

# Woo en Wpru: een twee-eiige tweeling?

Enkele overpeinzingen bij de plannen om de uitsprakenpublicatie flink op te schroeven

Marc van Opijnen<sup>1</sup>

Op de weg naar een transparantere overheid passeerden we het afgelopen jaar twee historische mijlpalen: de Eerste Kamer nam de Wet open overheid (Woo) aan en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak beloofde dat binnen enkele jaren 75% van de uitspraken op internet zal staan. Een dergelijke grootschalige uitsprakenpublicatie kan niet zonder gedegen wettelijk kader. Deze toekomstige ‘Wet publicatie rechterlijke uitspraken’ (Wpru) heeft vele raakvlakken met de Woo: ze hebben dezelfde voorouders en delen enkele juridische vraagstukken en uitvoeringsproblemen. Uit de kinderopvangtoeslagaffaire kunnen we bovendien leren dat bestuurlijke informatie en rechterlijke uitspraken door burgers in samenhang moeten kunnen worden beschouwd.

Sinds 9 december 1999 wordt op rechtspraak.nl een selectie van rechterlijke uitspraken gepubliceerd. Weliswaar is er een nationaal en Europees juridisch kader met betrekking tot de openbaarheid van rechtspraak,<sup>2</sup> maar de publicatie van rechterlijke uitspraken is in Nederland niet bij wet geregeld. Met de plannen die de Raad voor de rechtspraak onlangs wereldkundig maakte om veel meer te gaan publiceren,<sup>3</sup> is zo’n wettelijk kader – dat in veel andere landen reeds bestaat<sup>4</sup> – des te meer noodzakelijk.

Op een andere plaats ben ik onlangs uitgebreid ingegaan op de vraag welke onderwerpen er allemaal in zo’n toekomstige ‘Wet publicatie rechterlijke uitspraken’ (Wpru) geregeld zouden moeten worden.<sup>5</sup> Kort samengevat: de omvang van het te publiceren corpus, het bieden van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens alsmede minimumnormen om te garanderen dat deze enorme databerg voor praktijkjuristen, academici, journalisten, belangstellende burgers en computers daadwerkelijk toegankelijk zal zijn.

Alhoewel die Wpru dus nog niet bestaat – de vorm waarin die wet gestalte zou kunnen krijgen laat ik hier geheel in het midden – heeft deze wet reeds nu een interessante geschiedenis. Die geschiedenis zal ik behandelen in relatie tot de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking zal treden. Vervolgens zal ik ingaan op enkele interessante raakvlakken tussen Woo en Wpru: de juridische betekenis van internetpublicatie, de informatie-

positie van de burger, het Verdrag van Tromsø en de wijze waarop standaarddocumenten toegankelijk kunnen worden gemaakt.

## Voorgeschiedenis

Met voorbijgaan aan eeuwen boeiende historie,<sup>6</sup> begin ik de geschiedschrijving in 1991, bij de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Die was – en is – niet van toepassing op rechtsprekende instanties, maar is hier van belang vanwege de in artikel 8 opgenomen instructienorm betreffende actieve openbaarmaking. Reeds aan het begin van de internetrevolutie kwam de vraag aan de orde of de betrokken onbepaalde inhoud van deze instructienorm nader zou moeten worden geconcretiseerd. In de nota ‘Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie’<sup>7</sup> uit 1997 kwam de rechtspraak daarbij in beeld:

‘Ook op het terrein van de publikatie en documentatie van – een representatief beeld van – rechterlijke uitspraken ligt er een zorgplicht bij de Rijksoverheid.’

Een eerste hint naar een wettelijke regeling kunnen we vinden in de vervolgnota uit 2000, ‘Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie’:

‘Gezien het belang van deze informatie lijkt het dienstig dat adequaat geregeld wordt dat rechterlijke uit-

spraken [...] op een voor burgers toegankelijke en bruikbare manier beschikbaar komen.<sup>8</sup>

Het jaar daarvoor had de Commissie grondrechten in het digitale tijdperk (Commissie-Franken), weliswaar vanuit een ander perspectief, in eenzelfde richting gefilosofeerd:

‘(H)et grondrecht op openbare rechterlijke uitspraken gaat uit van een gedateerd medium en heeft in de praktijk daarom slechts beperkte betekenis.’

De Commissie adviseerde derhalve om de bepaling in artikel 121 Grondwet dat rechterlijke uitspraken in het openbaar worden gedaan, te vervangen ‘(D)oor de bepaling dat de wet de bekendmaking van rechterlijke uitspraken regelt’.

Aan dit voorstel is geen opvolging gegeven en in de daaropvolgende jaren bleek de wetgever niet geneigd tot verder initiatief, waarschijnlijk omdat de Rechtspraak inmiddels in staat was gebleken om zelf de uitsprakenpublicatie op afdoende adequate wijze ter hand te nemen.

Een nieuwe poging om de publicatie van rechterlijke uitspraken op de wetgevingsagenda te krijgen werd ondernomen in 2006, met het voorontwerp voor de Algemene wet overheidsinformatie (Awoi). Artikel 3.2 Awoi zou moeten gaan luiden:

‘Openbaar zijn: (...) rechterlijke uitspraken en uitspraken van tuchtrechtelijke colleges.’

De memorie van toelichting verhelderde:

‘(Dit) betekent dat alle uitspraken – inclusief kop- en staart vonnissen, verstekvonnissen en tussenuitspraken – van rechterlijke instanties op internet gezet moeten worden.’

Daar werd nog aan toegevoegd dat persoonsgegevens in deze publicaties zouden blijven staan, tenzij de rechter in individuele gevallen tot anonimisering zou besluiten. Zowel door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak als de Raad voor de rechtspraak werd kritisch op deze voorstellen gereageerd, maar deze behoeften geen inhoudelijke bespreking; om verschillende redenen werd ook de Awoi door een zijdeurtje afgevoerd.<sup>9</sup>

Een jaar later, in 2012, werd door GroenLinks en D66 een voorstel ingediend voor een ‘Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur’, die al spoedig door het leven zou gaan

als de Wet open overheid. Of ook rechtsprekende instanties onder deze wet zouden vallen, was reeds bij aanvang duidelijk:

‘Onafhankelijke, bij wet ingestelde organen met rechtspraak belast zijn uitgesloten van (...) toepassing van deze wet. Voor hen gelden voldoende andere regels om openbaarheid en transparantie te garanderen. In de praktijk zijn bovendien geen of nauwelijks problemen geconstateerd.’<sup>10</sup>

Welke regels de transparantie en openbaarheid moesten garanderen werd niet toegelicht en bovendien was er in 2012 al zoveel kritiek geuit op het publicatiebeleid van rechtspraak.nl<sup>11</sup> dat ook de laatste zin wel wat meer had mogen worden onderbouwd. In de negen jaar durende discussie over de Woo is de vraag of deze toch niet ook van toepassing zou moeten zijn op rechterlijke uitspraken nooit meer aan de orde geweest. Het is dan ook op z’n minst opmerkelijk dat – slechts vier maanden voordat de Eerste Kamer de Woo definitief het groene licht zou geven – de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak publiekelijk verkondigt dat 75% van de uitspraken zal worden gepubliceerd, omdat ‘(h)et publiceren van veel meer vonnissen past bij een transparantere overheid’;<sup>12</sup> daarmee dus de argumentatie van de Woo-initiatiefnemers om met rechtspraak belaste organen niet onder de Woo te laten vallen van tafel zwiepend. In de achteruitkijkspiegel was het misschien dus toch niet zo’n gek idee geweest om de actieve openbaarmaking van rechterlijke uitspraken wel in de Woo op te nemen.

## Transparantiekwesties

In het bij novelle<sup>13</sup> geïntroduceerde artikel 3.3b Woo is bepaald dat de actieve openbaarmaking elektronisch geschiedt ‘op een algemeen toegankelijke wijze door mid-

**In de achteruitkijkspiegel was het misschien dus toch niet zo’n gek idee geweest om de actieve openbaarmaking van rechterlijke uitspraken wel in de Woo op te nemen**

### Auteur

1. Mr. dr. M. van Opijnen was vanaf 2000 als informatiearchitect nauw betrokken bij de uitsprakendatabank van rechtspraak.nl en de interne jurisprudentievoorziening van de Rechtspraak, Porta Iuris. In 2014 promoveerde hij aan de UvA op het proefschrift *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd*. Sinds 2013 is hij werkzaam bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (BZK/KOOP) waar hij

betrokken is bij PLOOI.

### Noten

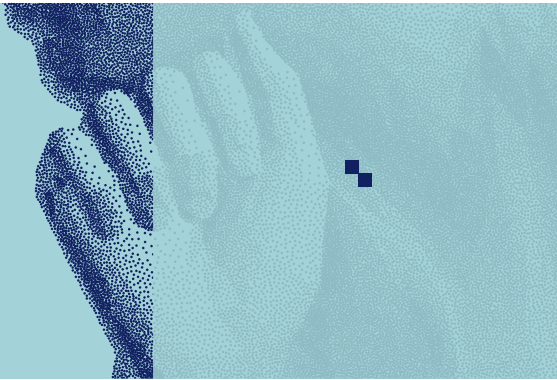
1. Uitgebreid: M. van Opijnen, *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom juridisch 2014, hfdst. 2.
2. S. Derix, ‘Rechtspraak wil driekwart van de vonnissen online’, *NRC Handelsblad* 31 mei 2021.
3. M. van Opijnen, ‘Publicatie van recht-

spraak: Europese perspectieven’, *Rechtstreeks* 2021/3, Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

4. M. van Opijnen, ‘Alle uitspraken online? Hoe dan? Noodzakelijke ingrediënten voor een wettelijke regeling’, *Ars Aequi* 2021/2, p. 127-135.
5. W. Zwalve & C. Jansen, *Publiciteit van Jurisprudentie*, Deventer: Kluwer 2013.
6. *Kamerstukken II 1996/97*, 20644, nr. 30.
7. *Kamerstukken II 1999/2000*, 26387, nr. 7, p. 10.

9. *Kamerstukken II 2010/11*, 32802, nr. 1.

10. *Kamerstukken II 2011/12*, 33328, nr. 3, p. 20.
11. Onder meer: J. de Meij, A.H. Ekker, J.F. Haeck, A.W. Hins & L.W.M. Wopereis, ‘Toegang tot rechterlijke uitspraken’, *Mediaforum* 2006/4.
12. S. Derix, ‘Rechtspraak wil driekwart van de vonnissen online’, *NRC Handelsblad* 31 mei 2021.
13. *Kamerstukken II 2018/19*, 35112, nr. 2.



del van (...) een digitale infrastructuur': het Platform voor actieve openbaarmaking van overheidsinformatie (PLOOI). Uit de gekozen formulering lijkt te kunnen worden afgeleid dat een document niet anders dan via PLOOI actief openbaar kan worden gemaakt en dat een op PLOOI gevonden document dus kennelijk actief openbaar is gemaakt.

Deze koppeling van publicatie aan juridische status – een koppeling die we ook zien bij de Bekendmakingswet – roept de vraag op of, indachtig het advies van de Commissie-Franken, in de Wpru moet worden geregeld dat de publicatie van de rechterlijke uitspraak afdoende is om te voldoen aan de in artikel 6 EVRM gestelde eis dat de uitspraak in het openbaar moet worden gedaan. Recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>14</sup> wijst in die richting en ook een recente uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens lijkt internetpublicatie als openbaarmakingswijze toe te staan.<sup>15</sup>

Ook bij het realiseren van de zo gewenste 'transparante overheid' dienen we de relatie tussen Woo en Wpru in het oog te houden. De discussie over de rol van de rechter in de kinderopvangtoeslagaffaire lijkt er aan te hebben bijgedragen dat de Raad veel meer uitspraken wil laten publiceren. Onderzoek in de op deze affaire betrekking hebbende uitspraken zou wellicht eerder tot (interne of externe) alarmsignalen hebben kunnen leiden. Het rapport van de Commissie-Van Dam is ook mede de aanleiding geweest voor de verplichtstelling van PLOOI. Leidende gedachte daarbij is dat de actief openbaargemaakte documenten van alle overheden op één plaats vindbaar moeten zijn: dat draagt bij aan de transparantie van de overheid als geheel. Vanuit het perspectief van de burger zou het dan toch moeilijk te begrijpen zijn als rechterlijke uitspraken daarvan dan weer worden uitgezonderd, terwijl nu juist die kinderopvangtoeslagaffaire duidelijk heeft gemaakt hoezeer rechtspraak en uitvoering verweven kunnen zijn. 'Transparantie van overheidshandelen' vergt dat voor de burger de samenhang tussen wetgeving, bestuurlijke documenten en rechterlijke uitspraken inzichtelijk wordt gemaakt ook al bevinden deze informatiecategorieën zich, als gevolg van separate wetgeving, in afgescheiden silos.

Hiermee verband houdt een ander raakvlak tussen Woo en Wpru: het Verdrag van Tromsø.<sup>16</sup> Dit verdrag uit 2009, waarvan Nederland nota bene een van de initiatief-

nemers was, is op 1 december 2020 in werking getreden maar door Nederland nog steeds niet ondertekend. De discussie daarover heeft enige tijd stilgelegen, maar werd bij de parlementaire behandeling van de Woo nieuw leven ingeblazen.<sup>17</sup> Omdat er nog enkele pijnpunten in het dossier zitten,<sup>18</sup> heeft de demissionaire minister het onderwerp doorgeschoven naar het volgende kabinet. Indien dat nieuwe kabinet zou concluderen dat niets ondertekening nog in de weg staat, dan zal er óók moeten worden besloten of Nederland daarbij ook direct kiest voor de opt-in clause waarmee we ons ook met betrekking tot rechterlijke instanties aan het verdrag zouden verbinden.<sup>19</sup> Het zal niet meevallen om een dergelijke discussie los te zien van een Wpru-wetsontwerp.

Een laatste raakvlak tussen Wpru en Woo is te vinden in artikel 3.3a Woo. Twee van de in artikel 3.3 Woo genoemde informatiecategorieën die verplicht actief openbaar moeten worden gemaakt zijn beschikkingen en oordelen in klachtprocedures. Integrale openbaarmaking van deze vaak gelijkaardige documenten kan voor het publicerende bestuursorgaan belastend zijn en voor de burger die daaruit nuttige informatie wil distilleren suboptimaal. Artikel 3.3a staat daarom ook openbaarmaking in de vorm van overzichten toe, waarin alleen de onderscheidende gegevens worden opgenomen. In de Wpru zou dit een oplossing kunnen zijn voor al die standaardzaken met al die standaarduitspraken, die vaak niet eens als document beschikbaar zijn, zoals mondelinge vonnissen, stempelvonnissen, uitspraken in geldvorderingszaken en tal van beschikkingen.

### Ten slotte

Met de 75%-toezegging heeft de Raad voor de rechtspraak zichzelf voor een grote opgave gesteld. Ook de uitdagingen waar PLOOI en alle daarop aansluitende bestuursorganen voor staan, zijn van niet te onderschatten omvang. De vraag of rechterlijke uitspraken toch niet in de Woo hadden moeten worden ondergebracht, levert een boeiende discussie op, maar uit een oogpunt van complexiteitsreductie is het waarschijnlijk maar beter dat dat niet is gebeurd. Rechterlijke uitspraken hebben zo hun eigen karakter en eigenaardigheden, die een afzonderlijk traject rechtvaardigen. Desalniettemin hebben zowel Woo als – toekomstige – Wpru ten doel om de totale overheid transparanter te maken voor de burger. Wetgever, bestuur en rechtspraak zijn het dan ook aan de burger verplicht om ervoor te zorgen dat, met inachtneming van hun eigen unieke rol binnen het staatsbestel, hun informatie in onderlinge samenhang toegankelijk wordt gemaakt. Gelukkig biedt de technologie daarvoor tegenwoordig vele mogelijkheden. •

14. ABRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1390 en ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3410.

15. EHRM 17 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1217JUD002068804 (Nikolova/Bulgarije).

16. Verdrag CETS 205 van de Raad van Europa (18 juni 2009), *Convention on Access to Official Documents*.

17. Onder meer in het slotdebat in de Eerste Kamer: *Handelingen I 2021/22*, nr. 11, item 1.

18. Zie ook C. Wiersma, 'Met de jaren komt ... openbaarheid? Tijd om het Tromsø-Verdrag te omarmen', *Mediaforum* 2021, afl. 1, p. 17.

19. Art. 1 lid 2 onderdeel a onder ii Verdrag van Tromsø.