

ABRvS 18 februari 2004 , 200300829/1, LJN: AO3890

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AO3890>

Noot

1. Inzet van deze Wob-procedure is de openbaarheid van alle stukken in een kort-gedingprocedure voor de rechtbank in Den Haag inzake een politie-inval in de Ulu Camii-moskee in Amsterdam. Daarbij gaat het niet alleen om verstreking van de uitspraak, maar ook om de openbaarmaking van de dagvaarding, pleitnota's en eventuele andere processtukken. De voorliggende rechtsvraag betreft de betekenis van de artikelen 838 en 28 Rv voor de toepasselijkheid van de Wob. Zie het afbakeningscriterium "onverminderd het elders bij de wet bepaalde" in artikel 2 Wob. Vanuit dogmatisch oogpunt volgt de Afdeling het bekende stramien. Wil sprake zijn van een *lex specialis* dan moet(en) de betreffende wetsbepaling(en) (of wet) niet alleen een bijzondere openbaarmakingsregeling bevatten, maar moet(en) deze tevens – cumulatief – een uitputtend karakter hebben ten opzichte van de Wob. Het doel van de bijzondere wet, kenbaar uit de considerans en de wetsgeschiedenis, speelt daarbij een belangrijke rol. De vraag of een afzonderlijke toepassing van de Wob aan de goede werking van het bijzondere openbaarheidsregime afbreuk zou doen, is een belangrijk hulpcriterium bij de toetsing op het tweede vereiste. Naar het oordeel van de rechtbank voldeed artikel 28 Rv wel aan het eerste criterium, maar niet aan het tweede, reden voor de minister van Justitie, het op openbaarmaking aangesproken bestuursorgaan, om in hoger beroep te gaan. De Afdeling komt tot een ander oordeel dan de rechtbank, met name op basis van een (louter) wetssystematische interpretatie. Gelet op het samenstel van regels en het systeem van het WRv wordt artikel 28 Rv aangemerkt als een bijzondere regeling voor openbaarmaking, die bovendien een uitputtend karakter heeft, zodat voor toepassing van de bepalingen van de Wob geen plaats is. Na deze constatering volgt in r.o. 2.5 echter een verwarrende toevoeging: "Indien in het geval waarin een openbaar lichaam partij is in een civiel geding naast een verzoek als bedoeld in artikel 28, tweede lid, van het WRv voor een ieder ook de mogelijkheid zou openstaan een verzoek op grond van de WOB te doen, zou afbreuk worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen van het WRv." Hieruit zou kunnen worden afgeleid, dat artikel 28 slechts als *lex specialis* in relatie tot de Wob geldt voorzover een van de partijen in een civiele procedure een openbaar lichaam is. Immers kan worden betoogd, dat slechts in die gevallen sprake is van een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van artikel 3, eerste lid, Wob. Gezien de ruime uitleg van het begrip bestuurlijke aangelegenheid door de Afdeling in eerdere rechtspraak hoeft dat echter niet en heeft de opvatting dat de uitoefening van de beheersbevoegdheid van de minister van Justitie in het kader van de rechterlijke organisatie (artikel 3, eerste lid, Wob jo. de Organisatieregeling beheer gerechten en landelijke diensten, Stcrt. 1997, 248) als zodanig een (voldoende) bestuurlijke aangelegenheid is en de hoedanigheid van partijen er derhalve niet toe doet, betere papieren. Ik houd het daarom vooralsnog op deze laatste uitleg. Zie ten aanzien van de bevoegdheid van de minister van Justitie ex artikel 3 Wob in algemene zin ABRS 15 februari 2001, AB 2002, 2 m.nt. SZ (minister als verantwoordelijk en derhalve bevoegd bestuursorgaan i.t.t. het hoofd van het ressortparket). Een aanwijzing dat de Afdeling zich in deze procedure nog niet volledig wil binden is, afgezien van genoemde beperkende passage, het toespitsen van haar rechtsoordeel op artikel 28 Rv, het informatieregime betreffende civiele procedures, aldus voorbijgaand aan het eveneens door appellant ingeroepen artikel 838 Rv, dat een veel ruimere werkingsfeer heeft, want tevens ziet op strafprocedures en bestuursrechtelijke gedingen bij de rechtbanken, de CRvB en het CBB. De beoordeling in concreto, afgestemd op de voorliggende casus, is echter een kenmerk van deze reikwijdte-jurisprudentie. Zo bezien volgt de Afdeling een vaste lijn en is het aan anderen om deze puzzelstukken ten behoeve van de rechtspraktijk in breder verband te duiden.

2. In de afgelopen jaren heeft de Afdeling verschillende uitspraken gedaan in afbakeningsgeschillen inzake de Wob en specifieke (formeel-)wettelijke informatieregimes. In deze uitspraak wordt verwezen naar ABRS van 14 september 1999, AB 2002, 40 (artt. 21 en 22 Luchtvaartongevallenwet). Andere uitspraken uit de recente jaren zijn: ABRS 17 september 2003,

AB 2003, 439 m.nt. E.J. Daalder (art. 40 Wet waardering onroerende zaken), ABRS 19 december 2000, AB 2002, 41 m.nt. SZ (artikel 22 Bestrijdingsmiddelenwet), ABRS 4 maart 1999, AB 2002, 39 m.nt. SZ (Wet politieregisters) en ABRS 3 maart 1998, AB 1998, 435 m.nt. ICvdV en JB 1998, 77 (art. 29, derde lid, Wet op de Geneesmiddelenvoorziening). Afgaande op de gepubliceerde rechtspraak lijkt dit type geschillen in aantal toe te nemen. Dat hoeft geen verbazing te wekken, is immers een uitvloeisel van de toenemende betekenis van informatiebepalingen in de sectorwetgeving, al dan niet in het verlengde van communautaire regelingsverplichtingen. Naast de belangrijke categorie van de wettelijke informatieverplichtingen is in toenemende mate sprake van bijzondere wettelijke voorzieningen in de vorm van specifieke geheimhoudings- en openbaarmakingsregimes, al dan niet in aanvulling op, of ter concretisering van, de normering van de bescherming van persoonsgegevens. Vaak gaat het daarbij echter ook om een bijzondere bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Er kunnen echter ook andere redenen zijn voor bijzondere wetgeving. Zo blijkt uit deze casus dat het procesrechtelijke informatieregime omtrent vonnissen, arresten en beschikkingen en de onderliggende processtukken in artikel 28 Rv, bestaande uit een combinatie van voorschriften en een exclusieve beschikkingsbevoegdheid van de griffier (attributie aan ondergeschikten), (mede) een afbakening van sferen in de trias, in het bijzonder tussen bestuur en rechterlijke macht, bewerkstelligt. Een dergelijke afbakening geldt echter niet voor het OM. Zie ABRS 21 augustus 2002, AB 2003, 42 m.nt. PJS (aangifte Zorreguieta) en ABRS 12 september 2001, AB 2002, 4 m.nt. SZ. Uit het voorgaande vloeit voort, dat deze jurisprudentie van de Afdeling qua actuele betekenis steeds met enige voorzichtigheid bezien moet worden, met name vanwege de voortdurende wijzigingen in de wetgeving. Dat zal niet anders worden, al was het maar vanwege het projectmatige streven naar administratieve lastenverlichting – zowel nationaal als in Europees verband -, dat (mede) inzet op een reductie en bundeling van wettelijke informatieverplichtingen.

3. De grondrechtelijk in de artikelen 6 EVRM en 121 Grw. gegarandeerde openbaarheid van rechtspraak, die traditioneel is toegesneden op de openbaarheid van zitting/behandeling en uitspraak, heeft in de afgelopen periode qua rechtsopvatting uitbreiding ondergaan door hieronder tevens de publieke beschikbaarheid van uitspraken/uittreksels te begrijpen. Die ruimere betekenis geldt in het bijzonder artikel 6, eerste lid, EVRM. Deze grondrechtsgarantie staat mede in het teken van de legitimiteit van het rechterlijk oordeel, in het bijzonder het vertrouwen bij het publiek met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke instanties. Gebruikelijk is op dit punt met name te letten op de inrichting en organisatie van de gerechten (vgl. de voor het bestuursrecht belangrijke uitspraak in de zaak-Kleyn, EHRM 6 mei 2003, JB 2003, 119 m.nt. AWH, AB 2003, 211, m.nt. LV en BdeW). In dezelfde zin het Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de VAR, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, Den Haag 2004, hoofdstuk 3. De maatschappelijke – politiek breed ondersteunde - behoefte aan transparantie van de rechtspraak van een kritische(r) publieke opinie gaat echter verder en vergt naar actuele rechtsopvatting tevens de beschikbaarheid van rechterlijke uitspraken voor derden. Tegelijkertijd groeide in het afgelopen decennium het besef van de samenloop van de openbaarheidsgarantie in artikel 6, eerste lid, met artikel 8 EVRM, het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (zie EHRM 25 februari 1997, NJ 1999, 516 en HR 27 november 1992, NJ 1993, 593). De huidige procesrechtelijke openbaarmakingsregelingen met betrekking tot afschriften en uittreksels van rechterlijke uitspraken in de artikelen 28 en 838 WRv, 8:79, tweede lid, Awb en 21 Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak 2002 (Stcrt. 2001, 245) vormen derhalve een zelfstandig element in de uitwerking van het grondrechtelijk gewaarborgde openbaarheidsbeginsel in de rechtspraak, terwijl via de verplichte belangenafweging in concreto tevens recht gedaan kan worden aan het privacybelang van betrokkenen. Op dit punt geldt als algemene regel, dat afschriften/uittreksels in geanonimiseerde vorm worden verstrekt. Zie in dit verband de belangrijke arresten van de Hoge Raad over het recht op (o.m.) afschriften/uittreksels: HR 29 juni 2001, NJ 2001, 613 (openbaarmaking tuchtrechtelijke uitspraken Hof van Discipline op grond van de artt. 58 Advocatenwet en 838 Rv) en HR 2 juli 2002, NJ 2003, 2 m.nt. Kn. (Mink K.), in het bijzonder de conclusies van de betreffende advocaten-generaal (respectievelijk Bakels en Machielse) en de noot van Knigge. Zie in deze arresten ook de betekenis van anonimisering van betrokkenen als afdoende geachte maatregel ter bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Deze

jurisprudentie heeft tevens relevantie voor het bestuursrecht, uitgaande van de partiële gelding – en overigens reflexwerking – van de artikelen 6, eerste lid, en 8 EVRM

4. De huidige openbaarmakingsregeling in het bestuursprocesrecht inzake afschriften/uittreksels van rechterlijke uitspraken is complexer dan artikel 8:79, tweede lid, Awb doet vermoeden. Deze bepaling is van toepassing op het beroep bij de rechtbank en ingevolge het eerste lid van de artikelen 36 en 39 Wet Raad van State, 17 en 21 Beroepswet en 19 en 22 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie van overeenkomstige toepassing op het bij deze rechterlijke colleges ingestelde beroep en hoger beroep. Ingevolge deze bepaling kunnen anderen dan partijen afschriften of uittreksels van de uitspraak of van het proces-verbaal van de mondelinge uitspraak verkrijgen, zij het onder vergoeding van kosten krachtens de van overeenkomstige toepassing verklaarde Wet tarieven in strafzaken. Uit het perspectief van het openbaarheidsbeginsel heeft deze bepaling tevens een compenserende functie met betrekking tot het uitgangspunt van een schriftelijke uitspraak in artikel 8:66, eerste lid, Awb. Met betrekking tot artikel 8:79, tweede lid, Awb valt op dat het informatierecht in deze bepaling ongeclausuleerd is omschreven, zij het dat de – alternatieve – verstrekking van een uittreksel bedoeld lijkt om tegemoet te komen aan prevalerende belangen, waaronder dat van de persoonlijke levenssfeer. Ook deze bepaling impliceert derhalve een belangenafweging in concreto, mede in het licht van de relevante grondrechten. Niet geregeld is echter wie hiertoe bevoegd of zelfs verplicht is. Op dit punt tekent zich het onderscheid af tussen de onder de Wet op de rechterlijke organisatie vallende rechtbanken, de CRvB en het CBB enerzijds en de Afdeling bestuursrecht als onderdeel van de Raad van State anderzijds. Voor de rechterlijke organisatie geldt op dit punt mede artikel 838, eerste lid, eerste volzin, Rv, dat de griffiers en andere bewaarders van openbare registers als (exclusief) bevoegd orgaan aanwijst. In het verlengde van de hier besproken uitspraak is aannemelijk, dat het samenstel van deze bepaling en artikel 8:79, eerste lid, Awb wat de verstrekking van afschriften en uittreksels betreft derogeeert aan de Wob. Anders dan artikel 28 Rv kent de Awb echter geen zelfstandige voorziening voor de openbaarheid van processtukken. Op dit punt komt artikel 838, eerste lid, eerste volzin, Rv complementaire betekenis toe in relatie tot artikel 8:79, tweede lid, Awb (zie: TK 1999-2000, 26855, nr. 3, p. 59), want betreft in beginsel ook de processtukken. Ook in dit geval gaat het derhalve om een volledige en uitputtende regeling, zodat de Wob hier niet van toepassing is, terwijl aan een analoge toepassing van artikel 10 Wob uit een oogpunt van harmonisatie van procesrecht bezwaren kleven. Gezien de bijzondere staatsrechtelijke positie van de Raad van State en dus ook van de Afdeling bestuursrecht, is op de verstrekking van uitspraken/uittreksels en processtukken artikel 838 Rv niet van toepassing. Evenmin is een wettelijke voorziening getroffen. Om deze lacune op te vullen kent de op artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Raad van State gebaseerde, door haar voorzitter vastgestelde, Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak 2002, Stcrt. 2001, 245, in de artikelen 21 en 24 een nadere voorziening. Artikel 21 regelt de afgifte van afschriften en uittreksels van uitspraken door de secretaris. Ingevolge het vijfde lid kan de secretaris in plaats van een afschrift een uittreksel van de uitspraak afgeven, echter slechts op uitdrukkelijk verzoek van de betrokken partij. Artikel 24 handelt over de verstrekking van dossierstukken. Ingevolge het vierde lid worden aan een niet-partij geen afschriften of kopieën verstrekt van het proces-verbaal van de zitting of van enig ander dossierstuk. Deze bepaling komt overeen met artikel 28, derde lid, tweede volzin, Rv, spoort echter niet met artikel 838, eerste lid, eerste volzin Rv. Bovendien is de rechtswerking van deze weigeringsgrond dubieus omdat deze de regelingsbevoegdheid van de voorzitter ex artikel 28, tweede lid, WRvS te buiten gaat (vgl. ABRS 31 juli 2002, AB 2002, 384 met kritische noot terzake van PJS). De vraag naar een eventuele – aanvullende – toepasselijkheid van de Wob doet zich in dit geval evenwel niet voor, omdat de Raad van State zelf beheersbevoegd is - dus niet een minister - en de Raad en zijn afdelingen op grond van artikel 1:1, tweede lid, sub d, Awb niet als bestuursorgaan in de zin van de Awb gelden en dus ook niet als bestuursorgaan in de zin van artikel 3 Wob. Daarnaast voorziet artikel 27g van de Algemene wet inzake rijksbelastingen nog in een bijzonder regime, in afwijking van artikel 8:79, tweede lid, Awb. Ingevolge het eerste lid geschiedt de verstrekking van afschriften of uittreksels aan anderen dan partijen met machtiging van het gerechtshof. Uit het tweede lid blijkt dat die machtiging slechts achterwege blijft indien het hof in het kader van een belangenafweging op grond van een aan de uitspraak voorafgaand verzoek van een van de partijen oordeelt, dat ook

na anonimisering de geheimhouding van persoonlijke en financiële gegevens onvoldoende wordt beschermd en bovendien het belang van de openbaarheid van de rechtspraak niet opweegt tegen dit belang. Zie de nadere uitwerking hiervan in artikel 11 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven, Stcrt. 2002, 28. Tegen beslissingen omtrent de openbaarmaking van uitspraken, uittreksels daarvan en overige processtukken staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat ingevolge artikel 1:1, tweede lid, sub c, d en g, Awb de betreffende rechterlijke instanties en hun griffiers en secretarissen niet als bestuursorgaan zijn gekwalificeerd en hun beslissingen derhalve niet als besluit in de zin van de artikelen 1:3, eerste lid, en 8:1 Awb gelden. In geval van geschillen zal derhalve moeten worden teruggevallen op de aanvullende rechtsmacht van de gewone rechter of het interne en externe klachtrecht.

5. Het huidige artikel 28 Rv, zoals uitvoerig weergegeven in deze uitspraak, is het resultaat van een fasegewijze rechtsontwikkeling. Vertrekpunt was artikel 838 Rv. In een eerder wetsvoorstel van maart 1996 (TK 1995-1996, 24651, nrs. 1-2) sloot het nieuwe artikel 1.3.10, tweede lid, Rv in belangrijke mate aan bij artikel 8:79, tweede lid, Awb door de regeling van een inzagerecht in vonnissen, arresten en beschikkingen en een recht op afschrift hiervan tegen vergoeding. Dit wetsvoorstel is ingetrokken in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie en nadien vervangen door het wetsvoorstel Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg (TK 1999-2000, 26855, nrs. 1-2), dat op 1 januari 2002 als wet in werking trad (Stb. 2001, 580 en 623). Het huidige artikel 28 Rv (in beide wetsvoorstellen: artikel 1.3.10) is een onderdeel van de Derde afdeling met het opschrift: Algemene voorschriften voor procedures. Hierin zijn een aantal bepalingen opgenomen met een algemeen, soms meer principieel karakter, die voor alle civiele procedures gelden (nr. 3, p. 49) en dus ook voor procedures waarin de overheid partij is. Het hierin vastgelegde recht op afschrift wordt gezien als een concretisering van het beginsel van de openbaarheid van de uitspraak. Uit de toelichting blijkt dat het eerder nog beoogde inzagerecht in rechterlijke oordelen is vervallen om reden van de werkbelasting van de griffies. Daarom is volstaan met een beginselrecht van een ieder op afschrift van vonnissen, arresten en beschikkingen. Dit geldt tenzij verstrekking van een dergelijk afschrift 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 dat geval kan de griffier volstaan met verstrekking van een geanonimiseerd afschrift of uittreksel. Hiermee is het recht op afschrift onderworpen aan een belangenafweging door de griffier, waarbij het criterium van de bescherming van zwaarwegende belangen als relatieve weigeringsgrond geldt. Uit de memorie van toelichting blijkt, dat hierbij met name aan de bescherming van privacy en bedrijfsgeheimen is gedacht, waarbij opmerkelijk is dat de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens in belangrijke mate als privacybescherming wordt gezien (nr. 3, p. 59). Anders dan de aan de uitspraken gehechte stukken, zijn ingevolge het derde lid andere tot het procesdossier behorende stukken van openbaarmaking uitgesloten. Hiervan wordt geen afschrift of uittreksel aan derden verstrekt. Bovendien voorzien het zesde en het zevende lid in een zelfstandig regime van rechtsbescherming in de vorm van schriftelijk verzet bij de voorzieningenrechter tegen een gehele of gedeeltelijke weigering van de griffier om aan een verzoek om afschrift te voldoen. Hiertegen staat geen nadere voorziening open.

6. In verband met het streven naar een verdergaande harmonisatie met het procesrecht is in de memorie van toelichting op wetsvoorstel 26855 al het voornemen opgenomen om een met artikel 28 Rv vergelijkbare regeling in het bestuursprocesrecht op te nemen (nr. 3, p. 9-10). Ook wordt ingezet op een eventuele harmonisatie met het strafprocesrecht, waarin de regeling van de openbaarheid van afschriften, uittreksels en andere processtukken nog volledig op artikel 838 Rv is gebaseerd. Vgl. de in gang zijnde fundamentele herbezinning op het burgerlijk procesrecht (TK 2001-2002, 26855, nr. 16, p. 1-2), waarbij een verdergaande harmonisatie van het procesrecht uitdrukkelijk deel uitmaakt van het programma. Zie in dit verband ook de aankondiging van de minister van Justitie van de voorbereiding van een wetsvoorstel tot verbetering en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht en bevordering van definitieve geschilbeslechting (mediation) in zijn brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2004, TK 2003-2004, 29528, nr. 1. Uit het voorgaande vloeit voort dat er inderdaad reden is om het openbaarheidsbeginsel in het bestuursprocesrecht opnieuw te doordenken, zowel in relatie tot de noodzaak van openbaarheid

als voorwaarde tot behoud van legitimiteit van het rechterlijk oordeel, alsmede in relatie tot grondrechtelijk gewaarborgde rechten op (partiële) geheimhouding. De noodzaak daartoe vloeit mede voort uit de sterke groei van het economisch bestuursrecht, waardoor de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens hoger op de rechtspolitieke agenda is komen te staan. Daarbij zou wat de verstrekking van afschriften en uittreksels van uitspraken betreft mijn voorkeur uitgaan naar een vervanging van artikel 8:79, tweede lid, Awb door een voorziening als thans opgenomen in artikel 27g, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het categorisch in de wet uitsluiten van openbaarmaking van dossierstukken, overeenkomstig het huidige derde lid van artikel 28 Rv, moet nog eens worden overdacht. Er kunnen tenslotte allerlei legitieme redenen zijn om deze stukken wel aan derden beschikbaar te stellen, zoals onderzoek. Zie in dit verband ook de regelingen met betrekking tot beperking tot de openbaarheid van rechterlijke archiefbescheiden op basis van de Archiefwet.

7. Het beeld van de feitelijke openbaarheid van rechtspraak is niet compleet zonder een beschrijving van de actieve elektronische openbaarmaking van rechterlijke uitspraken sinds december 1999 via de website Rechtspraak.nl. Rechtspraak van Nederlandse gerechten en uitspraken van internationale gerechten, voor zover die in Nederland rechtskracht hebben, worden gerekend tot de zgn. basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Het kabinet Paars II heeft als beleidsdoelstelling geformuleerd, dat deze categorie overheidsinformatie zelfstandig, laagdrempelig en in onderlinge samenhang gratis raadpleegbaar moet zijn en tegen kostprijs van het medium beschikbaar is. Dit doel wordt bereikt door verstrekking via internet en door ter inzage legging in bibliotheken en overheidsgebouwen. Wat het (her)gebruik van deze informatie betreft gelden voor de burger geen beperkingen, ook niet voor verder commercieel gebruik. Zie de brief van de minister van GSI van 20 april 2000, TK 1999-2000, 26387, nr. 7 (Actieprogramma Elektronische Overheid) en het kabinetsstandpunt op het advies van de Commissie "Grondrechten in het digitale tijdperk" van 16 oktober 2000, TK 2000-2001, 27460, nr. 1. In laatstgenoemde brief is tevens het voornemen vastgelegd om de zorgplicht van de overheid voor een betere toegankelijkheid van deze basisinformatie van de democratische rechtsstaat een grondwettelijke basis te geven, gekoppeld aan de beoogde invoering van een nieuw klassiek grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie, een en ander in aanvulling op het huidige artikel 110 Grw. (p. 30 e.v.). Of het zover komt is echter de vraag. Het huidige kabinet heeft andere beleidsprioriteiten dan de actualisering van de grondrechten, want zet primair in op bestuurlijke vernieuwing en vergroting van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Op dit punt komen we weer terug bij de (analoge doorwerking van de) Wob, met name artikel 8, de verplichting tot actieve openbaarmaking (vgl. de niet-afdwingbaarheid daarvan in HR 8 maart 2002, NJ 2002, 200). Zie in dit verband ook de nieuwe Europese richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, die uiterlijk 1 juli 2005 geïmplementeerd moet zijn.

Met betrekking tot de elektronische publicatie van rechterlijke uitspraken via Rechtspraak.nl gelden eigen regels, in het bijzonder de regeling van Selectie criteria en de Anonimiseringsrichtlijnen. De anonimiseringsvoorschriften zijn een uitvloeisel van de noodzaak tot privacybescherming van natuurlijke personen. De selectie criteria zijn louter toegespitst op het maatschappelijk belang van het rechterlijk oordeel en de betekenis ervan voor de rechtsontwikkeling. Deze beleidsregels kennen geen kader van belangenafweging en bieden derhalve – afgezien van de anonimisering van persoonsnamen - geen bescherming tegen overmatige privacyaantasting en de openbaarmaking van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. En dan is er nog de – eveneens elektronisch gepubliceerde - Persrichtlijn voor de Rechtspraak 2003, waarin wat de privacy betreft volstaan wordt met de opmerking, dat de pers haar eigen verantwoordelijkheid heeft om op een juiste wijze om te gaan met de aan haar op grond van deze regeling verstrekte gegevens, met andere woorden: volstaan wordt met een beroep op de zelfregulering van de pers.

8. Voor de volledigheid moet hier nog een derde spoor van normering van openbaarmaking van rechterlijke uitspraken en onderliggende processtukken worden genoemd: dat van de Wet bescherming persoonsgegevens jo. richtlijn 95/48/EG. Zie wat de ruime reikwijdte van deze richtlijn betreft mijn noot bij HvJ 20 mei 2003, JB 2004, 112 (Österreichischer Rundfunk).

Anders dan veelal wordt beseft biedt de privacy-regelgeving binnen voorwaarden tevens een wettelijke bevoegdheidsgrondslag met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, waaronder de verstrekking ervan aan derden. Het verschil tussen de Wob en de Wbp is dat eerstgenoemde wet aanspraken op informatie in documenten vestigt, en de Wbp – afgezien van de afdwingbare rechten van betrokkenen – in de sleutel staat van de informatiebevoegdheden van de verantwoordelijke, binnen de overheid: het bevoegde bestuursorgaan. Via beleidsregels op basis van en binnen de grenzen van de Wbp kan het bevoegde bestuursorgaan onder omstandigheden op deze grondslag zelfs voor derden in rechte afdwingbare informatierechten creëren. Deze regelgeving is mede van toepassing op de gegevensverwerking binnen de rechterlijke organisatie en de Raad van State, waaronder die van processtukken en rechterlijke oordelen. Met het oog hierop heeft de Raad voor de rechtspraak een functionaris voor de gegevensbescherming aangesteld (art. 62 Wbp). In dit verband belangrijker is echter het door deze aangehouden – openbare en elektronisch via Rechtspraak.nl gepubliceerde - Register aangemelde gegevensverwerkingen (artt. 27 t/m 30 Wbp). Hieruit blijkt, dat processtukken op ruime schaal toegankelijk zijn voor derden. Zo blijkt uit de beschrijving van het systeem Berber en de bijbehorende procesdossiers ten behoeve van de bestuursrechtspraak van de rechtbanken, dat deze gegevens verstrekt kunnen worden aan: “Rechters en gerechtsambtenaren van de rechtbank, de Centrale Raad van beroep, de Raad van State, procespartijen, rechtshulpverleners, pers en andere belangstellenden.” Ook hier is geen enkele relatie kenbaar met de geldende procesrechtelijke regelingen.

9. Met deze uitspraak van de ABRS is (mede) de schijnwerper gezet op de uitwerking van het openbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtspraak. Uit het voorgaande blijkt dat de normering thans nog via een drietal parallelle sporen loopt: (a) procesrechtelijke regels, (b) actieve elektronische openbaarmaking van overheidswege (openbaarheidsbeginsel in de democratische rechtsstaat) en (c) normering op basis van de privacywet- en regelgeving (Wbp). Dit is ten koste gegaan van de innerlijke consistentie in normering. Evenmin is de waarborging van prevalerende, grondrechtelijk gegarandeerde, private belangen steeds toereikend verzekerd, met de corresponderende aansprakelijkheidsrisico's van dien. Voldoende aanleiding, lijkt me, om bij de herziening van het (bestuurs)procesrecht deze materie inhoudelijk en integraal op de schop te nemen.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht
Erasmus Universiteit Rotterdam