

Rechterlijke uitspraken op internet

Marc van Opijnen¹

De rechterlijke macht is vaak onzichtbaar voor de samenleving; alleen bij grote (straf)zaken krijgt het dagelijks werk van de rechter aandacht. Dat is jammer, want het recht gaat over mensen, en die mensen zouden moeten mogen weten wat er in de rechtszaal gebeurt. Het publiceren van rechterlijke beslissingen kan het werk van de rechter zichtbaarder maken voor de samenleving. Bovendien kan kennis van de jurisprudentie de rechtsgelijkheid verbeteren, het rechtsbedrijf efficiënter maken en de rechtsontwikkeling stimuleren.

1 Inleiding

De rechtsstaat kenmerkt zich door wettelijke regulering van de staatsmacht; een onafhankelijke en onpartijdige rechter beschermt de burger en bevordert rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Teneinde die rol als hoeder van de rechtsstaat goed te kunnen vertolken is het essentieel dat de rechter in openbaarheid zijn werk doet.

In Suriname is dit vastgelegd in artikel 136 lid 2 van de Grondwet, dat bepaalt dat rechtszittingen in het openbaar plaatsvinden. Uitzonderingen op dat beginsel – bijvoorbeeld ter bescherming van minderjarigen – mogen alleen bij wet worden gemaakt. De uitspraak, ongeacht een eventuele beslotenheid van de zitting, dient echter altijd in het openbaar te worden gedaan; het vierde lid van artikel 136 laat daarop geen uitzonderingen toe. Deze grondwetsbepalingen vertonen overeenkomst met vergelijkbare grondwetsbepalingen in andere landen en verschillende internationale verdragen.

Algemeen wordt erkend dat de openbare uitspraak een constituerend vereiste is: zonder openbare uitspraak geen vonnis. En alhoewel een vonnis vaak niet geheel wordt voorgelezen en soms op andere wijze openbaar wordt gemaakt, omvat dit openbaarheidsbeginsel geen vereisten aangaande de publieke toegang tot de (schriftelijke) uitspraak nadat het (mondeling) uitspreken heeft plaatsgevonden.

Mede door de ontwikkelingen in de informatietechnologie wordt internationaal evenwel een steeds duidelijker trend zichtbaar om ook aan een dergelijke raadplegingsmogelijkheid bepaalde eisen te stellen. Het juridisch kader inzake de beschikbaarheid op internet van rechterlijke uitspraken vormt het onderwerp van dit artikel. Alvorens dat kader te schetsen, bespreken we eerst de functies die het publiceren van rechterlijke uitspraken kan hebben.

2 Functies van publicatie

Een rechterlijke beslissing is natuurlijk van belang voor de partijen die bij het aan de rechter voorgelegde geschil betrokken zijn, maar ook het ter beschikking stellen van de uitspraak aan niet-direct betrokkenen vervult een aantal functies.

¹ mr. dr. M. van Opijnen is rechtsinformaticus, werkzaam bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (UBR|KOOP) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Nederland. In februari 2014 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift 'Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd'.

Ten eerste is er de legitimatiefunctie. Deze houdt rechtstreeks verband met het hierboven genoemde beginsel van openbaarheid van rechtspraak: burgers en andere overheidsorganen moeten kunnen controleren of de rechter onafhankelijk en onpartijdig heeft rechtsgesproken, de wet als leidraad heeft genomen, en algemene rechtsbeginselen als rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, motiveringsbeginsel en rechtszekerheid heeft gerespecteerd.

De tweede functie ziet op de rechtsvormende functie van de rechterlijke uitspraak. In veel procedures heeft de rechter een vastomlijnde rol, waarin weinig ruimte bestaat voor een eigen inbreng: de wet is helder en een rechterlijke uitspraak is eigenlijk alleen nodig voor het verkrijgen van een executoriale titel of om een feitelijke toestand voor recht te verklaren. In andere zaken evenwel heeft de rechter meer beoordelingsvrijheid: om vage normen in de wet nader in te kleuren, om bewijsmiddelen te waarderen, om de strafmaat te bepalen, om feiten en belangen tegen elkaar af te wegen of om vast te stellen wat maatschappelijk betaamt. Met dergelijke beslissingen gaat de rechter rechtscheppend te werk. Kenbaarheid van deze jurisprudentie als rechtsbron is van imminent belang. Een goed gedocumenteerde uitsprakendatabank kan de rechterlijke macht helpen om het recht door de tijd heen consistent toe te passen; rechters van lagere gerechten zullen veel baat hebben bij kennis over het oordeel van de hogere rechter, zodat zij – door het volgen van deze hoogste jurisprudentie – de rechtseenheid kunnen bevorderen, en tevens kunnen voorkómen dat hun eigen oordeel in hoger beroep wordt vernietigd.

Publieke kennis van de jurisprudentie als rechtsbron komt zowel de algemene rechtsontwikkeling als het functioneren van het rechtsbedrijf ten goede: de advocaat zal beter in staat zijn om de kansen van zijn cliënten in te schatten of te bepalen welke strategie succesvol zal kunnen zijn; universiteiten kunnen rechtenstudenten beter op hun toekomstige rol voorbereiden; rechtsgeleerden kunnen de jurisprudentie bestuderen en het wetenschappelijk juridisch debat daarmee stimuleren; wetgevingsambtenaren kunnen het oordeel van rechter over de bestaande regelgeving laten meewegen bij het ontwerpen van nieuwe wetgeving of het aanpassen van de vigerende regels.

De derde functie, die we de transparantiefunctie kunnen noemen, ziet op de rol van de rechter in de maatschappij. Met uitzondering van rechtszaken – vooral op het gebied van het strafrecht – die de aandacht van de pers halen, onttrekt het werk van de rechter zich aan het oog van de publieke opinie. Natuurlijk dient de rechter in stilte en ongehinderd zijn werk te kunnen doen, maar ‘onbekend maakt onbemind’ geldt ook hier. Door uitspraken met maatschappelijke relevantie te publiceren kan de samenleving een beter beeld krijgen van de rechterlijke arbeid. Ervan uitgaande dat die rechter zijn werk goed doet, is dat bevorderlijk voor het vertrouwen van de burger in de rechterlijke macht.

3 Een kleine terugblik

Publicatie van rechterlijke uitspraken kent in veel landen een lange traditie. Het is vooral de rechtsvormende functie die daarbij bepalend is geweest.

In *common-law*-stelsels leidde het beginsel van *stare decisis* – waarbij de rechter verplicht is eerder geschapen precedents te volgen – tot het aanleggen van ‘*reporters*’ of ‘*law reports*’: officiële verzamelingen van gezaghebbende rechterlijke uitspraken. In landen met een systeem van *civil law* is de rechterlijke uitspraak geen formele rechtsbron, maar speelt de jurisprudentie natuurlijk wel een belangrijke rol. Niet alleen omdat beslissingen van een lagere rechter die afwijken van hogere rechtspraak vrijwel zeker in beroep worden vernietigd, maar ook met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Vanwege het ontbreken van de formele status als rechtsbron liet de overheid de publicatie van rechterlijke uitspraken volledig over aan de markt: commerciële uitgeverijen verzamelden belangwekkende uitspraken met behulp van een correspondentennetwerk bij de gerechten. Redacties maakten vervolgens een selectie, schreven samenvattingen en zorgden voor publicatie. Door de monopoliepositie die

de uitgevers hiermee verworven, moest ook de rechterlijke macht zelf (diep) in de buidel tasten om van de eigen jurisprudentie kennis te kunnen nemen. Bovendien konden de uitgevers bepalen van welke uitspraken het publiek, de rechterlijke macht inclusief, kennis zouden nemen, en welke uitspraken derhalve een rol zouden spelen in de verdere rechtsontwikkeling.

De opkomst van internet heeft deze gang van zaken in nog geen tien jaar tijd volledig veranderd: tegen geringe kosten kunnen overheidsorganen belangwekkende juridische documenten – zoals wetgeving en rechterlijke uitspraken – nu voor iedereen toegankelijk maken. Weliswaar spelen uitgevers in veel landen nog steeds een rol bij het ordenen en ‘verrijken’ van de informatie, maar de monopoliepositie bij de publicatie van het basisinformatie van de democratische rechtsstaat zijn zij kwijt; hiervoor hebben overheidsorganen nu zelf de verantwoordelijkheid genomen.

De mogelijkheden van internet zijn zelfs zo fundamenteel dat zich nieuwe juridische normen ontwikkelen. Deze normen hebben zowel betrekking op de blote verplichting tot het publiceren van (juridische) overheidsinformatie, als op de wijze waarop dat moet gebeuren. In dit artikel wordt specifiek ingegaan op de publicatie van rechterlijke uitspraken, maar de situatie met betrekking tot de publicatie van wetgeving, parlementaire documenten en zelfs rechtswetenschappelijke literatuur is vergelijkbaar.

4 Het juridisch kader

Er zijn slechts weinig landen waar bepalingen omtrent de publicatie van rechterlijke uitspraken in de wet zijn vastgelegd, en ook in internationale verdragen is er nog weinig over te vinden. Toch is er voldoende materiaal die de contouren van het zich ontwikkelende normenkader zichtbaar maken. We bespreken enkele van de belangrijkste teksten, gegroepeerd rond vijf essentiële thema's.

4.1 Publicatie

Om te beginnen is er het vraagstuk van de publicatie zelf. Voor Suriname lijken daarbij onder meer de ‘Heredia rules’ van belang (voluit: ‘*Minimal Rules for the Diffusion of the Judicial Information in Internet*’).² Alhoewel deze tekst geen geografisch toepassingsgebied definieert, is het (Latijns-)Amerikaans georiënteerd; het document is vernoemd naar de stad Heredia in Costa Rica, waar het in 2003 is vastgesteld door maatschappelijke organisaties, judiciële autoriteiten en academici uit Argentinië, Brazilië, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Mexico, Uruguay, de Dominicaanse Republiek en Canada. De Heredia rules bevatten een tiental aanbevelingen aangaande het verspreiden van rechterlijke informatie via internet. Dat betreft niet alleen de publicatie van uitspraken, maar ook het toegankelijk maken van andersoortige gegevens, zoals rolinformatie. Hier beperken we ons tot de aanbevelingen inzake uitsprakenpublicatie. *Rule 1* luidt:

The purpose of disseminating judgments and judicial decisions on the Internet is to:

- a) provide knowledge about case law information and to guarantee equality before the law.*
- b) endeavor to reach transparency in the administration of justice.*

Hierin herkennen we de functies die we hierboven bij de functies van de uitsprakenpublicatie hebben benoemd: legitimatie, rechtsvorming en transparantie.

² De Heredia rules zijn beschikbaar in vier talen (Spaans, Portugees, Frans en Engels). De Engelse versie is te vinden op: http://www.ijjusticia.edu.ar/heredia/Heredia_Rules.htm.

4.2 Selectie

Publicatie van alle uitspraken wordt over het algemeen als onwenselijk en nutteloos gezien. Vooral de – nog te bespreken – anonimisering levert een grote kostenpost op, en publicatie van vrijwel identieke uitspraken in bijvoorbeeld eenvoudige geldvorderings- en alimentatiezaken leidt tot een ondoorgrondelijke informatieberg waarin de gebruiker niet meer kan zien wat nu werkelijk belangrijk is.

Over de vraag welke uitspraken wel en niet moeten worden gepubliceerd laten de Heredia Rules zich niet uit. Een meer expliciete leidraad daarover is wel te vinden in *Recommendation (95)11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning the selection, processing, presentation and archiving of court decisions in legal information retrieval systems*.³

In deze Aanbeveling wordt een onderscheid gemaakt tussen het ‘negatief’ en het ‘positief’ selectie criterium. Het negatieve selectie criterium geldt voor de hoogste gerechten: omdat de uitspraken van deze gerechten een grote kans hebben jurisprudentievormend te zijn, dienen deze in beginsel allemaal te worden gepubliceerd, tenzij ze evident niet interessant zijn, bijvoorbeeld omdat sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid. Voor uitspraken van lagere gerechten geldt het positieve criterium: uitspraken worden in beginsel niet gepubliceerd, tenzij deze door de maatschappelijke betekenis van het behandelde conflict of de juridische casuïstiek bredere aandacht verdienen. In enkele Europese landen is met wetgeving of beleidsregels nadere invulling gegeven aan dit criterium. Een van de meest gedetailleerde regelingen is te vinden in Nederland.⁴

4.3 Het anonimiseringsbeginsel

We hebben gezien dat de terechtzitting in beginsel, en de rechterlijke uitspraak altijd openbaar is. Alhoewel essentieel voor de openbaarheid van rechtspraak, zijn deze bepalingen geschreven op basis van het gegeven dat zowel zitting als uitspraak een vluchtig karakter hebben. Het zal niet de bedoeling van de grondwetgever zijn geweest dat de namen van appellanten, beklaagden, getuigen, verdachten en slachtoffers tot in lengte der dagen op internet te vinden zijn indien de uitspraak waarin zij figureren op internet wordt gepubliceerd. Betrokkenheid in een rechtszaak kan worden geacht te behoren tot iemands privéleven, beschermd door artikel 17 lid 1 van de Grondwet. Daarbij dient bovendien te worden bedacht dat de details die over mensen in de rechtszaal aan de orde komen over het algemeen de minder rooskleurige zijn; openbaarmaking ervan kan grote persoonlijke schade berokkenen. Bepalingen over deze delicate balans tussen het algemeen belang van transparantie van rechtspraak versus het recht op privacy van de justitiabelen vinden we onder meer in de Heredia Rules. De daarin neergelegde opvatting is dat het recht op privacy altijd prevaleert wanneer het gaat om minderjarigen, familiezaken en ‘gevoelige data’, zoals die betreffende etniciteit, politieke overtuiging, vakbondsactiviteiten, gezondheid, seksuele geaardheid, seksueel of huiselijk geweld, en andere gegevens die krachtens de wet bijzondere bescherming genieten.

Het algemeen belang daarentegen gaat voor wanneer iemand vrijwillig de status van publieke persoonlijkheid heeft aangenomen – bijvoorbeeld als politicus – en indien de rechterlijke uitspraak daaraan is gerelateerd.

Voor zaken die onder geen van beide hoofdregels vallen, bepaalt *rule 7*:

In all other cases, attaining a balance guaranteeing both rights should be sought.

This balance could be implemented:

- a) *in case law decision databases, using search engines capable of ignoring names and personal data (...).*

³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=538429>

⁴ <http://rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/Uitspraken/Selectiecriteria>

Hierbij kunnen we aantekenen dat deze laatste bepaling zijn waarde als instructienorm inmiddels heeft verloren. In de eerste plaats omdat dit voorschrift technisch niet realiseerbaar (meer) is; als er in een – publiek toegankelijke databank – namen en persoonlijke data staan, kunnen deze met slimme technologie altijd worden achterhaald. De tweede, hiermee samenhangende, reden is gelegen in het open-databeginsel dat we in de volgende paragraaf zullen bespreken.

De meeste landen waar substantiële rechtspraakverzamelingen op internet toegankelijk zijn hanteren inmiddels strengere regels dan die van de Heredia rules: alle data die tot een persoon herleidbaar zijn, worden geanonimiseerd. Een uitzondering is er alleen voor beroepsmatig bij de zaak betrokkenen, zoals advocaten en rechters. Bij het anonimiseren is wel van belang dat de tekst begrijpelijk blijft: men moet kunnen zien welke gegevens zijn vervangen en welke rol de vervangen gegevens in de tekst hebben.

4.4 Open data

De technologische – en daaraan gerelateerde juridische en maatschappelijke – ontwikkelingen gaan zo snel dat het publieksvriendelijk via een internetsite toegang bieden tot een databank niet meer voldoende is: ook de ruwe data zelf moeten ter beschikking worden gesteld. Dit beginsel vinden we prominent terug in een ander *soft law* instrument: de *Declaration of Montreal*. Deze verklaring is in 2002 opgesteld door een aantal *Legal Information Institutes* ('LII's').⁵ Dit zijn aan universiteiten gelieerde instituten die zich – met name in landen met een *common law* traditie – sterk maken voor de gratis toegang tot rechtsbronnen. Bij het wereldwijde netwerk (WorldLII) zijn inmiddels 33 organisaties aangesloten. In sommige landen bieden zij een alternatief voor bestaande (commerciële) uitgeverij of integreren ze door overheids- en rechterlijke instanties verspreid gepubliceerde bronnen, in andere landen bieden ze als enige toegang tot bepaalde gegevensbanken. Grote LII's zijn te vinden in onder meer Australië (AustLII), Canada (CanLII), Zuidelijk Afrika (SafLII) en India (LIIOfIndia).

Van de Verklaring van Montreal is voor ons vooral het eerste deel van belang:

- *Public legal information from all countries and international institutions is part of the common heritage of humanity. Maximising access to this information promotes justice and the rule of law;*
- *Public legal information is digital common property and should be accessible to all on a non-profit basis and free of charge;*
- *Organisations such as legal information institutes have the right to publish public legal information and the government bodies that create or control that information should provide access to it so that it can be published by other parties.*

In de eerste bepaling zien we de functies van publicatie terug die we eerder hebben geformuleerd. De tweede en derde bepaling, alsmede de verwijzing naar de 'common heritage of humanity' in de eerste zin, vloeien voort uit de strijd die er in veel van de betrokken landen woedt over de principiële openbaarheid en auteursrechtelijke bescherming van juridische bronnen. In deze bepalingen wordt benadrukt dat het basismateriaal niet alleen voor iedereen gratis raadpleegbaar moet zijn, maar ook dat anderen dat materiaal vrijelijk mogen herpubliceren, een beginsel dat we uitdrukken met 'open data'.

Het is een thema dat de laatste jaren een steeds belangrijker rol speelt in discussies over de informatiesamenleving. Het inzicht is gegroeid dat dataverzamelingen die overheden aanleggen bij de uitoefening van hun publieke taken, van eminent maatschappelijk belang zijn

⁵ Nadien is het document nog enkele malen gewijzigd. De actuele tekst is te raadplegen op: <http://www.worldlii.org/worldlii/declaration>.

en daarom voor iedereen toegankelijk en herbruikbaar zouden moeten zijn. Internationaal is dit zeer stellig tot uitdrukking gebracht door de G8, die in juni 2013 het *Open Data Charter* heeft vastgesteld.⁶ In dit charter wordt benadrukt dat open data kunnen bijdragen aan een meer transparante en responsieve overheid en een katalysator kunnen zijn voor innovatieve bedrijvigheid en economische ontwikkeling. In diverse landen is er reeds wetgeving die overheden verplicht tot het openstellen van dataverzamelingen; in de Europese Unie is de richtlijn tot hergebruik van overheidsinformatie onlangs vernieuwd.⁷

4.5 Toegankelijkheidsaspecten

Ook wanneer slechts een selectie van uitspraken wordt gepubliceerd, ontstaan al spoedig flinke databanken waarin het lastig zoeken kan zijn. Gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van deze databanken zijn dan ook geen overbodige eisen. Twee aspecten zijn daarbij in het bijzonder van belang: een goede identificatiemethodiek en gestandaardiseerde 'metadata' (ontsluitingskenmerken).

Naarmate meer rechtsbronnen elektronisch beschikbaar komen, hoe belangrijker het is dat er op een consistente manier naar kan worden verwezen. Rechterlijke uitspraken moeten daarom zodanig worden genummerd dat juristen er op eenduidige en eenvoudige manier naar kunnen verwijzen en dat ook computers ze makkelijk terug kunnen vinden.

Voor een goede doorzoekbaarheid van databanken is het van belang dat uitspraken worden voorzien van een aantal metadata, zoals uitspraakdatum, rechtsgebied en mogelijk ook trefwoorden of een samenvatting.

Ook met betrekking tot nummering en metadata ontwikkelt zich geleidelijk een juridisch kader.

Een voorbeeld kunnen we vinden bij de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Deze organisatie – waarbij vrijwel alle landen ter wereld zijn aangesloten – onderkent de groeiende behoefte aan (digitale en grensoverschrijdende) toegang tot het nationale recht van de aangesloten landen. In 2008 werd daarom het initiatief genomen tot een internationaal verdrag. Alhoewel de kansen op voltooiing vooralsnog gering lijken, geven de ontwikkelde '*Guiding principles*'⁸ wel een indruk van de richting waarin het recht zich ontwikkelt. Het open-databeginsel is terug te vinden in artikel 3, het privacy-beginsel in artikel 11. Van belang hier is vooral artikel 12 van de ontwerptekst:

State Parties are encouraged to adopt neutral methods of citation of their legal materials, including methods internationally consistent.

Een concreet voorbeeld van internationaal consistente nummering van rechterlijke uitspraken is te vinden in de Europese Unie, waar in 2010 door de Raad van Ministers de '*Council conclusions inviting the introduction of the European Case Law Identifier (ECLI) and a minimum set of uniform metadata for case law*'⁹ werden aangenomen. ECLI is een eenvoudig te begrijpen nummeringsmethodiek die inmiddels al wordt gebruikt door het Hof van Justitie van de Europese Unie en door gerechten in Spanje, Tsjechië, Slowakije, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Nederland.

5 Tot slot

In dit artikel hebben we beschreven waarom het in deze tijd belangrijk is om (ten minste een selectie van) rechterlijke uitspraken te publiceren op het internet. Het versterkt de democratische rechtsstaat, vergroot de transparantie van de rechtspraak, stimuleert het

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

⁷ Richtlijn 2013/37/EU van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013L0037>

⁸ http://www.hcch.net/upload/wop/genaff_pd11a2009e.pdf

⁹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52011XG0429\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52011XG0429(01))

maatschappelijk en academisch debat over de ontwikkeling van het recht en kan een economische impuls geven.

Internationaal begint zich een steeds concreter juridisch kader te ontwikkelen met betrekking tot de publicatie van (een selectie van) rechterlijke uitspraken. Deze moeten worden geanonimiseerd en van minimale ontsluitingskenmerken voorzien. De brondocumenten moeten bovendien vrijelijk door anderen kunnen worden hergebruikt.

Het publiceren van uitspraken mag technisch geen grote belemmeringen meer opleveren. Een andere vraag is wie deze publicatie ter hand zou moeten nemen en hoe dat moet georganiseerd. Dat vergt natuurlijk goed overleg en zorgvuldige besluitvorming, maar met slechts positieve effecten in het vooruitzicht is er geen reden om hiermee nog langer te wachten.