

DE DIGITALE RECHTSSTAAT
Beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de rechtsfilosofie aan de Universiteit Utrecht op woensdag 18 november 1998

door

mr M.A.P. Bovens

*Mijnheer de rector magnificus
Zeer gewaardeerde toehoorders¹*

1. Een juridisch jubeljaar.

Het afgelopen jaar was met recht een juridisch jubeljaar. In 1998 was het 350 jaar geleden dat de Vrede van Munster. Ook was het 150 jaar geleden dat de Grondwet werd aangenomen - dat wil zeggen de wijziging door Thorbecke, want het Koninkrijk had natuurlijk al lang een grondwet. En alsof dat nog niet genoeg is, werd ook nog eens gevierd dat 200 jaar geleden voor het eerst een apart agentschap voor Justitie is ingesteld. De betreffende ministeries hebben deze betrekkelijk arbitraire jubilea aangegrepen om eens flink uit te pakken en hebben kosten noch moeite gespaard om hun verdiensten voor de Nederlandse rechtsstaat en samenleving te etaleren. Veel van deze feestelijke herdenkingen droegen echter ook een element van afscheid in zich. Bij velen is het besef aanwezig dat we in hoog tempo afscheid nemen van een maatschappelijke en internationale orde die decennia lang betrekkelijk stabiel en overzichtelijk was. De industriële samenleving met zijn duidelijk afgebakende nationale territorium maakt plaats voor een sterk internationaal georiënteerde informatiemaatschappij.

Vanmiddag wil ik met u nagaan wat deze maatschappelijke overgang zou kunnen betekenen voor het oude ideaal van de democratische rechtsstaat. Mijn antwoord op deze vraag bestaat uit drie onderdelen. Eerst zal ik mijn visie op de rechtsstaat schetsen; vervolgens zal ik aandacht besteden aan de opkomst van de informatiemaatschappij, om daarna te speculeren over de gevolgen van die opkomst voor de rechtsstaat. Maar ik begin met het ideaal van de rechtsstaat.

2. Het huis van de rechtsstaat

Op college kan ik mijn studenten tot grote verwarring brengen door hen de volgende meerkeuzevraag voor te leggen: Wanneer werd Nederland een rechtsstaat? Was dat a) in 1798; b) in 1848; c) in 1919; of d) in 1976? Zij kijken mij dan meestal betrekkelijk glazig aan: 'wat gebeurde er ook al weer in 1798 en in die andere jaren'? In 1798 werd niet alleen de eerste Agent voor Justitie aangesteld, maar werd ook, in de Bataafse Staatsregeling, voor het eerst een aantal grondrechten vastgelegd. In 1848 werd door die grondwetwijziging van Thorbecke de grondslag gelegd voor ons parlementaire stelsel, onder andere door de introductie van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. In 1919 werd het algemeen kiesrecht voor vrouwen mogelijk gemaakt; en in 1976 riep de Wet Arob voor het eerst een algemeen stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid in het leven. Wat is nu het goede antwoord: a, b, c, of d?

Een dergelijke meerkeuzevraag zou in beroep bij de examencommissie uiteraard

1 Met dank aan Ton Hol, Pieter Ippel, Henk Kummeling, Willem Witteveen, Jaap Hoogenboezem en Arre Zuurmond voor hun commentaar op een eerdere versie.

onmiddellijk sneuvelen. Elk antwoord is namelijk goed, afhankelijk van wat je tot de essentie van de rechtsstaat rekent. De rechtsstaat is immers een van die grote intellectuele begrippen die geen vaste kern hebben, maar zijn samengesteld uit een reeks van beginselen, die bovendien in de loop der tijd van betekenis en belang veranderen. De rechtsstaat bestaat daarom niet. Reken je de klassieke grondrechten tot de kern van de rechtsstaat, dan kies je voor 1798; vind je het parlementair stelsel cruciaal, dan kies je voor 1848; egalitaristen op hun beurt zullen kiezen voor 1919; en zij die rechtsbescherming van de burger tegen de machtige overheid tot de kern van de rechtsstaat rekenen zullen wellicht zelfs kiezen voor 1976 als het moment waarop Nederland pas echt een rechtsstaat werd.

In navolging van Willem Witteveen en de klassieke retorici zou je bovendien kunnen zeggen dat de rechtsstaat een topisch karakter heeft; de rechtsstaat is een vat vol argumenten, waar sprekers uit kunnen putten in hun pogingen om in juridische of politieke debatten hun publiek te overtuigen.² De klassieke politieke en juridische redenaars, zoals bijvoorbeeld Cicero en Quintillianus, hadden een vernuftige geheugenkunst ontwikkeld om de lijn in hun lange betogen, die - anders overigens dan deze rede - volledig uit het hoofd werden uitgesproken, te kunnen vasthouden.³ Elk argument, elk relevant rechtsbeginsel, werd neergezet in een kamer van een groot, denkbeeldig herenhuis. Wanneer men een betoog moest houden, hoefde men alleen maar dat huis in gedachten door te lopen en plaats voor plaats - vandaar het woord *topos* - de argumenten en beginselen weer op te pikken.

De moderne rechtsstaat valt dan ook het best te begrijpen door hem voor te stellen als zo'n verzameling van *topoi*, als een herenhuis vol met beginselen en argumenten. Ik zal daarom beginnen met het schetsen van een huis van de rechtsstaat.

2 Zie W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht: Over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988 en W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, oratie KUB, Zwolle: Tjeenk Willink 1991.

3 Zie hiervoor Frances A. Yates, *De geheugenkunst*, Amsterdam: Bert Bakker 1988.

20 ^e eeuw	Sociale rechten - werkgelegenheid - bijstand - onderwijs - huisvesting		Behoorlijk bestuur - beginselen behoorlijk bestuur - vereisten van behoorlijkheid - behoorlijke wetgeving		social
19 ^e eeuw	Politieke rechten - kiesrechten - petitie - vereniging & vergadering - demonstratie	Parlementaire stelsel - ministeriële verantwoordelijkheid - vertrouwensregel - meerderheidsregel - openbaarheid		Scheiding politiek-bestuur - primaat politiek - ambtelijke neutraliteit - scheiding beleid-uitvoering	democratisch
18 ^e eeuw	Vrijheidsrechten - leven - eigendom - meningsuiting - huisrecht - habeas corpus	Trias Politica - algemeenheid wet - constitutioneel toetsingsverbod	Rechts-bescherming - onafhankelijkheid - onpartijdigheid	Legaliteit - materieel wetsbegrip - rechtszekerheid - rechtsgelijkheid - nulla poena - verbod terugwerkende kracht	liberal

Figuur 1: Het huis van de rechtsstaat

Ofschoon de basis voor het huis van de rechtsstaat eigenlijk al is gelegd in de Middeleeuwen, in de Investituurstrijd tussen Paus en Duitse Keizers⁴, krijgt het gebouw

4 Zie voor een prachtige schets van de middeleeuwse fundamente van de rechtsstaat: Harold J. Berman, *Law and revolution: The formation of the western legal tradition*, Cambridge Mass.: Harvard UP 1983.

pas duidelijke vorm in de loop van de 18e eeuw. Die eerste laag, zeg maar de begane grond, is de liberale rechtsstaat. Kenmerkend voor de argumenten uit deze laag is dat bescherming van de burger *tegen* de macht van het staatsbestuur centraal staat. Belangrijke kamers zijn hier legaliteit, rechtsbescherming, de Trias Politica, en natuurlijk ook de klassieke vrijheidsrechten.⁵

In de loop van de 19e eeuw - en die loopt wat dit betreft in ons land van ongeveer 1840 tot zeker 1919 - komt daar bovenop de laag van de democratische rechtsstaat. Hierbij staat participatie van de burger *in* het bestuur centraal. Gaandeweg de 19e eeuw winnen topoi als de politieke rechten, het parlementaire stelsel en de scheiding van politiek en bestuur steeds meer aan kracht in de politieke en juridische debatten. In de loop van de twintigste eeuw - en die begint in ons land eigenlijk al in 1874 bij het Kinderwetje van Van Houten - komt daar een sociale laag bovenop. Bescherming van de burger *door* de overheid tegen een reeks van sociaal-economische calamiteiten staat centraal en komt tot uitdrukking in een aantal breed geformuleerde sociale grondrechten. De nieuwe, activistische rol van de overheid leidt vervolgens tot een reeks van nieuwe topoi die het overheidsoptreden aan maat en regel binden: de beginselen van behoorlijk bestuur en de andere eisen van behoorlijkheid die in de afgelopen decennia zijn ontwikkeld door rechter, wetgever en Nationale ombudsman.

Een dergelijke topische benadering van de rechtstaat heeft enkele grote voordelen boven een meer essentialistische aanpak. Om te beginnen is er is niet één, onveranderlijke kern van de rechtsstaat, maar is de rechtsstaat een betrekkelijk organische verzameling van argumenten die aangroeit in reactie op maatschappelijke ontwikkelingen. Belangrijk daarbij is het cumulatieve karakter. De topoi uit de sociale laag komen niet in de plaats van de liberale of democratische topoi, maar er bovenop. In politieke of juridische debatten blijft het telkens mogelijk een beroep te doen op dieper liggende lagen.

Er is bovendien niet één standaardhuis van de rechtsstaat. De verschillende nationale juridische tradities kennen duidelijke stijlverschillen. Zoals men op reis aan de verschillen in bouwstijl onmiddellijk kan zien dat men de grens is gepasseerd, zo verschilt ook de architectuur van het Britse, Amerikaanse of Franse huis van de rechtsstaat duidelijk van dit Nederlandse huis. Met name de uitwerking van de Trias Politica en de inrichting van het politieke stelsel kunnen sterk verschillen. Zo ligt in Frankrijk vanouds de nadruk sterk op een scheiding van machten, terwijl in de Verenigde Staten juist het onderlinge evenwicht - de 'checks and balances' - wordt benadrukt. En daar waar er in ons land een constitutioneel toetsingsverbod geldt, is dit in de VS en de Bondsrepubliek Duitsland bijvoorbeeld nadrukkelijk toegestaan. Bij de inrichting van het politieke stelsel zijn er uiteraard sterke verschillen tussen parlementaire en presidentiële stelsels. Maar ook binnen de parlementaire democratieën kunnen er sterke verschillen zijn. Zo legt in het Verenigd Koninkrijk het argument van

5 Zie voor een helder overzicht: M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, vierde druk, Deventer: Tjeenk Willink 1997.

de openbaarheid van bestuur beduidend minder gewicht in de schaal dan in ons land.⁶

De rechtsstaat zoals hier gepresenteerd is daarom niet digitaal, maar analoog van karakter, althans in de termen van Kees Schuyt in zijn Leidse oratie.⁷ Of een staat een rechtsstaat is, is geen kwestie van alles of niets, maar van gradaties. Er is niet één criterium om het rechtsstatelijk gehalte vast te stellen, maar er is een reeks van beginselen en criteria die in meer of mindere mate relevant zijn voor de vraag of een staat een rechtsstaat is.

Zo'n topische benadering maakt het ook veel begrijpelijker dat in heftige politieke of juridische debatten beide partijen vaak de rechtsstaat aanroepen om hun zaak te bepleiten. Tussen de verschillende lagen en kamers kunnen namelijk behoorlijke spanningen bestaan. Een voorbeeld hiervan is de PG-crisis van begin 1998. Minister Sorgdrager van Justitie en de andere politici in kabinet en kamer zagen de rechtsstaat vooral in gevaar komen vanwege de topoi uit de tweede democratische laag, zoals ambtelijke neutraliteit en het primaat van de politiek. Docters van Leeuwen en het OM, op hun beurt, beriepen zich vooral op liberale topoi, zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het legaliteitsbeginsel. Zo kunnen, verwarrend genoeg, beide partijen in een debat de rechtsstaat aan hun zijde weten.

Elke kamer is in meer of mindere mate gemeubileerd met een reeks van (deel)beginselen en argumenten. Een aantal ervan ziet u in de figuur genoemd. Misschien is in dit verband de metafoor van de *home-page* nog wel het meest geëigend. Elke kamer bevat een reeks van trefwoorden die aangeklikt kunnen worden en doorverwijzen naar goed gevulde juridische bibliotheken. Tussen de verschillende lagen bestaan voorts ook duidelijke verbanden - *hyperlinks* zo u wilt. Hoekstenen van het Nederlandse huis zijn, aan de ene kant de grondrechten en, aan de andere kant, de algemene eis dat de overheid aan maat en regel moet zijn gebonden. Die eisen van burgerrechten, respectievelijk van rechtmatig bestuur krijgen in de verschillende lagen telkens een andere uitwerking. Meer binnenin het huis zijn enkele kamers getekend die vooral zien op de onderlinge verhoudingen van de staatsorganen.

3. Van industriële samenleving naar informatiemaatschappij

Dit huis van de rechtsstaat heeft zich gevoegd naar zijn historische en maatschappelijke omgeving en de maatschappelijke omgeving heeft zich naar de rechtsstaat gevoegd. De ontwikkeling van de liberale rechtsstaat valt te begrijpen tegen de achtergrond van een opkomende burgerij die behoefte had aan zekere kaders voor handel en nijverheid. De democratische laag is nauw verbonden met industrialisatie en urbanisatie en de emancipatie van keuterboeren en landarbeiders die daar weer mee samen hing. De sociale rechtsstaat, ten slotte, is niet alleen een reactie op de misstanden van de

6 Zie voor een overzicht van de stijlverschillen tussen de verschillende juridische tradities: T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, tweede druk, Deventer: Kluwer 1986.

7 C.J.M. Schuyt, *Ongeregeld heden*, oratie Leiden, Alphen aan den Rijn: Samsom 1982.

industriële samenleving, maar ook mede mogelijk gemaakt door de opkomst van een diensteneconomie, met zijn grote financiële en zorginstellingen, in de loop van de twintigste eeuw.

Inmiddels lijken we ons te bevinden in een volgende maatschappelijke overgang. De laatste decennia van de twintigste eeuw zijn het 'fin de siècle' van de industriële samenleving en het begin van de informatiemaatschappij.⁸ De oude rol van landbouw en industrie als belangrijkste trekkers van de economie is stilaan overgenomen door de informatie-sector. Hieronder valt een scala aan bedrijven en dienstverleners: producenten van informatie en telecommunicatietechnologie, aanbieders van telecommunicatie en postvoorzieningen, softwareproducenten, grafische bedrijven, uitgevers, producenten van amusement en cultuur - 'Aalsmeer' staat tegenwoordig niet meer voor bloemen, maar voor amusement - omroepen, dag- en weekbladen, persbureaus, aanbieders van informatiediensten, bibliotheken, musea, universiteiten en hogescholen, banken en verzekeraars, accountantskantoren, advocatenfirma's, reclamebureaus, onderzoeksinstituten, ontwerp bureaus, media-adviseurs, organisatieadviesbureaus en een scala aan consultants. Zij zijn allen bezig met het ontwerpen en produceren van technieken, apparaten en diensten die zich voornamelijk richten op het overbrengen van gedachten, begrippen en gevoelens. In veel westerse landen loopt het aandeel van de industrie-sector in het nationaal product terug en daalt het percentage van de beroepsbevolking dat werkzaam is in 'blauwe boorden' beroepen. Steeds meer mensen vinden emplooi in het construeren, verzamelen, bewerken en doorgeven van informatie in de breedste zin van het woord.

Dit alles is in belangrijke mate het gevolg van de enorme ontwikkeling die de informatie- en telecommunicatietechnologie (ICT voor de vakgenoten) in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Kenmerkend voor deze technologie is dat zij *digitaal* is. Zij werkt met transistoren die in tweetallen rekenen: 'hoog' of 'laag', of 'aan' en 'uit'. Vooral dankzij de spectaculaire toename in de capaciteit van geheugenchips is het mogelijk geworden om zeer grote hoeveelheden informatie digitaal op te slaan en te verwerken. Omdat die transistoren steeds minisculer worden, kan ook de apparatuur steeds kleiner worden. Denk maar aan de ontwikkeling van de computer: eerst was er het mainframe, toen kwam de pc, vervolgens de laptop en nu ook de palmtop en de smartcard. Naast die digitalisering en miniaturisering zie je ook een 'mobilisering'. Steeds meer vormen van communicatie kunnen draadloos verlopen - zoals in menige treincoupé, concertzaal, en zelfs wel eens collegezaal, valt te merken. Een laatste belangrijke ontwikkeling is convergentie en integratie: tal van informatiediensten maken gebruik van elkaars infrastructuur of zijn onderling gekoppeld. Telefoonverbindingen worden niet alleen gebruikt voor telefoneren, maar ook voor e-mailen, internetten en beeldtelefonie. De omroepkabels zijn ook geschikt te maken voor telefonie en internet.

8 Een zeer heldere introductie in deze overgang is van J.A.G.M. van Dijk, *De netwerkmaatschappij: sociale aspecten van nieuwe media*, derde druk, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum 1997. Fundamentele, theoretische beschouwingen kan men vinden in het werk van Manuel Castells, *The information age: Economy, society and culture*, three volumes, Oxford: Blackwell 1997.

Telecommunicatie, data- en massacommunicatie vloeien daardoor in elkaar over.⁹

Een paar kanttekeningen zijn wellicht op hun plaats om enige scepsis over digitale hypes weg te nemen. Een eerste kanttekening is dat elke maatschappij in zekere zin natuurlijk altijd een informatiemaatschappij is. Elke vorm van maatschappelijk samenwerken vereist nu eenmaal uitwisseling van informatie. In navolging van Castells zou je daarom eigenlijk beter van *informatiseringsmaatschappij* dan van 'informatiemaatschappij' kunnen spreken. Kenmerkend is dat "information generation, processing and transmission become the fundamental sources of productivity and power".¹⁰ Waar het hier om gaat is dat niet alleen agrarische producten, machines en gereedschappen, of verzorging en sociale voorzieningen, maar ook informatieproducten in de breedste zin van het woord, belangrijke maatschappelijke goederen zijn geworden. Wie maatschappelijk macht wil verwerven moet geen hereboer, ingenieur, of industrieel meer worden, maar management-goeroe, mediamagnaat, of eigenaar van Microsoft.¹¹

Deze ontwikkeling is ook niet van vandaag of gisteren. De toename in het maatschappelijk belang van informatiediensten en informatievoorziening begint al in de jaren vijftig, zij het dat de massale toepassing van ICT-diensten en producten pas iets van de laatste jaren is. De spectaculaire ontwikkeling van de ICT van de laatste jaren lijkt reeds langer bestaande trends vooral te versterken en niet per se te veroorzaken.¹²

De informatiemaatschappij is dan ook meer dan internet of, iets breder, de elektronische snelweg. Internet, intranet, e-mail, chipkaarten en tal van mobiele vormen van communicatie zijn belangrijke kanalen waarlangs die informatisering verloopt, maar het zijn zeker niet de enige. Wie dacht dat deze oratie gaat over internet en rechtsstaat moet ik daarom teleur stellen - gelukkig zijn er onlangs belangwekkende preadviezen over verschenen.¹³ Mij interesseren niet zozeer de vele opwindende positiefrechtelijke puzzels die het internet oproept, maar vooral de abstractere, rechtstheoretische vragen waarvoor de komst van de informatiemaatschappij ons stelt.

Wat zijn nu belangrijke kenmerken van die informatiemaatschappij? Ik onderscheid er vier die voor onze vraag van belang zijn.

9 Vergelijk Van Dijk, *De netwerkmaatschappij*, hoofdstuk 1.

10 Zie M. Castells, *The rise of the network society*, volume I van *The information age: Economy, society and culture*, Oxford: Blackwell 1996, blz. 21, 33.

11 Robert Reich spreekt in dit verband van symbolisch analisten. Daaronder verstaat hij de sectoren en beroepsgroepen die zich bezig houden met het produceren, verwerken en manipuleren van woorden, beelden, gevoelens en symbolen, zoals advocaten, consultants, reclamemakers, uitgevers, software-ontwerpers en de amusementswereld. Zie Robert Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, London: Simon & Schuster 1991.

12 Zie in dit verband ook de kabinetsnota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*, TK 1997-1998, 25880, nr 2, blz. 57-58.

13 Zie de preadviezen voor de NJV van 1998, met bijdragen van Koers, Buruma, Polak en Hugenholtz en de specials van de bladen *Computerrecht* (1998/3) en *NJB* (5 juni 1998, afl. 23) en het verslag van Coen Drion in het *NJB* (10 juli 1998, afl. 27) die hieraan zijn gewijd.

1. *Deterritorialisering*. De informatiemaatschappij strekt zich uit tot ver voorbij de grenzen van de nationale staten. Informatisering geeft een extra impuls aan de reeds langer aanwezig trend tot internationalisering van economie, samenleving en cultuur. Informatieuitwisseling is soms nauwelijks nog aan een specifieke plaats gebonden en kan zich zonder al te veel moeite uitstrekken tot het territoir van meerdere staten of zelfs nauwelijks meer tot een specifiek territoir te traceren zijn.

2. *Turbulentie*. Een tweede relevant kenmerk van de informatiemaatschappij is de hoge mate van turbulentie. Nieuwe technieken en toepassingen volgen elkaar in hoog tempo op, terwijl het maatschappelijk gebruik en de sociale consequenties ervan in hoge mate onvoorspelbaar zijn - ook voor de producenten van die producten zelf trouwens, zoals Philips bijvoorbeeld keer op keer moet ondervinden. Deze onvoorspelbaarheid geldt niet alleen voor de toepassing van nieuwe technologie. In een informatiemaatschappij doet informatie over de maatschappij de maatschappij zelf ook veranderen. Nieuwe kennis kan snel tot in alle uithoeken doordringen en aanleiding geven tot snelle fluctuaties en variaties in gedrag. De informatiemaatschappij is daardoor in sommige opzichten, paradoxaal genoeg, een lastig kenbare samenleving.¹⁴

3. *Horizontalisering*: door die turbulentie en door die grote proliferatie van kennis neemt in de maatschappelijke betrekkingen het belang van onderhandelen toe en neemt de kracht van bevelen af. Grote bedrijven en overheidsinstellingen hebben de wijsheid niet meer in pacht en zijn voor hun informatievoorziening en sturingspogingen in hoge mate afhankelijk van actoren in het veld. Markten en netwerken nemen daardoor de plaats in van hiërarchieën als dominante maatschappelijke organisatievormen. Castells stelt zelfs dat horizontale netwerken de basiseenheden van de maatschappij zijn geworden.¹⁵

4. *Dematerialisering*: belangrijke sociale en economische goederen zijn niet meer tastbaar en fysiek van aard, maar vooral immaterieel. Bij digitale vastlegging van informatie is men immers niet meer gebonden aan een bepaalde fysieke drager, zoals papier, vinyl of tape. Hierdoor kan informatie vrijwel onbeperkt reizen, maar ook gekopieerd worden, zonder aan kwaliteit te verliezen. Omdat informatiediensten en -producten niet of nauwelijks meer aan fysieke dragers zijn gebonden, zijn ze ook bijzonder moeilijk te traceren en te controleren.

4. Rechtsstaat en informatiemaatschappij

Tot zover een hele korte schets van de informatiemaatschappij. We hebben al eens eerder dergelijke maatschappelijke overgangen meegemaakt. Die waren niet zonder spanningen voor recht en rechtsstaat. Een vorige overgang, van betrekkelijke nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat, gaf in de jaren veertig en vijftig van deze eeuw aanleiding tot bezorgde beschouwingen over de spanning tussen rechtsstaat en

14 Zie hiervoor: H.R. van Gunsteren & E. van Ruyven (red.), *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995. Zie ook Ph.A. Idenburg, *Informatie-overlast*, afscheidsrede Tilburg, Den Haag: Vuga 1985.

15 Zie M. Castells, *aw*, blz. 469.

welvaartsstaat. Aan die vorige periode zijn de namen verbonden van Von Hayek en Popper.¹⁶ In ons land waren er de oraties van Böhlingk, Cluysenaer en Polak.¹⁷ Met enige schroom treed ik in de voetsporen van de laatsten. Net als zij destijds, wil ik nu, als laatste onderdeel van mijn betoog, de vraag aan de orde stellen wat de geschetste maatschappelijke transformatie zou kunnen betekenen voor het huis van de rechtsstaat.¹⁸ Ik loop de vier kenmerken van de informatiemaatschappij na.

1. *Deterritorialisering* raakt aan de fundamenteën van het huis van de rechtsstaat. Dat huis is immers gebouwd op het uitgangspunt dat er een nationale staat is die binnen een duidelijk begrensde territoir het geweldsmonopolie uitoefent. Het internationale karakter van de informatiemaatschappij ondermijnt daarmee het nationale karakter van het huis van de rechtsstaat. Niet omdat het de overheid en haar binding aan maat en regel overbodig maakt, maar omdat die deterritorialisering voor grote handhavingsproblemen zorgt.¹⁹ In navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kunnen we spreken van een rechtsstaat zonder land. Die handhavingsproblemen zullen naar verwachting vooral spelen op het terrein van strafrecht, fiscaal recht, handelsrecht, verzekeringsrecht en economisch bestuursrecht. We weten allemaal uit de krant hoe moeilijk het is om kinderporno en racisme op internet aan te pakken. Wat minder bekend, maar op termijn veel bedreigender voor de nationale overheid, is het feit dat ook de heffing van een aantal belastingen en sociale premies wel eens zeer lastig kan worden. Elektronische handel maakt het bijvoorbeeld veel eenvoudiger om de hoge Nederlandse BTW-tarieven te ontduiken. De douane kan op termijn moeilijk elk pakje dat van Amazon.Com Books afkomstig is onderscheppen. Bij producten die rechtstreeks in de computer kunnen worden binnengehaald is fysieke controle op btw-verplichtingen

16 F.A. von Hayek, *The Road to Serfdom*, London: Routledge 1944; *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press 1960; K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Routledge 1945.

17 C.H.F. Polak, *Ordering en rechtsstaat*, oratie Leiden, Zwolle 1951; F.R. Böhlingk, *De rechtsstaat Nederland*, oratie UvA, Amsterdam 1958; J. C. H. Cluysenaer, *Recht in de welvaartsstaat*, oratie Groningen, Groningen 1959.

18 Zie voor een enigszins vergelijkbare, maar bestuurskundige en vooral ook veel grondigere exercitie: I.Th.M. Snellen & W.B.H.J. van de Donk (eds.), *Public Administration in an Information Age: A Handbook*, Amsterdam: IOS 1998. Zie voor een beduidend meer ironische exercitie: P.H.A. Frissen, *De virtuele staat; Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic service 1996. Zie voorts ook: V. Bekkers, *Grenzeloze overheid: Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1998.

19 Zie in dit verband met name de WRR-studie 54, *Staat zonder land: een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Den Haag: Sdu 1998; J.P.H. Donner, *Grenzeloos recht: de veranderde plaats en functie van het recht*, Preadvis voor de vergadering van de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle: Tjeenk Willink 1997.

al helemaal ondoenlijk. De WRR verwacht zelfs dat in de toekomst ook de opbrengst van inkomstenbelasting, sociale premies en solidariteitsheffingen in de sfeer van de ziektekostenverzekeringen, sterk zal teruglopen omdat bepaalde bevolkingsgroepen dankzij de elektronische snelweg deze heffingen veel eenvoudiger kunnen ontlopen dan nu het geval is.

Deze deterritorialisering zal in de toekomst staten dwingen tot ingrijpende vormen van inhoudelijke afstemming en samenwerking op fiscaal, strafrechtelijk en economisch bestuursrechtelijk terrein. Daarmee wordt het huis van de rechtsstaat geen virtueel huis, zoals Frissen ons polemisch voorhoudt²⁰, maar wel zal de variëteit in architectuur en de speelruimte in normstelling vermoedelijk afnemen. Ook vraagt dit om de ontwikkeling van internationale equivalenten voor een reeks van nationale topoi en rechtsstatelijke instituties. Daarbij zullen we niet kunnen volstaan met het verder uitbouwen van de Europese rechtsstaat - een huis dat nog vele gebreken vertoont, zoals Deirdre Curtin vorig jaar op deze plaats heeft laten zien.²¹ Ook op mondiaal niveau is uitbouw van de rechtsstaat geboden. Daarbij vraagt vooral de democratische laag bijzondere aandacht.

2. De hoge mate van *turbulentie* in de informatiemaatschappij zet vooral de liberale laag onder spanning. De technologische turbulentie en sociale onvoorspelbaarheid zorgen voor een hoge omloopsnelheid van maatschappelijke problemen. Vooral de wetgever dreigt hiermee in een *catch-22*-situatie terecht te komen. Aan de ene kant vragen de Trias en de rechtszekerheid om een zorgvuldige, stabiele en duidelijke wetgeving, terwijl aan de andere kant de maatschappelijke ontwikkeling vraagt om open normen en snelle aanpassingen. Het is met name het legaliteitsbeginsel, en in het bijzonder de eis dat materiële normen in de wet moeten staan, dat onder grote druk komt te staan. De formele wetgever ontbeert vaak het inzicht om voorshands tot een adequate regeling te komen. Bovendien duurt het proces van formele wetgeving zeer lang en is zij onvermijdelijk techniekafhankelijk. Met name in de ICT-sfeer is de kans groot dat een wet al verouderd is tegen de tijd dat zij het Staatsblad bereikt, omdat nieuwe technieken en toepassingen de oude alweer hebben overvleugeld. ICT-experts kunnen meestal een redelijk overzicht geven van de stand van de techniek, maar zijn veelal niet bij machte te voorspellen wat het sociale gebruik van die technieken zal zijn - laat staan dat ze zicht kunnen verschaffen op de juridische problemen die uit dat mogelijke gebruik kunnen voortvloeien.

Onlangs nam ik deel aan een congres over de juridische gevolgen van de opkomst van chipcards. Daar bleek dat het ontwerp van de Wet bescherming persoonsgegevens, waar jaren aan is gewerkt, geen aandacht besteedde aan de privacybescherming van chipcard-gebruikers - de hele chipcard was eenvoudigweg nog niet in beeld toen men aan het voorontwerp begon. Tegelijkertijd konden de aanwezige chipcard-deskundigen niet voorspellen bij welke transacties chipcards in Nederland

20 Zie P.H.A. Frissen, *aw*.

21 D.M. Curtin, *Postnational Democracy: The European Union in search of a political philosophy*, Den Haag: Kluwer 1997.

zullen aanslaan en welke privacy-risico's er wellicht uit voortvloeien. Ga daar maar eens aanstaan als wetgever! Geconditioneerde vormen van zelfregulering, rechtersrecht en beleidsregels verdienen uit het oogpunt van flexibiliteit daarom verreweg de voorkeur, maar leiden wel tot vage kaderwetten met open normen.²²

ICT biedt hier echter ook kansen. Voor de rechtszekerheid van de burger is het op een aantal terreinen belangrijker dat hij zich tijdig en adequaat op de hoogte kan stellen van zijn rechten en plichten, dan dat deze allemaal ook in een formele wet zijn neergelegd.²³ Om Scheltema aan te halen: 'de legaliteitseis is voor het bereiken van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid nog maar weinig functioneel [...] (bijna) niemand leest de wet en het is dan ook een fictie dat de burger de wet kent'.²⁴ In een informatiemaatschappij is de eis van kenbaarheid daarom belangrijker dan de eis van een wettelijke grondslag. Ik pleit er daarom voor om op een aantal terreinen het materieel wetsbegrip in te vullen als een *virtueel wetsbegrip*. Goed toegankelijke internetsites met adequate hyperlinks naar lagere regelgeving en relevante jurisprudentie zijn veel belangrijker voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid dan de moeizame gang naar het Staatsblad.²⁵ Uit zo'n virtueel wetsbegrip vloeit vanzelfsprekend voort dat deze informatie gratis of tegen kostprijs beschikbaar is en niet mag worden gemonopoliseerd door commerciële uitgevers, zoals nu nog het geval is.²⁶

Uit het oogpunt van democratische legitimatie blijft de weg van formele wetgeving uiteraard wel van groot belang. Ook op dat punt moet men zich echter afvragen of voor een adequate sturing door het parlement de lange en tijdrovende procedure van formele wetgeving op alle rechtsgebieden altijd nodig is.²⁷ Een en ander is uiteraard afhankelijk van de aard van het rechtsgebied en van de zwaarte van de inbreuk op fundamentele rechten van burgers die de regelgeving mogelijk maakt. Zo zal op het terrein van strafvordering de eis van materiële normstelling in de formele wet veel zwaarder moeten wegen dan, bijvoorbeeld, op het terrein van de telecommunicatie. Ook speelt op dat laatste terrein een rol dat de aard van de rechtssubjecten en van hun verhouding tot de overheid fundamenteel anders is dan op het terrein van het strafrecht. In de sfeer van het telecomrecht en veel onderdelen van het economisch bestuursrecht

22 Zie in dat verband het in de kabinetsnota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*, ontwikkelde toetsingskader.

23 Zie in dit verband ook F. van Ommeren, *De verplichting verankerd*, dissertatie Utrecht 1996.

24 M. Scheltema, Van rechtsbescherming naar een volwaardig bestuursrecht, *NJB* 20 september 1996, afl. 33: 1358.

25 Zie idem A.F.M. Brenninkmeijer, De zegetocht van het Internet, *NJB* 5 juni 1998, afl. 23: 1025.

26 Helaas is de overheid nog niet zo ver. Voorlopige hebben Wolters/Kluwer en Sdu/Vermande een exclusief contract om deze informatie uit te baten. Zie D. Visser, Het ministerie zwicht weer voor de uitgevers, *NJB*, 4 september 1998, afl. 31, 1396-1397.

27 Zie in dit verband het pleidooi van E. Jurgens, De mythe van Meerenberg: Over de betrekkelijke legitimatie die uitgaat van medewetgeving door de Staten-Generaal, *NJB* 4 november 1993, afl. 39: 1381-1386.

zijn de rechtssubjecten veelal goed geëquipeerde grote bedrijven en niet betrekkelijk onmachtige en van de overheid afhankelijke burgers.

3. *Horizontalisering*, het derde kenmerk, roept vooral vragen op voor de negentiende eeuwse, democratische laag van de rechtsstaat. De meeste topoi van de democratische rechtsstaat, zoals de scheiding van politiek en bestuur, de ministeriële verantwoordelijkheid en het primaat van de parlementaire politiek zijn in essentie hiërarchisch van aard. Zij gaan uit van een ondergeschiktheid van bestuur en beleidsvorming aan politieke sturing en controle. De komst van de informatiemaatschappij leidt echter tot een verplaatsing van de politieke strijd van de traditionele politieke arena's, zoals kamer en kabinet, naar ambtelijke voorportalen en maatschappelijke netwerken. Interactieve beleidsontwikkeling en onderhandelend bestuur, zeker wanneer dat wordt ondersteund door ICT, ondermijnen bijvoorbeeld het negentiende-eeuwse, weberiaanse topos van het primaat van de politiek en ze hollen het parlementaire stelsel zoals wij dat thans kennen uit. Zij brengen weliswaar de belofte van nieuwe vormen van directe democratie, maar dragen ook het risico in zich van een verdere machtsconcentratie bij beleidsambtenaren en informatiseringsexperts en van een terugkeer naar de oude praktijken van corporatisme en achterkamertjespolitiek.²⁸ De ontwikkeling van nieuwe vormen van politieke verantwoording dient daarom hoog op de agenda van de democratische rechtsstaat te staan.²⁹

4. *Dematerialisering* roept, naast een reeks van specifieke juridische puzzels (Wanneer is een digitale handtekening rechtsgeldig? Moet het briefgeheim ook voor elektronische communicatie gelden? Hoe moet je het schriftelijkheidsvereiste uitleggen?) ook een aantal fundamentele rechtsstatelijke vragen op.

Allereerst vragen van burgerschap. Wat betekent het toegenomen belang van informatie als sociaal goed voor het functioneren van burgers? Kun je in de informatiemaatschappij nog wel als burger functioneren wanneer je geen toegang hebt tot essentiële kanalen voor zowel het verspreiden als het ontvangen van informatie? Uitsluiting van burgers zal vermoedelijk vaker de vorm aan nemen van uitsluiting van de informatie-infrastructuur. Wie geen soft-nummer, e-mailadres, chipkaart en kabelaansluiting heeft, loopt in de toekomst het risico maatschappelijk en politiek te worden gemarginaliseerd. Dat vraagt niet alleen om een andere invulling van de liberale, politieke en sociale rechten, maar ook om de ontwikkeling van een aantal digitale, *informatierechten* die beduidend verder gaan dan de huidige wet openbaarheid van bestuur en de vrijheid van nieuwsgaring.

Men mag van de overheid in de eerste plaats een veel proactievare opstelling verwachten bij de informatieverlening aan burgers. Zo dienen in de toekomst niet alleen

28 Zie onder andere: A.J. Hoekema e.a., *Integraal bestuur*, Deventer: Kluwer 1998.

29 De uitwerking van dit punt gaat deze oratie te buiten. Zie hiervoor o.a Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker & Paul Kalma, *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: WBS 1995 en een recente lezing: M. Bovens, *Interactieve beleidsvorming: risico's voor de rechtsstaat*, Pegasuslezing, Ministerie van VROM, Den Haag 22 oktober 1998.

de geldende wet- en regelgeving - dat valt nog onder het virtuele wetsbegrip - maar alle openbare overheidsdocumenten, inclusief beleidsnota's, registers, data-bestanden en archieven, tegen kostprijs op Internet of anderszins in digitale vorm beschikbaar te zijn. In het verleden waren de kosten van drukken, vermenigvuldigen en verspreiden een belangrijk obstakel voor een ruime toegankelijkheid van openbare overheidsdocumenten. Nu deze steeds vaker ook in digitale vorm beschikbaar zijn, is er geen reden meer om deze niet algemeen te ontsluiten, bijvoorbeeld via Internet of on-line-verbindingen.³⁰

Voorts mag men van de overheid verwachten dat zij specifieke doelgroepen gericht informeert over belangrijke kwesties van recht en beleid. Zo kan door de huidige koppeling van bestanden bijvoorbeeld vrij nauwkeurig worden vastgesteld welke burgers in aanmerking komen voor huursubsidie of voor bepaalde vormen van bijzondere bijstand. Deze kunnen vervolgens direct documentatie toegezonden krijgen, in plaats van via algemene 'Postbus-51-spotjes' te worden opgeroepen om een folder op het postkantoor te halen.³¹ Op vergelijkbare wijze kan de overheid in de toekomst langs digitale weg specifieke doelgroepen informeren omtrent belangrijke wijzigingen in beleid of regelgeving, bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening of het economisch bestuursrecht.

Ten slotte zijn er nog enkele specifieke elementen van *digitaal burgerschap*. Zo mag men in een informatiemaatschappij van de overheid vragen dat zij bevordert dat alle burgers, ongeacht maatschappelijke positie of inkomen, feitelijke toegang hebben tot de elektronische snelweg en in ieder geval tot die informatiediensten en -bronnen die cruciaal zijn voor hun maatschappelijk functioneren. Dat geldt natuurlijk in het bijzonder wanneer de overheid zelf van de burger vraagt om gebruik te maken van de elektronische snelweg in zijn contacten met de overheid, bijvoorbeeld bij het uitbrengen van zijn stem, of bij het indienen van een belastingaangifte, of bij het aanvragen van formulieren. Daarbij kan men ook denken aan toepassing van het regime van universele dienstverlening op een aantal moderne voorzieningen, zoals kabel, e-mail, internet en chipcard, zodat de toegang in de toekomst niet tot de meer draagkrachtigen of Randstedelingen wordt beperkt. Wanneer je bijvoorbeeld in de toekomst zonder chipcard maatschappelijk nauwelijks meer kunt functioneren, omdat alleen in de tweedehands-autohandel nog contante betalingen worden geaccepteerd, dan dient de overheid erop toe te zien dat banken niet bepaalde groepen om commerciële redenen van chipcardgebruik uitsluiten. Dat kan zij bijvoorbeeld doen door gerichte subsidiering ter compensatie van eventuele slechte risico's, door het instellen van een waarborgfonds, of door toepassing van een regime van universele dienstverlening. Voorts valt te overwegen om het openbare aanbod van informatiediensten te vergroten door deze, naar analogie van het bedrijfsfonds voor de pers, gericht te subsidiëren.³²

30 Nadrukkelijk spreek ik hier van *openbare* overheidsinformatie. Voor zover die documenten, registers en archieven bijvoorbeeld bedrijfs- of persoonsgevoelige gegevens bevatten, gelden er uiteraard restricties.

31 Ik ontleen dit voorbeeld aan Arre Zuurmond.

32 Zie ook P.B. Hugenholtz, Het Internet: Het auteursrecht voorbij?, preadvies *NJV*, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging jrg. 128, 1998-I, blz. 257 en Van Dijk, *De netwerkmaatschappij*, blz. 250.

Vervolgens zijn er ook een aantal prangende vragen van rechtsbescherming en behoorlijk bestuur. Alle postmoderne visioenen over anarchistische archipels ten spijt, lijkt de komst van ICT bij de uitvoering van het overheidsbeleid in de zogenoemde 'beschikkingenfabrieken' (zoals de IND en de IBG) voorlopig vooral aanleiding te geven tot een verdere technocratisering van de werkprocessen. Informatisering leidt vooralsnog niet tot het verdwijnen van de klassieke machinebureaucratie, maar hoogstens tot een transformatie ervan. Door de introductie en koppeling van computergestuurde expert- en informatiesystemen zijn de meeste uitvoeringsorganisaties weliswaar platter geworden, maar ook veel beter beheersbaar en stuurbaar. De street-level bureaucraat met zijn discretionaire bevoegdheden, waar Hayek zo bang voor was, zal in de toekomst wellicht verdwijnen, maar daarvoor in de plaats komt, aldus Zuurmond

"een infocraat, die gestuurd door de achter hem/haar zoemende computersystemen gedwongen wordt een technische logica te volgen. [...] Het ideaal van een open en interactief gesprek tussen overheid en burger is verdwenen. De burger kan zijn eigen verhaal niet meer kwijt, maar wordt gedwongen zich te presenteren in de hokjes die in de computersystemen zijn voorgeprogrammeerd."³³

Zuurmond stelt zelfs dat de infocratie de vervolmaking is van Webers ijzeren kooi van de bureaucratie. Als dit klopt, dan komen de oude zorgen van Hayek en van de jonge hoogleraren uit de jaren vijftig in een nieuwe vorm weer terug.

Informatisering vraagt daarom allereerst om een vertaling van de bestaande algemene beginselen van behoorlijk bestuur naar het digitale tijdperk. Dat zijn de meer rechtspositieve puzzels waar het bestuursrecht voor wordt gesteld: hoe regelen we het digitale verkeer tussen overheid en burgers, conform de huidige eisen van Awb en Bekendmakingswet? Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat, gelet op het beginsel van rechtszekerheid, een gemeente haar nieuwe bestemmingsplan niet alleen moet publiceren in de traditionele media, maar ook beschikbaar moet stellen op het Internet. Het formele zorgvuldigheidsbeginsel (art 3:2 Awb) zou voorts ook op een andere manier kunnen worden ingevuld. Een gemeente kan dan bijvoorbeeld niet meer volhouden dat ze er alles aan heeft gedaan om de belanghebbenden bij haar beslissing te betrekken, wanneer ze geen gebruik heeft gemaakt van de kennisgevings- en inspraakmogelijkheden via de elektronische snelweg. Ook dient de mogelijkheid te worden geopend om elektronische documenten gelijk te stellen met schriftelijke documenten, bijvoorbeeld bij het aanvragen en verlenen van vergunningen.³⁴

Informatisering vraagt voorts dat bestuursjuristen nadenken over de ontwikkelingen van (nieuwe) *beginselen van behoorlijke informatisering*. Franken en Snellen hebben enkele jaren geleden in preadviezen voor de VAR hiertoe een eerste

33 A. Zuurmond, *Informatietechnologie: democratisering of technocratisering?*, *Beleid & Maatschappij*, (1996) XXIII, 3: 143. Zie ook A. Zuurmond, *De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype*, Rotterdam: Phaedrus 1994.

34 Zie in dit verband ook de kabinetsnota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*, TK 97-98, 25880, nr 2, blz. 70-73.

aanzet gegeven en een aantal beginselen van behoorlijk IT-gebruik bij overheidsinformatisering geformuleerd.³⁵ Franken noemt onder andere de eis van vertrouwelijkheid, die een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger moet garanderen; de eis van integriteit, die ziet op de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens; de eis van authenticiteit, die ziet op de geldigheid van de informatie en bijvoorbeeld vraagt om de mogelijkheid van verificatie van de bron van de informatie. Ook is hier van belang de eis van transparantie, die vraagt dat de werking van het informatiesysteem voor de gebruiker zichtbaar en begrijpelijk is. Ook zou het recht op privacy opnieuw dienen te worden ingevuld.³⁶ Onlangs zijn deze beginselen door Zwenne verder uitgewerkt voor de sfeer van de belastingheffing.³⁷

5. De digitale rechtsstaat

Hiermee komen de contouren van de digitale rechtsstaat in beeld. De komst van de informatiemaatschappij vraagt zowel om renovatie als om innovatie van ons huis van de rechtsstaat. Ik trek een paar voorlopige conclusies die tegelijkertijd een agenda vormen voor verder rechtsfilosofisch en rechtstheoretisch onderzoek.

1. Een digitale rechtsstaat is niet hetzelfde als een virtuele rechtsstaat. Recht en staat zullen een belangrijke rol in het maatschappelijk leven blijven spelen. Informatisering leidt weliswaar tot horizontalisering van de verhoudingen tussen overheid en samenleving en tot een vermindering van de handhavingmogelijkheden van de nationale staat, maar op een aantal terreinen neemt de afhankelijkheid van de burger van overheid en van ICT alleen maar toe.

2. Wel is het zo dat de nationale overheid grotere moeite zal hebben om het recht te handhaven. Dit speelt nu al op het terrein van het strafrecht en het belastingrecht. Internationale samenwerking en afstemming is onvermijdelijk. Dit kan een bedreiging voor de rechtsstaat vormen, omdat tal van rechtsstatelijke waarborgen, zoals democratische verantwoording, op internationaal niveau nog niet of nauwelijks zijn geregeld.

3. De hoge omloopsnelheid van ICT-toepassingen en van maatschappelijke problemen zal vooral de wetgever voor grote problemen stellen. Wetgeving in formele zin is in toenemende mate ongeschikt en waarschijnlijk ook onnodig als garantie voor

35 H. Franken, 'Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen' en I. Snellen, 'Het automatiseren van beschikkingen bestuurskundig beschouwd', in *Beschikken en automatiseren*, VAR-reeks 110, Den Haag: Vuga 1993. Zie ook Kaspersen, *Recht en informatietechnologie: een zaak van intensief onderhoud*, oratie VU, Deventer: Kluwer 1996, p. 32-33.

36 Zie bijvoorbeeld: A. Vedder, Broeders Hoeder of Big Brother? (Categoriale) privacy, rechtvaardigheid en zorgverzekeraars, *Tijdschrift Sociale Gezondheidszorg*, (1996) 2: 65-79.

37 G.J. Zwenne, *Belastingheffing en informatieverplichtingen*, dissertatie Leiden, Den Haag: Sdu 1998.

rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.³⁸ Het proces van formele wetgeving duurt vaak te lang en staat te ver van de praktijk af om burgers voldoende rechtszekerheid te bieden. Vormen van zelfregulering, rechtersrecht en beleidsregels kunnen dit gat vullen, mits de informatie hierover aan burgers vrij toegankelijk en transparant is. De huidige situatie, waarbij commerciële uitgevers een feitelijk monopolie hebben op de publicatie van regelgeving en jurisprudentie staat daarom op gespannen voet met de rechtsstaat.

4. Horizontalisering zet vooral de kamers van de scheiding van politiek en bestuur en het parlementaire stelsel onder grote druk en vraagt om de ontwikkeling van nieuwe vormen van ambtelijke en politieke verantwoording.

5. De komst van de informatiemaatschappij dient echter niet alleen te leiden tot renovatie, maar ook tot innovatie, tot het ontwikkelen van een vierde, digitale laag bovenop de drie andere lagen. Deze vierde verdieping van het huis van de rechtsstaat zou in mijn optiek uit tenminste twee extra kamers met nieuwe topoi dienen te bestaan. (Zie figuur 2).

<i>21^e eeuw</i>	Informatierechten - digitale toegang publieke documenten - categorale informatieverstrekking - toegang elektronische snelweg - virtueel wetsbegrip	Behoorlijke informatisering - vertrouwelijkheid - integriteit - authenticiteit - transparantie	<i>digitaal</i>
----------------------------	---	---	-----------------

Figuur 2: De digitale laag

Allereerst staat daar een kamer met informatierechten, zoals het recht op directe, digitale toegang tot alle openbare overheidsdocumenten, databestanden, registers en archieven; een recht op categorale, toegesneden informatie-verstrekking door de overheid; en eventueel ook een materieel recht op toegang tot de elektronische snelweg. Ook het virtuele wetsbegrip is in feite een informatierecht. Daarmee is een vierde groep van burgerrechten toegevoegd aan de trits van T.H. Marshall, die burgerlijke, politieke

38 Zie voor een aantal aandachtspunten en alternatieven voor formele regelgeving de nota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*, TK 1997-1998, 25880, nr. 2, Den Haag 1998, met name pp. 180-187.

en sociale rechten onderscheidde.³⁹ Deze informatierechten vragen van de overheid een actief optreden, maar zouden in de toekomst, anders dan de sociale rechten, wel degelijk in rechte afdwingbaar kunnen zijn.

Daarnaast dient er een tweede kamer te komen met daarin een serie beginselen van behoorlijke informatisering, zoals vertrouwelijkheid, integriteit, authenticiteit en transparantie, die het informatieverkeer tussen individuele burgers en de overheid aan maat en regel binden.

Dames en heren, hiermee kom ik aan het einde van mijn rondgang door het huis van de rechtsstaat. Zoals in de voorgaande eeuwen juristen en filosofen de bouwstenen leverden voor het optrekken van de liberale, de democratische en de sociale rechtsstaat, zo moeten wij in de komende eeuw werken aan de bouw van een digitale rechtsstaat. Ik hoop daaraan, als hoogleraar rechtsfilosofie, mijn steentje bij te dragen.

6 Besluit

Aan het einde van mijn rede wil ik nog enige woorden van dank uitspreken.

Graag dank ik het *College van Bestuur*, de *Rector* en het bestuur van de *Faculteit Rechtsgeleerdheid* voor het in mij gestelde vertrouwen.

Dames en heren studenten

Deze openbare les komt voort uit de colleges over de rechtsstaat die ik eerder dit jaar in het basisdoctoraal heb gegeven. Dat is geen toeval. Ik geloof zeer in de combinatie van onderwijs en onderzoek. In de komende jaren zal ik steeds proberen om onderwijs te geven over mijn onderzoek en mijn onderzoek te doen door onderwijs te geven. Ik dank u bij voorbaat voor de inspiratie.

Beste collega's van de disciplinegroep rechtstheorie

Toen ik naar Utrecht kwam werd ik gewaarschuwd voor de nodige turbulentie. Ik heb daar weinig van gemerkt. Integendeel, ik verheug me dagelijks op mijn gang naar dat prachtige Pietershof, waar ik met veel plezier werk en een aantal aardige en boeiende collega's heb getroffen. In het bijzonder wil ik *Ton Hol* en *Pieter Ippel* bedanken voor de wijze, zorgvuldige en vooral ook uiterst collegiale manier waarop ze mij hebben ontvangen. Ook wil ik *Phil de Jonge* en *Gerry Quint* bedanken voor hun vele goede zorgen. *Marga van Bon*, ten slotte, heeft er voor gezorgd dat u dit verhaal vanavond nog via Internet, op de homepage van de disciplinegroep, kunt nalezen - dat ben ik uiteraard aan mijn betoog verplicht.

Beste voormalige collega's uit Leiden

39 Zie T. H. Marshall, *Citizenship and social class: and other essays*, Cambridge: CUP 1950.

Mijn komst naar Utrecht betekent ten dele een terugkeer naar een intellectuele agenda die reeds gevormd is in de tijd dat ik in Leiden werkte bij de Vakgroep politieke wetenschappen en bij het roemruchte Sturing en samenleving. Voor mijn intellectuele vorming ben ik vooral schatplichtig aan *Herman van Gunsteren*. Als mensen mij vragen waarom ik deze leerstoel zo aantrekkelijk vind, dan antwoord ik meestal dat het een soort Herman-van-Gunsteren-leerstoel is. Dat is voor de meesten, evenals trouwens voor mijzelf, een overtuigend argument. Beste Herman, zowel bij de inrichting van mijn onderwijs, als bij deze oratie grijp ik graag op je voorbeeld terug. Wat is de informatiemaatschappij immers anders dan DOS - niet de fameuze Utrechtse voetbalclub, maar jouw De Ongekende Samenleving. Tijdens het voorbereiden van deze rede werd me nog eens duidelijk hoeveel ik in Leiden daarnaast heb opgestoken van mensen als *Hans Daalder*, *Wim Derksen*, *Willem Witteveen*, *Paul 't Hart* en de vele andere collega's bij de Vakgroep bestuurskunde.

Beste collega's van de projectgroep wetgeving voor de elektronische snelweg

Ons gezamenlijke werk aan de kabinetsnota is, zoals jullie al hebben gemerkt, een belangrijke bron van inspiratie voor deze rede geweest. Ook dat is geen toeval, ik geloof in de combinatie van rechtsfilosofie en rechtspraktijk. Niets is zo vruchtbaar voor de theorie als een praktisch probleem, terwijl in de praktijk vaak niets zo praktisch is als een goede theorie. Voorts hecht ik eraan in het openbaar te verklaren dat ik, anders dan een enkele SG, zeer onder de indruk ben geraakt van de kwaliteit van de huidige juristen bij de directie Wetgeving.

Beste familieleden

Pa, als oud-journalist ken jij als geen ander het belang van informatie. Vanaf mijn kinderjaren tot op de dag van vandaag heb je mij en mijn zussen voorzien van een constante stroom van krantenknipsels en documentatie. Dat hielp me niet alleen bij mijn eerste spreekbeurt over de ruimtevaart, maar het heeft me uiteindelijk ook tot deze spreekbeurt gebracht. Zonder jouw intellectuele voorbeeld had ik hier nooit gestaan. Beste *Ma*, aan jou dank ik vooral de energie, de 'praktische Vernunft' en het doorzettingsvermogen die nodig zijn om een succesvol academisch ambachtsman te zijn. Lieve *Marianne*, *Anna*, *Bella* en *Clara*, wij hebben ons eigen herenhuis dat recht overeind staat, niet in Utrecht, maar in Holland. En in dat huis daar woont mijn hart.

Ik heb gezegd.