerechten. Daarnaast zijn op de website ook te vinden uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De deelnemende rechtspreekende instanties hebben op de website ieder een eigen deelsite, waar zij zelf verantwoordelijk voor zijn en waar zij informatie kunnen publiceren die voor hun organisatie specifiek is. In de regel

⁵⁷ HR 1 november 1985, NJ 1986,227, LjN AB7783.

⁵⁸ Art. 365 lid 4 Sv, art. 28 lid 2 Rv art. 8:79 lid 2 Awb.

⁵⁹ Voor een voorbeeld hiervan zie: HR 22 juni 1994, NJ 1997/338.

⁶⁰ EHRM 8 december 1983, A 71 (Pretto), EHRM 8 december 1983, A 72 (Axen) en EHRM 22 februari 1984, A 74 (Sutter).

⁶¹ In deze zin eveneens: J.G.C. Schokkenbroek, 'Artikel 6 EVRM en openbaarheid rechterlijke uitspraak', *NJCM Bulletin* 1989, p. 814-820; A.A.L. Beers, 'Overheidsinformatie op Internet', *NJB* 1996/41,

p. 1712; S. van Oppen (zie noot 35), p. 196-2002.

⁶² Bureau InternetSystemen en -Toepassingen Rechterlijke Organisatie.

⁶³ Door middel van een webapplicatie met de naam Bimug (Beheeren InvoerModule Uitspraken Gerechten).

⁶⁴ Jaarverslag 2004, Raad voor de Rechtspraak 2005.

⁶⁵ Volgens opgave van de redactie van www.rechtspraak.nl.

⁶⁶ Dit is afhankelijk van de input van de diverse lokale redactieteams.

beschikken zij over een lokaal redactieteam, waar, volgens het redactiestatuut, bij voorkeur een persrechter en een of meer vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, een secretaris en een communicatiedeskundige in zitten. Het redactiestatuut bepaalt verder dat de lokale redactieteams verantwoordelijk zijn voor het anonimiseren van te publiceren gerechtelijke uitspraken.

In de praktijk wordt niet altijd gewerkt met een lokaal redactieteam, maar wordt de verantwoordelijkheid voor selectie, anonimiseren en publicatie op de website overgelaten aan de diverse sectoren van de gerechtelijke instanties. Binnen de sectoren zijn dan bepaalde personen verantwoordelijk voor het verzamelen en publiceren van uitspraken. Op de lokale delen van de website worden ook de nevenbetrekkingen van de leden van de rechterlijke macht bijgehouden. De inhoud van deze onderdelen van de website mogen niet conflicteren met het algemene deel van de website, blijkens het redactiestatuut een en ander ter boordeling van de redactieraad. De deelsites moeten volgens het redactiestatuut door de rechten actueel worden gehouden en ingekomen mail moet binnen vijf dagen worden beantwoord.

Selectiecriteria⁶⁷

Het procentueel geringe aantal uitspraken dat gepubliceerd wordt op rechtspraak.nl zou kunnen doen veronderstellen dat voor openbaarmaking op de website strikte selectiecriteria worden gehanteerd. Het redactiestatuut kent echter geen selectiecriteria. Deze zijn wel te vinden op de website zelf. In de databank zijn, blijkens een mededeling op rechtspraak.nl, uitspraken opgenomen die:

- aandacht hebben getrokken in de publiciteit;
- van belang zijn voor het openbare leven;
- uitwerking kunnen hebben op de toepassing van wetten en regelingen;
- interesse van belangengroepen kunnen hebben;
- interesse van indirect belanghebbenden kunnen hebben (bewoners in wijk, dorp, stad of regio waar de kwestie speelt);
- interesse van de vakpers kunnen hebben, bijvoorbeeld doordat in die zaken voor het eerst een standpunt over een bepaald onderwerp wordt ingenomen, voorgaande casuïstiek wordt samengevoegd tot één jurisprudentielijn waaronder mede begrepen uitspraken waarin een motivering is opgenomen die tot voorbeeld kan dienen, een bestaande jurisprudentielijn wordt verlaten, een bestaande jurisprudentielijn wordt genuanceerd, een bestaande jurisprudentielijn analoog wordt toegepast op andere gevallen, de jurisprudentielijn tot andere gebieden of categorieën wordt uitgebreid, het antwoord op een rechtsvraag op andere wijze wordt geformuleerd of gemotiveerd en omgekeerd bijzonderheden voorkomen in verband met de aard van de procedure;
- een bijzonder dictum hebben.

Kortom: deze 'selectiecriteria' zijn zodanig ruim geformuleerd dat men er alle kanten mee op kan.

Op de website is ook te vinden welke uitspraken in beginsel niet worden opgenomen in de databank. Daarbij gaat het om uitspraken die:

- eenvoudig zijn afgedaan (kennelijk onbevoegd/kennelijk niet ontvankelijk/kennelijk ongegrond/kennelijk gegrond);

- in civiele zaken bij verstek zijn geweest;
- in eerste aanleg zijn uitgesproken op het gebied van het personen- en familierecht en waarvan geen appèl is ingesteld (tenzij door nieuwe wetgeving bovengenoemde juridische criteria van toepassing zijn);
- zijn uitgesproken in het kader van de administratiefrechtelijke afdoening handhaving verkeersvoorschriften (wet Mulder) en waarvan geen appèl is ingesteld;
- nog geen eindoordeel hebben (dus geen tussenuitspraken, tenzij deze van grote betekenis zijn).

Anonimiseren

Voor publicatie op rechtspraak.nl heeft de redactieraad anonimiseringsrichtlijnen opgesteld die op de website staan gepubliceerd en waarbij het advies van de Registratiekamer (het huidige College Bescherming Persoonsgegevens) is gevolgd.⁶⁸ Met die richtlijnen wordt aangesloten bij de anonimiseringsrichtlijnen van het bureau Justex (dat de jurisprudentie verzorgt voor de sectoren bestuursrecht), van het stafbureau van de vreemdelingenkamers en van de Hoge Raad (voor wat betreft de fiscale arresten). Voor de overige uitspraken is door ELRO⁶⁹ een anonimiseringsrichtlijn opgesteld.

Doel van de anonimiseringsrichtlijn is bescherming te bieden van het recht op privacy, hetgeen noodzakelijk is omdat door het aanleggen van een databank met vonnissen een samenhangende verzameling ontstaat van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. Derhalve worden de persoonsgegevens van natuurlijke personen vervangen door (enkele) letters of neutrale termen zoals bijvoorbeeld 'eiser' en 'gedaagde'.⁷⁰ Dat geldt ook voor familieleden, vrienden, benadeelde partijen en dergelijke die in een uitspraak worden genoemd.

Niet geanonimiseerd worden gegevens van ondernemingen die behoren tot een rechtspersoon (NV, BV e.d.) en publiekrechtelijke rechtspersonen, tenzij de namen van deze ondernemingen onmiddellijk herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon (bijvoorbeeld: de BV X.X. Jansen). Ook personen die beroepsmatig betrokken zijn bij een procedure (advocaten, rechters, deskundigen, tolken en dergelijke) worden niet geanonimiseerd. In strafrechtelijke uitspraken worden namen van rechtspersonen die verdacht zijn wél geanonimiseerd, maar niet indien zij een monopoliepositie hebben.

Persoonsgegevens die reden- of richtinggevend zijn voor de uitspraak hoeven niet te worden verwijderd. De richtlijn stelt daarbij dat de rechtvaardiging voor een zekere privacyinbreuk is te vinden in het belang van de openbaarheid van de rechtspleging. Naar het oordeel van het College bescherming persoonsgegevens is het voor een goed begrip van de inhoud en betekenis van gerechtelijke uitspraken niet noodzakelijk de namen en andere persoonsgegevens te kennen van procespartijen. Het verstrekken van persoonsgegevens wordt te vergaand geacht.

Alle gegevens die een natuurlijke persoon direct identificeren worden geanonimiseerd, zoals naam, adres en woonplaats, geboorteplaats, volledige geboortedata (alleen het geboortjaar wordt genoemd),⁷¹ sofinummers, paspoortnummers, kentekennummers, kadastrale gegevens en (in strafzaken) de naam van de rechtspersoon. De rechtsvorm wordt wel genoemd.

⁶⁷ Over selectiecriteria zie bijvoorbeeld: R.J.P. Kottenhagen, 'selectiecriteria en de representativiteit van toegankelijk gemaakte rechtspraak', gepubliceerd in: *Symposium toegankelijkheid van rechtspraak*, J.M. van Dunné en R.J.P. Kottenhagen (red.), Arnhem 1994.

⁶⁸ *Advies inzake jurisprudentiedatabanken*, van 11 maart 1997 van de Registratiekamer, zie: www.registratiekamer.nl. Voor een toelichting op dit advies zie: A.C.M. de Heij en U van de Pol, 'Anonimisering van jurisprudentie', *Trema* 1999/7, p. 260-265.

⁶⁹ ELRO staat voor Electronisch Loket Rechterlijke Organisatie. ELRO

is sinds 1 januari 2002 opgegaan in Bistro en is onderdeel van de Raad voor de Rechtspraak.

⁷⁰ In uitzondering hierop wordt in familiezaken gesproken van 'de man' en 'de vrouw'.

⁷¹ In familiezaken blijven de geboortedata van betrokken kinderen wel staan. Ook de geboortedata van partijen zelf blijven staan indien van belang voor de uitspraak (bijvoorbeeld in verband met pensioenen).

⁷² *NJB, Opinie*, 2004/1, p. 18-19.

Wonderlijke gevolgen van het anonimiseren

Het anonimiseren van uitspraken heeft soms wonderlijke kanten. In zijn artikel '[De voetballer] en [de prinses]'⁷² stelt Schuijt het – zoals hij het noemt – ridicule anonimiseringsbeleid van de redactie van rechtspraak.nl aan de orde, door te wijzen op een aantal voorbeelden die duidelijk maken dat het anonimiseren van rechtspraak rare kanten heeft. De voorbeelden worden hier niet herhaald, maar aangevuld met enkele recente gevallen. Waarom nog een uitspraak anonimiseren in een zaak die dagenlang met naam en toenaam voorpagina nieuws is geweest in alle kranten?⁷³ En waarom een uitspraak geanonimiseerd op rechtspraak.nl zetten als op diezelfde website het publiek lekker wordt gemaakt door deze uitspraak onder het kopje 'Actualiteiten' ongeanonimiseerd aan te kondigen? Zo viel in september 2005 enkele dagen op de actualiteitenpagina van rechtspraak.nl de volgende tekst te lezen:

*Armani schendt auteursrecht schoenenontwerper Jansen
Amsterdam, 22 september 2005 – Schoenontwerper Jan Jansen heeft van de voorzieningenrechter in Amsterdam grotendeels gelijk gekregen in het kort geding dat hij had aangespannen tegen Giorgio Armani. De rechter oordeelde dat Armani inbreuk heeft gemaakt op de auteursrechten van Jan Jansen bij het op de markt brengen van een bepaalde (uit één stuk leer gevouwen) schoen en het gebruik maken van afbeeldingen daarvan in een advertentiecampagne voor de Armani Parfums.*

Door te klikken op het bij deze tekst vermelde LJN-nummer, kwam men vervolgens bij het volledige vonnis terecht waar Jansen is geanonimiseerd tot eiser en Armani tot gedaagde.⁷⁴ Het zal duidelijk zijn dat in dit soort gevallen anonimiseren het beoogde doel (bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen) volledig mist.

Een ander wonderlijk bericht stond op de actualiteiten pagina in november 2005. Melding werd gemaakt van twee arresten waarbij, volgens de kop, Van den Herik en Feyenoord door het hof werden vrijgesproken. Klikte men de links aan naar de arresten, dan zag men dat de naam van zowel Feyenoord als de bestuurder in het arrest werden geanonimiseerd. In het ene arrest werd in de (door de redactie van rechtspraak.nl verzorgde) kop gesproken van J. van den H., voorzitter van een Rotterdamse voetbalclub.⁷⁵ En in het andere arrest werd melding gemaakt van de Rotterdamse voetbalclub F. Een dergelijke combinatie van geanonimiseerde en ongeanonimiseerde berichten toont niet alleen de inconsequentie in het anonimiseringsbeleid, maar maakt ook duidelijk dat anonimiseren in een aantal gevallen tot wonderlijke resultaten leidt. Want is het geen feit van algemene bekendheid dat Van den Herik de voorzitter van Feyenoord is? En was deze fraudezaak niet al uitgebreid in de pers aan de orde geweest? Heeft anonimiseren in dit soort gevallen nog zin?

Een laatste voorbeeld van wonderlijk anonimiseren kon eind november 2005 op rechtspraak.nl worden gevonden. Op de actualiteitenpagina was te lezen dat de burgemeester van Urk op 21 november 2005 door de rechtbank Zwolle-Lelystad was veroordeeld tot betaling van een geldboete van € 500,- wegens het schenden van een geheim dat hij uit hoofde van zijn ambt had moeten bewaren. Het bericht linkte door naar de geanonimiseerde uitspraak.⁷⁶ De personen die dit bericht interessant vinden zullen weten hoe de burgemeester van

Urk heet. Als strafverminderende omstandigheid was in het vonnis nota bene de volgende overweging opgenomen:

Juist vanwege zijn publieke functie is een onvermijdelijk gevolg van de onderhavige strafzaak dat verdachte met naam en toenaam is genoemd in de media.

Waardering rechtspraak.nl in cijfers

Uit een recent op rechtspraak.nl openbaargemaakt gebruikersonderzoek⁷⁷ blijkt dat de belangrijkste reden voor het gebruik van de website de daarop gepubliceerde uitspraken zijn. Ruim tweederde (69%) van de (professionele en niet-professionele) gebruikers bezoekt de website voor het vinden van uitspraken. Ruim negentig procent van de gebruikers heeft een positief oordeel over het totaal van de website. Tachtig procent van de gebruikers is positief over het gebruiksgemak van de website. Uit het onderzoek blijkt voorts dat rechtspraak.nl zich van andere gebruikte bronnen⁷⁸ vooral onderscheidt door de aanwezige jurisprudentie en de mogelijkheid tot het zoeken in deze databank.⁷⁹ Het informatieaanbod wordt als zeer goed beoordeeld, waarbij betrouwbaarheid van de aangeboden informatie het best wordt beoordeeld. Door de (professionele) gebruikers wordt echter ook opgemerkt dat het informatieaanbod niet compleet is, dat de termijn waarop de uitspraken worden gepubliceerd varieert en dat het aanbod van uitspraken per gerecht verschilt. Daarnaast zijn de selectiecriteria voor publicatie niet duidelijk en lijkt publicatie willekeurig. Het onderzoek zegt daarover: 'De respondenten zouden graag óf alle uitspraken op de site willen hebben, óf duidelijke criteria voor het plaatsen van uitspraken en de garantie dat alle gerechten zich hieraan houden.' Respondenten die bekend zijn met de selectiecriteria (zie hiervoor) geven aan dat deze zo ruim zijn dat je daarmee alle kanten op kunt.

Opmerkelijk is dat over het feit dat de uitspraken geanonimiseerd worden gepubliceerd in het onderzoeksverslag niets is terug te vinden. Bestudering van de (eveneens gepubliceerde) vragenlijst leert dat geen vragen zijn gesteld die daarop specifiek waren gericht.⁸⁰

In oktober 2005 verscheen een verslag van een onderzoek onder 38 journalisten die voor hun werk gebruikmaken van de website www.rechtspraak.nl.⁸¹ Hoewel 28 respondenten de website de kwalificatie 'goed' geven blijkt dat velen van hen de website rommelig vinden en dat de selectie van gepubliceerde uitspraken volstrekt willekeurig is. Opgemerkt wordt dat het jammer is dat niet ieder vonnis wordt gepubliceerd.

Tweederde van de deelnemende journalisten vindt bovendien dat de site niet actueel genoeg is, doordat te lang wordt gewacht met publicatie. 72% geeft aan hun werkwijze te veranderen indien uitspraken veel sneller zouden worden gepubliceerd. Als advies wordt onder meer meegegeven een soort agenda op te maken van belangrijke uitspraken die worden verwacht, waardoor de gebruiksvriendelijkheid zou toenemen.

Ook in dit onderzoek komen geen vragen voor over het feit dat de uitspraken zijn geanonimiseerd. Wel klagen de respondenten erover dat (met name oudere) uitspraken moeilijk of niet te vinden zijn. Duidelijk zal zijn dat dit probleem grotendeels zou worden opgelost indien anonimiseren tot het verleden zou behoren.

⁷³ Denk aan de zaak-Tonino en de zaak over de gestolen video beelden van prinses Máxima.

⁷⁴ V.zr. Rb Amsterdam 22 september 2005, LJN AU3080.

⁷⁵ Hof 's-Gravenhage 8 november 2005, LJN AU5750.

⁷⁶ LJN AU6547.

⁷⁷ *Rechtspraak.nl gebruikersonderzoek*, Netpanel, M. Klooster en M. Van der Veen, april 2005. Te vinden op: www.rechtspraak.nl. De onderzoeksvraag was: 'Hoe beoordelen bezoekers de website en welke wensen hebben zij ten aanzien van de online informatie en service van rechtspraak.nl?'. Aan een kwantitatief deel van het onderzoek

(online vragenlijst) werkten 1640 personen mee, aan een kwalitatief deel (interviews) werkten 19 personen mee.

⁷⁸ Zoals www.overheid.nl, www.minjus.nl en www.recht.nl.

⁷⁹ 88% geeft aan gebruik te maken van de zoekfunctie.

⁸⁰ Wel zijn een aantal open vragen gesteld waarop reacties over anonimisering denkbaar zijn (zoals: 'Kunt u uw oordeel over het informatieaanbod van Rechtspraak.nl toelichten?').

⁸¹ *Journalisten over www.rechtspraak.nl*, Rapport Raad voor de rechtspraak, oktober 2005, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Recent verscheen in *Trema* een artikel over de representativiteit van de op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken.⁸² Daaruit blijkt dat de omvang van de databank met uitspraken snel groeit, maar ook dat in de traditionele vaktijdschriften een groot aantal⁸³ uitspraken worden opgenomen die kennelijk niet zijn geselecteerd voor publicatie op internet. Deze situatie wordt onwenselijk bevonden en geconcludeerd wordt dat de publicatievraag kennelijk nog onvoldoende deel uitmaakt van het rechterlijke denkproces.

Huisdatabanken en e-archief

Naast de genoemde deel-databanken op rechtspraak.nl, beschikken de diverse gerechtelijke instanties ieder ook over een niet voor het publiek toegankelijke databank van uitspraken op Intro, het intranet van de rechterlijke organisatie, de zogenaamde huisdatabanken. Per gerecht worden daar uitspraken ongeanonimiseerd verzameld, vaak voorzien van kopjes die de essentie van de uitspraak weergeven. Die moeten bijdragen aan een goede ontsluiting. Bovendien kunnen met de kopjes verbanden worden gelegd met andere uitspraken. Het zal duidelijk zijn dat deze, niet openbare, huisdatabanken niet bijdragen aan de externe openbaarheid van rechtspraak.

Dat geldt ook voor het e-archief. Dat is een databank die momenteel wordt aangelegd waarin alle uitspraken (zonder metadata zoals kopjes, samenvattingen en dergelijke) van alle gerechten moeten worden opgenomen en die voor de gerechtelijke instanties toegankelijk moeten worden via het intranet Intro.⁸⁴ Deze verzameling moet het eenvoudiger maken uitspraken te archiveren en afschriften van uitspraken te verstrekken. Tegelijkertijd kunnen de uitspraken worden geraadpleegd in het kader van het concipiëren van nieuwe vonnissen. Hierdoor zou het e-archief een bijdrage leveren aan de rechtseenheid. Ten slotte zou de rechtspraak minder afhankelijk worden van uitgeverij voor het raadplegen van rechtspraak, waardoor een kostenbesparing kan worden bewerkstelligd.

Een beperking van het e-archief is echter wel dat de deelnemende gerechten, hoewel het om één grote databank gaat, alleen toegang hebben tot de eigen uitspraken. Dat heeft, naar verluidt, er mee te maken dat rechtbanken krijgen betaald naar de productie die zij maken en daarom niet altijd bereid zijn de vruchten van hun kostbare arbeid zonder vergoeding te delen met de andere gerechten. Momenteel wordt het e-archief stapsgewijs landelijk ingevoerd.

Internetpublicatie door het EHRM en het HvJEG

Interessant in dit verband is nog op te merken dat ook de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en die van het Europese Hof van Justitie in databanken op internet zijn te vinden.⁸⁵ Anders dan de Raad voor de Rechtspraak, hanteren noch het EHRM, noch het HvJEG het uitgangspunt dat uitspraken slechts geanonimiseerd in de databank mogen worden opgenomen, maar is juist ongeanonimiseerde publicatie uitgangspunt.⁸⁶

EHRM

Zoals gezegd, heeft ook het EHRM een complete databank van zijn uitspraken op internet, waarbij het mogelijk is te zoeken op naam. De regels die het EHRM bij publicatie op internet hanteert maken onderdeel uit van de *Rules of Court*.⁸⁷ Uit-

gangspunt is dat alle uitspraken voor het publiek toegankelijk zijn, tenzij de voorzitter van de behandelende kamer anders beslist. Dat kan hij, ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende partij, in het belang van de goede zeden, de openbare orde of in het belang van de nationale veiligheid, of indien de bescherming van jeugdigen of de persoonlijke levenssfeer dit vereist, of indien openbaarmaking een rechtvaardige beslissing in gevaar zou kunnen brengen.

Een verzoek tot anonimiseren moet met redenen zijn omkleed. De verzoeker moet tevens aangeven of hij wil worden aangegeleid door middel van zijn initialen, of door middel van één enkele letter. De voorzitter van de behandelende kamer kan vervolgens, in uitzonderlijke en gerechtvaardigde gevallen, tot anonimiteit beslissen.

HvJEG

Op de website van het HvJEG zijn alle uitspraken van het hof terug te vinden sinds 1953, waarbij niet alleen op datum kan worden gezocht, maar ook op de namen van de partijen. Het *Reglement voor de procesvoering* van het EHvJ⁸⁸ bepaalt wat in de arresten van het Hof moet zijn opgenomen, en dat de griffiers voor publicatie ervan zorgdragen. De *Instructies voor de griffier* kennen een bepaling op grond waarvan anonimiseren tot de mogelijkheden hoort. Artikel 17 lid 4 van deze Instructies luidt: 'Op verzoek van een partij dan wel ambtshalve kunnen de namen van partijen of van derden dan wel bepaalde gegevens in de publicaties betreffende de zaak worden weggelaten, indien er een rechtmatig belang bij bestaat dat de identiteit van een persoon dan wel die gegevens niet in de openbaarheid komen.' Onduidelijk is wie op een dergelijk verzoek beslist.

Conclusie

Van alle rechtelijke uitspraken wordt slechts een zeer klein deel gepubliceerd, op www.rechtspraak.nl of anderszins. Bovendien vindt de uitspraak in een groot deel evenmin of slechts in uitgekleden vorm plaats in het openbaar, als gevolg van de praktijk van het 'ter rolle' uitspraak doen. De vraag is of het aldus voor het publiek mogelijk is rechterlijke uitspraken kritisch te bezien om zo een eerlijk proces te waarborgen. Het openbaarheidsbeginsel lijkt een actievere openbaarmakingsplicht met zich mee te brengen. Internet biedt daartoe een uitgelezen mogelijkheid. Met publicatie van vonnissen op www.rechtspraak.nl is een begin gemaakt om via internet aan het openbaarheidsbeginsel te voldoen.

Ondanks het feit dat de selectiecriteria zeer ruim zijn geformuleerd wordt tot nu toe niettemin slechts een zeer klein deel geselecteerd voor publicatie, zodat toch weer afbreuk wordt gedaan aan het openbaarheidsbeginsel. Dat wordt bovendien versterkt doordat uitspraken op rechtspraak.nl worden geanonimiseerd. Een en ander resulteert erin dat, ondanks de goede mogelijkheden die internet biedt tot het aanleggen van een complete databank, de openbaar gemaakte rechtspraak zeer incompleet is, waarbij bovendien geldt dat veel uitspraken, zelfs als zij wel zijn opgenomen, niet of moeilijk vindbaar blijken te zijn.

Het lijkt daarom aangewezen de verantwoordelijkheid voor de selectie van de te publiceren uitspraken weg te nemen bij de gerechten zelf. Het aanleggen van een databank van alle uitspraken in ongeanonimiseerde vorm zou aan de gesignaleerde problemen een eind kunnen maken. Het bij de gerechten in

⁸² M. van Opijnen, 'Uitspraken op rechtspraak.nl – een representatief beeld? –', *Trema* 2006/1, 14-22.

⁸³ Het artikel spreekt van ongeveer 2000 per jaar, maar daarbij moet aangetekend dat lang niet alle vaktijdschriften zijn meegenomen in dit onderzoek. Zo ontbreekt bijvoorbeeld *Mediaforum*!

⁸⁴ Of preciezer: via *Porta Iuris*. Dat is een onderdeel van Intro waarop rechtsbronnen, juridisch vaknieuws en documentatie worden ontsloten. De informatie op *Porta Iuris* is zowel afkomstig van binnen als van buiten de Rechterlijke Organisatie. *Porta Iuris* wordt verzorgd door Bistrot.

⁸⁵ Zie respectievelijk: www.echr.coe.int en www.curia.eu.int.

⁸⁶ Zo ook het U.S. Supreme Court en het House of Lords. Zie hierover: C. Schutte, 'Ban de anonimiseringsoekaze', *Mr* 2005/2, p. 19.

⁸⁷ *Rules of Court*, van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, maart 2005, te vinden op www.echr.coe.int. Met name relevant in dit verband zijn Rule 33, Rule 47, Rule 62 en de zgn. Practice Direction, Intstitution of Proceedings II.17. Zie ook het slot van Hoofdstuk III hierboven.

⁸⁸ Mei 2004. Te vinden op de website van het HvJEG: www.curia.eu.int.

opbouw zijnde e-archief zou hiervoor mogelijk een goed uitgangspunt bieden. Naast een complete databank, al dan niet opgedeeld in rubrieken, zou plaats kunnen zijn voor een apart onderdeel met een selectie uit het totaal, van inhoudelijk meer interessante uitspraken.

Voor wat betreft de praktijk van het anonimiseren kan, zoals ook al in Hoofdstuk III is opgemerkt, worden aangesloten bij de wijze waarop bij het Europese Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uitspraken worden gepubliceerd. Uitgangspunt is daarbij uitspraken niet te anonimiseren, tenzij partijen daarom gemotiveerd hebben verzocht, waarop vervolgens wordt beslist.

VII. Openbaar maken en anonimiseren van jurisprudentie door commerciële uitgevers

Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven op welke wijze de overheid rechterlijke uitspraken publiceert via rechtspraak.nl. Uitspraken worden echter ook gepubliceerd door commerciële uitgevers. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze uitgevers rechterlijke uitspraken openbaar maken, en welk beleid ze hanteren bij het anonimiseren daarvan. Ook wordt kort ingegaan op de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie (30 188), die op 19 december 2005 de Eerste Kamer passeerde. De Europese richtlijn en de wet vormen het algemene kader voor hergebruik van overheidsinformatie, en moeten ervoor zorgen dat dit hergebruik geschiedt op basis van eerlijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden. Bezien wordt welke betekenis deze wet heeft voor de publicatie van uitspraken van de rechterlijke macht.

Openbaarmaking door uitgevers

Vanouds wordt publicatie van rechtspraak ook verzorgd door anderen dan de overheid, te weten uitgevers. Die verkrijgen tegen betaling van een bedrag uitspraken die door medewerkers van de gerechten worden geselecteerd, zodat publicatie in beginsel tot deze uitspraken beperkt blijft. In beginsel, want er zijn ook uitspraken die de redacties van de diverse bladen krijgen toegestuurd van partijen.

De redacties van de uitgevers beslissen welk van de aangeboden uitspraken worden gepubliceerd en of zij deze voorzien van kopjes en annotaties. De selectie en verstrekking van de uitspraken gebeurt veelal zonder beloning in geld, maar vaak tegen verstrekking van een gratis abonnement op het betreffende vaktijdschrift.⁸⁹

Tegen deze gang van zaken bestaan nogal wat bezwaren, zo blijkt onder andere uit het Advies Jurisprudentiedocumentatie/derden uit 1994. Er kunnen vragen worden gesteld omtrent de objectiviteit van de selectie, de representativiteit van de geselecteerde uitspraken en de waarborgen voor openbaarheid.⁹⁰

De gang van zaken bij de publicatie van rechterlijke uitspraken is veelal ondoorzichtig en weinig uniform. De geleverde kritiek is mede daardoor ingegeven. Voorts bestaat de vrees dat het huidige systeem onvoldoende waarborgen bevat dat iedere derde op voet van gelijkheid (ook financieel) toegang heeft tot de beschikbare gegevens.

In het rapport wordt voorts gesteld:

Als gevolg van de toename van het aantal door de gerechten gegeven beslissingen is de bestaande methode van selectie (...) – in ieder geval voor de gerechten in eerste aanleg – niet langer te handhaven. Niet alleen zijn de door de uitgevers aangezochte rechters te zeer overbelast om naast hun rechterlijke taak selectiewerk te verrichten, maar bovendien is het niet langer doenlijk om binnen een beperkt tijdsbestek grote hoeveelheden uitspraken op hun jurisprudentiewaarde, dat wil zeggen hun waarde voor een betrouwbaar jurisprudentiesysteem, te beoordelen. Gelijktijdig is door de uitbreiding van de rechterlijke colleges de noodzaak om van uitspraken kennis te nemen aanzienlijk toegenomen.⁹¹

Hoewel de hierboven beschreven praktijk nog steeds bestaat en ook de aangevoerde bezwaren niet aan actualiteit hebben verloren, laat de rechterlijke macht publicatie van uitspraken niet meer uitsluitend over aan derden. Sinds december 1999 wordt immers voor het openbaar maken van jurisprudentie ook de website www.rechtspraak.nl gebruikt.⁹²

Anonimiseren

Met de komst van de Wet bescherming persoonsgegevens ontstond voor commerciële uitgevers de noodzaak om hun anonimiseringsbeleid bij het publiceren van jurisprudentie tegen het licht te houden.⁹³ Was het tot dusver gevoerde beleid in overeenstemming met de nieuwe wet, of diende het beleid te worden aangepast?

Uitgever Kluwer stelde een richtlijn op en ook uitgever Sdu heeft een protocol, zij het veel minder uitgebreid dan Kluwer. Overigens werkt de uitgever aan een nieuwe richtlijn, die na voltooiing op de website zal worden geplaatst.

In het navolgende worden de richtlijnen van Kluwer en Sdu kort onder de loep genomen.

Anonimiseringsbeleid Kluwer

Uitgangspunt van het anonimiseringsbeleid van Kluwer is 'dat een zo zorgvuldig mogelijke afweging wordt gemaakt tussen enerzijds het privacybelang van betrokkenen en anderzijds het belang van een goede leesbaarheid van en inzicht in jurisprudentie voor de lezer, en daarmee het belang van de openbaarheid van rechtspraak'. Die afweging wordt in eerste instantie gemaakt door de redactie van de betreffende jurisprudentietitel. Eindverantwoordelijke is echter de uitgever. Mocht er verschil van mening ontstaan met een redactie over het al dan niet anonimiseren van persoonsgegevens in een uitspraak, dan beslist Kluwer.

In de richtlijn wordt eerst een algemene norm gegeven. Er wordt geanonimiseerd 'wanneer de aard van de zaak dan wel de belangen van de betrokken personen daartoe aanleiding geven'. Deze – vage – norm wordt verder in de richtlijn niet geëxpliciteerd.

Vervolgens worden een aantal rechtsgebieden en categorieën van zaken genoemd die hoe dan ook worden geanonimiseerd. Ten aanzien van deze rechtsgebieden hoeft de betreffende redactie (en eventueel de uitgever) – in weerwil van het hiervoor geciteerde uitgangspunt – dus geen belangenafweging te maken. Er is één zogenoemde 'nuancering': anonimiseren is niet vereist wanneer de betreffende gegevens door de betrokken persoon 'duidelijk openbaar zijn gemaakt (artikel 23 sub b Wbp) en juist het kiezen van de openbaarheid onderwerp

⁸⁹ Voor een uitgebreide beschrijving van deze praktijk zie: *Advies van de Werkgroep Jurisprudentiedocumentatie/derden*, 28 november 1994, p. 4-8.

⁹⁰ *Idem*, p. 12.

⁹¹ *Idem*, p. 14.

⁹² Zie voorts hoofdstuk VI.

⁹³ Zie hoofdstuk V.

is van de rechtszaak'. Als voorbeeld geeft de uitgever de uitspraak in de rechtszaak tegen het echtpaar Goeree, die juist werd gevoerd vanwege het in het openbaar belijden van hun godsdienstige overtuiging.

De rechtsgebieden c.q. categorieën van zaken die sowieso worden geanonimiseerd, zijn achtereenvolgens: personen- en familierecht, strafrecht en tuchtrecht, zaken op het terrein van de schuldsanering, belastingrecht, zaken met betrekking tot beroepsaansprakelijkheid, zaken op het terrein van medische aansprakelijkheid en 'andere medische zaken', zaken met betrekking tot minderjarigen, zaken die achter gesloten deuren zijn behandeld, zaken die betrekking hebben op het faillissement van een privé-persoon en ten slotte zaken waarbij 'bijzondere persoonsgegevens' in het geding zijn. Daaronder vallen gezondheidsgegevens, gegevens omtrent ras, politieke gezindheid, seksueel leven, godsdienst of levensovertuiging, strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

De kring van personen wier gegevens worden geanonimiseerd, wordt 'ruim getrokken'. Niet alleen procespartijen worden geanonimiseerd, maar ook familieleden, getuigen, slachtoffers en andere personen die 'eventueel' in de uitspraak worden vermeld. Diegenen die ambts- of beroepshalve bij de uitspraak zijn betrokken – rechters, advocaten, deskundigen, tolken, verbalisanten – worden niet geanonimiseerd.

A contrario geredeneerd kan uit de richtlijn worden opgemaakt dat er verschillende rechtsgebieden zijn waar in beginsel niet wordt geanonimiseerd. Om er een paar te noemen: handelszaken, civiele zaken, bestuursrechtelijke zaken en sociale zekerheidszaken. De betrokken redactie komt op deze terreinen pas toe aan de belangenafweging (privacy versus openbaarheid) zodra 'bijzondere persoonsgegevens' in het spel zijn. Aldus wordt door de redacties op de randen van de Wet bescherming persoonsgegevens gebalanceerd, want zelfs als bijzondere persoonsgegevens in het spel zijn, komen zij nog aan een belangenafweging toe, terwijl de Wbp daartoe feitelijk geen ruimte biedt.

Anonimiseringsrichtlijn Sdu

De richtlijn van Sdu is veel minder uitgebreid, en daardoor ook minder fijnmazig dan die van Kluwer. Anonimiseren 'vindt in principe plaats bij strafrecht- en belastingzaken'. Hier geen woord over personen- en familierecht, zaken op het terrein van schuldsanering en alle andere categorieën van Kluwer.

Anonimiseren betreft individuele personen, niet de rechtshouders. Gegevens die kunnen leiden tot identificatie van individuele rechtspersonen dienen ook geanonimiseerd te worden. Voorbeeld: 'Z, directeur, van de Stichting Schouwburg Tilburg te Tilburg, wordt: X, werkende bij Stichting Schouwburg Tilburg te Tilburg. De gemachtigde (de advocaat of juridisch adviseur in zaken waar geen procesmonopolie geldt voor advocaten) wordt niet geanonimiseerd.

Bij Sdu geldt net als bij Kluwer dat de afweging om al dan niet te anonimiseren wordt gemaakt door de redactie van de jurisprudentietitel. De bureauredactie van Sdu Uitgevers controleert of die afweging goed is gemaakt.

Wet hergebruik overheidsinformatie

Op 19 december 2005 stemde de Eerste Kamer in met een wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur in verband met de implementatie van de Europese richtlijn inzake het herge-

bruik van overheidsinformatie. De wet is gepubliceerd in het *Staatsblad* van 19 januari 2006 (nummer 25). Daags na publicatie trad de wet in werking.

Uitgangspunt van de richtlijn en de wet is dat het (commerciële) hergebruik van overheidsinformatie wordt geregeld op basis van eerlijke, evenwichtige en niet-discriminerende voorwaarden. In de Memorie van Toelichting wordt dit uitgangspunt als volgt toegelicht:

Aan de richtlijn ligt het uitgangspunt ten grondslag dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar dient te zijn. Het ruimhartig ter beschikking stellen van overheidsinformatie verhoogt de welvaart, omdat hierdoor de mogelijkheid wordt geboden met deze informatie commerciële activiteiten te ontplooiën.⁹⁴

Richtlijn en wet voorzien dus in het ontstaan van een *level playing field* voor aanbieders van overheidsinformatie. Het doel: verhoging van welvaart door het creëren van concurrentie tussen die aanbieders.

Volgens de regering mag de 'basisinformatie van de democratische rechtsstaat' – waaronder rechterlijke uitspraken – op basis van artikel 11 Auteurswet en artikel 8 lid 1 van de Databankenwet reeds vrijelijk worden hergebruikt:

Dit betekent dat een bedrijf dat bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken zou willen hergebruiken, hiervoor geen toestemming hoeft te vragen. (...) In de praktijk wordt veel informatie hergebruikt. Zo zijn rechterlijke uitspraken, vrij van auteursrecht direct te hergebruiken (artikel 11 van de Auteurswet). Deze uitspraken zijn veelal direct toegankelijk via het internet.⁹⁵

De wet brengt ook geen veranderingen in bestaande geheimhoudingsplichten, stelt de regering op diverse plaatsen in de Memorie van Toelichting.

Uitdrukkelijk wordt in de richtlijn aangegeven dat zij geen inbreuk maakt op de bestaande toegankelijkheidsregimes van de lidstaten. (...) Ook de Wet bescherming persoonsgegevens blijft volledig van toepassing. Hergebruik brengt geen wijziging in de verplichtingen en rechten die volgen uit richtlijn 95/46/EG die is geïmplementeerd in de Wbp. Dat betekent dat, waar bijvoorbeeld raadpleging van in beginsel openbare gegevens is beperkt in verband met bescherming van de persoonlijke levenssfeer of een ander belang, die beperking onverminderd van toepassing is op een verzoek tot hergebruik.⁹⁶

Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze commerciële uitgeverij te publiceren jurisprudentie vergaren, en welk beleid zij hanteren bij het anonimiseren daarvan. Het anonimiseringsbeleid is bij de twee grootste uitgeverij vastgelegd in protocollen, en dus transparant. Dat geldt in veel mindere mate voor de wijze van vergaren van de uitspraken: ze worden toegezonden door gerechten, partijen en andere geïnteresseerden, waaronder wetenschappers. Onduidelijk is welke selectiecriteria door al die verschillende betrokkenen worden gehanteerd. Deze ondoorzichtige situatie is onwenselijk.

Een andere conclusie moet zijn dat de nieuwe Wet hergebruik overheidsinformatie geen nieuwe aanspraken verleent aan uitgeverij – of anderen – die jurisprudentie willen publiceren. De wet verplicht de gerechten niet tot publicatie van méér juris-

⁹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 188, nr. 3, p. 1-2.

⁹⁵ Idem, p. 4.

⁹⁶ Idem, p. 5-6.

prudentie, en de verplichting tot anonimiseren blijft onverminderd bestaan.

Wel is het zo dat er op dat laatste punt verschillen bestaan tussen commerciële aanbieders en www.rechtspraak.nl: op die site wordt vrijwel alles geanonimiseerd (met uitzondering van bedrijfsnamen en dergelijke), terwijl commerciële aanbieders niet alles anonimiseren. Uitgevers die commercieel aan de slag zouden willen gaan met het aanbod van jurisprudentie op www.rechtspraak.nl hebben dus een achterstand ten opzichte van uitgevers die jurisprudentie via andere kanalen bemachtigen. Het is daarom zeer de vraag of op deze manier het beoogde level playing field ontstaat.

Een andere vraag die gesteld kan worden is of www.rechtspraak.nl diensten met toegevoegde waarde mag gaan leveren, of dat dat overgelaten moet worden aan commerciële aanbieders. Rechtspraak.nl doet dat inmiddels, bijvoorbeeld met de databank consistente straftoemeting.

VIII. Conclusies en aanbevelingen

1. Zowel artikel 121 Grondwet als artikel 6 EVRM bevat een ongeclausuleerde verplichting dat rechterlijke vonnissen in het openbaar dienen te worden uitgesproken, maar in de praktijk wordt die plicht met name om praktische redenen niet nageleefd. In de jurisprudentie is deze praktijk onder bepaalde voorwaarden geaccepteerd. Publicatie van vonnissen op internet biedt een goede mogelijkheid om het openbaarheidsmanco op te heffen. De overtuiging is gegroeid dat een ieder ongeacht een belang daarbij in beginsel het recht heeft op toegang tot rechterlijke vonnissen.

2. Hoewel strikt genomen wijziging van artikel 121 van de Grondwet niet noodzakelijk is, verdient het niettemin aanbeveling de bestaande interpretatie van de laatste zin van dit artikel ('De uitspraak geschiedt in het openbaar.') met zoveel woorden vast te leggen. Dat zou kunnen door deze zin als volgt te wijzigen: 'De uitspraak is openbaar, behoudens bij de wet gestelde beperkingen die noodzakelijk zijn ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.'

3. Hoewel de invoering van www.rechtspraak.nl een belangrijk initiatief was voor de vergroting van de openbaarheid, betreft het hier slechts een gering percentage van alle vonnissen, terwijl bovendien de selectie in de praktijk op willekeurige manier geschiedt. Uitgangspunt zou moeten zijn dat alle vonnissen voor een ieder via internet toegankelijk zijn. Het verdient daarbij aanbeveling dat de informatiezoeker het hulpmiddel van selectie geboden wordt, maar dat doet niet af aan de openbaarheidsplicht ten aanzien van alle vonnissen.

4. De anonimisering van de persoonsgegevens van alle natuurlijke personen die in een uitspraak worden genoemd, zoals die op basis van de anonimiseringsrichtlijnen bij www.rechtspraak.nl wordt toegepast, is een uit het oogpunt van privacybescherming te vergaande en bovendien kostbare en tijdrovende operatie, die bij volledige openbaarheid ook niet uitvoerbaar is. Deze anonimiseringspraktijk maakt bovendien een inbreuk op de openbaarheidsplicht ten aanzien van rechterlijke uitspraken zoals die ongeclausuleerd in artikel 121 Grondwet is vastgelegd. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is voldoende verzekerd als de rechter bij vonniswijzing, conform de regeling die geldt bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, tot anonimisering kan beslissen, ambtshalve of op een met redenen omkleed verzoek van een belanghebbende partij. Dit is slechts mogelijk in uitzonderlijke en gerechtvaardigde gevallen. Een richtlijn hiervoor is gewenst.

5. De onderling afwijkende regeling van de openbaarheid van rechterlijke uitspraken in de verschillende procesrechtelijke wetten is onvoldoende gemotiveerd en kan leiden tot verwarring en onduidelijkheid. De gebrekkige grondslag voor openbaarheid van (ongeanonimiseerde) vonnissen in de Wet bescherming persoonsgegevens dient te worden aangepast. Een speciale wet inzake de openbaarheid van rechterlijke vonnissen, met name door plaatsing op internet, is gewenst. Dit zou ook kunnen worden gerealiseerd in het kader van een algemene wettelijke regeling inzake de toegang tot overheidsinformatie, zoals o.a. voorgesteld door de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk.