

Expertsystemen & juridische informatisering

dr. A.H.J. Schmidt

1. Inleiding: I&R

De NVvir bestaat tien jaren. Ooit begonnen als vereniging voor *Informatica* en Recht. Nog maar kort geleden omgedoopt tot vereniging voor *IT* en Recht. Zal het spoedig *ICT (Informatie- en CommunicatieTechnologie)* en Recht worden? En daarna misschien *Internet* en Recht? Gelukkig blijft de afkorting dezelfde. Alleen al om die reden valt te hopen dat de "elektronische (super)snelweg" een metafoor zal blijven.

Hoewel de bovengenoemde reeks van aannemelijke en verdedigbare naamswijzigingen op een identiteitscrisis zou kunnen wijzen bloeit de vereniging als nooit tevoren. Als verklaring kan worden aangevoerd dat niet het Recht, maar de I, de techniek, steeds nieuwe namen aantrekt. Intussen verwijst dit verschijnsel naar een kernvraag van "IT & Recht". Deze gaat over ontwerpmethoden voor techniek-onafhankelijke regelingen en afspraken.

De I-techniek ontwikkelt zich evenwel razendsnel (onafhankelijk van welk I-woord hier wordt ingevuld). Soms lijkt het er even op dat het traditionele recht zich laat verleiden door de techniek, en zich met lente-achtige aandrang mee-ontwikkelt. De reeksen wetsontwerpen over telecommunicatievoorzieningen en bescherming van de persoonlijke levenssfeer; de reeksen discussies over telewerken, -besturen, -criminaliteit, -aansprakelijkheid, -commercie, -beschikken, -mededinging, -privacy, -administratie, -auteursrecht, -dienstverlening en -encryptie; de vitaliteit van de NVvIR. Alle drie wijzen ze erop dat het recht en de jurist zich wel degelijk iets van de technische ontwikkelingen aantrekken.

2. IR en RI

Het is inmiddels traditioneel geworden om de band tussen IT en Recht vanuit twee perspectieven te bezien en deze afhankelijk daarvan te benoemen als informaticarecht (IR) of rechtsinformatica (RI). In dit

onderdeel van het retro-/prospectief ter gelegenheid van het tweede lustrum van de NVvIR wordt de aandacht gericht op expertsystemen en juridische informatisering - vanuit het rechtsinformatica perspectief dus.

De NVvIR heeft steeds aandacht gehad voor beide gezichtspunten - al is het dominante gezichtspunt het IR. In dit verband verdient vermelding dat in 1987 door bijna allen die in Nederland in universitair verband aandacht besteedden aan RI een eigen samenwerkingsverband werd gezocht en gevonden in de stichting "Juridische Expertsystemen" (JURIX). De naam geeft het al aan: in rechtswetenschappelijke kring ging en gaat het bij RI vooral om expertsystemen.

De gezamenlijkheid van belangstelling voor het informaticarecht en voor de rechtsinformatica is niet altijd rimpelloos geweest. De behoefte aan een eigen organisatie geeft daarvan al een indicatie. En ook nu nog zijn er discussies over plaats, rol en samenhang van RI en IR. Zo is in 1995 een "Nationaal Programma IT en Recht" (ITeR) ingericht als vervolg van het in de NVvIR-voorjaarsvergadering van 1991 besproken rapport IT en Recht van de commissie Franken. Ook in dit programma zijn RI en IR vervlochten en is het dominante gezichtspunt dat van het recht.

Ik wil onder ogen zien hoe (in grote lijnen) de RI-stand van zaken in Nederland was in 1993 en hoe deze zich vervolgens heeft ontwikkeld. Als aanknopingspunt neem ik het *dossier juridische automatisering* dat in 1993 door het bevriende tijdschrift "Computerrecht" werd gepubliceerd.

3. 1993 - 1996 De rechterlijke macht - organisaties van recht en openbaar bestuur

Holleman geeft in 1993 een overzicht van de automatisering bij de rechterlijke macht. Hij schetst de departementale inzichten op het gebied van informatie-, systeem- en deelsysteemarchitecturen die worden gerelateerd aan een indeling in systeemgebieden en de benoeming van "corporate functies". Er zijn in 1993 voor de "corporate functie" *berechting* drie informatiesystemen operationeel en 11 in ontwikkeling. (Curieus is dat "SIS" niet verwijst naar Schengen maar wordt gebezigd voor het *slachtofferhulpinformatiesysteem*).

Holleman concludeert dat anno 1993 op alle gebieden van de rechtspraak automatisering heeft plaatsgevonden, dat een duidelijke scheiding tussen

zittende en staande magistratuur bij de automatisering wegvalt, dat in het feitelijke gebruik er vooral sprake is van administratieve ondersteuning en eigenlijk niet van expertsystemen.

Anno 1996 kan een indruk worden ontleend aan het automatiseringsplan ministerie van justitie 1994-1998. Hierin worden ongeveer 90 informatiseringssystemen genoemd in verschillende stadia van ontwikkeling en gebruik. Deze systemen zijn er niet alleen voor de rechterlijke macht, maar voor alle organisaties van recht en openbaar bestuur die administratief worden (mee)beheerd door het ministerie. Een belangrijke aanwijzing voor de betekenis die intussen aan de koppeling van overheidsinformatiesystemen wordt toegekend is in het automatiseringsplan te lezen in de overzichten van de systemen waarmee gegevens zullen worden uitgewisseld.

De aanduiding "informatisering" van en voor organisaties van recht en openbaar bestuur biedt belangrijke aanknopingspunten voor rechtsinformatica-beoefening. Hier gaat het immers om het uitvoeren van wettelijke taken.

Anders dan in de RI-wetenschap, heeft de praktijk (en de IR-wetenschap) vooral aandacht voor informatiseringsvraagstukken die kunnen worden opgelost met conventionele databank- en information retrieval technieken. Daarbij worden als belangrijke knelpunten gezien de obstakels die er zijn bij het uitwisselen en afstemmen van gegevens tussen verschillende bestuursdiensten. Die obstakels zijn een mengsel van technische, organisatorische en juridische aard. Met afspraken over communicatiestandaarden, beveiligingstechnieken, toegangsregelingen, privacybeschermende procedures en verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gegevens zijn er enkele genoemd. Anno 1993 wordt in het kader van de geautomatiseerde beschikking door Snellen en Zouridis een analyse gegeven.

4. 1993 - 1996 Informatisering en de rechtsstaat, juridische informatologie?

Koers geeft in het dossier van 1993 aan dat er behoefte is aan een futurologisch getinte rechtswetenschap, tussen RI en IR in. Koers noemt die "juridische informatologie". Hij geeft deze overigens weinig kans: "Inherent aan het dominante juridische paradigma is immers dat het

juristen verboden is verder vooruit te kijken dan wat nodig is om de problemen van gisteren op te lossen."

Deze genoemde behoefte wordt deels onderbouwd met bestuurswetenschappelijke onderzoeksresultaten die geenszins terughoudend worden geëxtrapoleerd, bijvoorbeeld in het kader van verschillende publikaties die tot stand kwamen onder de vlag van de NOTA (later omgedoopt tot Rathenau-instituut). Maar ook op de door Franken gesignaleerde betekenis van algemene beginselen van behoorlijk informatiegebruik.

Koers heeft hierin aanleiding gezien om een aantal kenmerkende rechtsstatelijke kwaliteitscriteria in het licht van het overheidsoptreden te bezien. Anno 1993 wijst hij erop dat informatisering kan bijdragen aan:

(i) *Tegen het licht van het legaliteitsbeginsel*

- de kenbaarheid van de motieven achter het overheidsoptreden
- het gebruik van modellen waarvan de aannames niet expliciet hoeven te zijn
- het automatisch toezien op minimumvormen van rechtsgelijkheid
- het wegnemen van een rem tegen het steeds ingewikkelder maken van regelingen

(ii) *tegen het licht van de machtsverdeling*

- het afwegen van de eisen van de trias politica tegen efficiency
- een informatie-achterstand bij het parlement en de rechter omdat informatisering een eenzijdige vlucht heeft genomen bij organisaties van openbaar bestuur

(iii) *tegen het licht van de grondrechten*

- onduidelijkheid over de vraag hoe de privacy van de burger kan worden gewaarborgd bij toenemende overheidsinformatisering?
- onduidelijkheid over de vraag hoe de spanning tussen het grondrecht op privacy en de sociale grondrechten kan worden opgelost?
- onduidelijkheid over de vraag hoe de spanning tussen het grondrecht op privacy en de fraudebestrijdende taak van de overheid kan worden opgelost?

(iv) *tegen het licht van de rechterlijke controle*

- waakzaamheid: "Orwell's 1984 komt alsnog met terugwerkende kracht heel dichtbij als een geautomatiseerde beschikking bij niet-nakoming gevolgd wordt door een geautomatiseerde administratieve sanctie die bij niet-betaling gevolgd wordt door een geautomatiseerde veroordeling."

Na 1993 heeft de zorg over de rechtsstatelijke aspecten van informatisering zich verdiept. Enerzijds genereert de analyse van ontwikkelingen op en rond het Internet thans vragen over rechtsmacht en de daarmee traditioneel samenhangende notie van staatkundige identiteit. Futuristische bestuurswetenschappelijke beschouwingen en extrapolaties van de organisatie van het Internet creëren hier noties over infocratie die tenderen in de richting van gedecentraliseerde, inhoudsloze bestuursmacht. Daartegenover staat dat Koers zelf onlangs onder de hoede van het Rathenau Instituut een (aanzet tot een) handvest over rechten en plichten van het individu op de elektronische snelweg presenteerde, waarin gedachtenvorming over "elektronische grondrechten" vorm krijgt.

5. 1993 - 1996 De wetenschap

In het dossier juridische automatisering van 1993 geven Oskamp en De Mulder een beschouwing die terugkoppelt naar de wetenschap. Zij wijzen op de te verwachten en noodzakelijke integratie van conventionele automatisering met technieken uit de kunstmatige intelligentie. De conventionele technieken worden al gebruikt - met name door instanties van openbaar bestuur. Het is dan ook vooral op deze gebieden dat in wetenschappelijke kring wordt gewerkt aan expertsystemen. In 1993 gaat het om TESSEC (uitvoering algemene bijstandswet), Expertisze (wijzigingen in de algemene bijstandswet), PROLEXS (vraagstukken van huurbescherming), TRACS (wijzigingen van de wegenverkeerswet) en JURICAS (diverse toepassingen).

De schrijvers waarschuwen voor een passieve opstelling van de overheid. "Het onderzoek loopt daarbij het gevaar, bij gebrek aan ervaring en feedback, niet-realistische of niet praktisch bruikbare systemen te ontwikkelen."

Voortbouwend op een opmerkelijk eenvoudige structurele overeenkomst tussen het recht en de informatica (beide "meer dan een wetenschap") worden de volgende drie aspecten onderscheiden:

1. kennis, van informatiesystemen/van recht
2. ontwerpen, van informatiesystemen/van recht
3. beoordelen, van informatiesystemen/van recht

en wordt de betekenis aangegeven van een empirische rechtswetenschap. Voorts worden genoemde aspecten gebruikt om de verwantschap aan te geven tussen de rechtsinformatica en het informaticarecht. Daarmee wordt

tevens betoogd dat Koers' informatologie kan worden gezien als het gebied waar IR en RI elkaar *overlappen*. In dit licht bevelen de auteurs een nauwe samenwerking tussen beoefenaren van RI en IR aan.

Er worden drie soorten informatiesystemen onderscheiden: transactiesystemen, geprogrammeerde beslissingssystemen en beslissingsondersteunende systemen.

De schrijvers rekenen de geautomatiseerde beschikking tot vierde generatie wetgeving. *"Na het gesproken, het geschreven en het gedrukte recht krijgt het recht nu de vorm van een juridisch informatiesysteem, dat in meerdere of in mindere mate de taak van de uitvoerende en/of rechterlijke macht overneemt."* Zij menen dat elk van de genoemde soorten informatiesystemen bij deze vierde generatie wetgeving een rol kan spelen.

Oskamp en De Mulder zijn van oordeel dat efficiency niet goed tegenover de doelen van de rechtsstaat kan worden geplaatst omdat bij het beoordelen van de efficiency van een organisatie de doelen van die organisatie als uitgangspunt dienen. Ik vrees dat deze zienswijze wat kort door de bocht gaat wanneer men bedenkt dat besluiten over kosten in de rechtsstaat vaak op een zo decentraal niveau van de organisatie (moeten) worden genomen, dat het beeld over de doelen van de rechtsstaat daarbij zou kunnen zijn vertekend.

Aan de hand van een analyse van transactiekosten in *informatiekosten* en *agency costs* wordt geconcludeerd dat het gebruik van vierde generatie wetgeving een toenemende druk in de richting van centralisatie inhoudt. Dit houdt niet alleen een potentiële verhoging van de voorspelbaarheid van beslissingen in, maar ook een vergroting van de capaciteit voor het nemen van beslissingen. Daarbij verschuiven bevoegdheidsvragen in de richting van degene die het programma maken mag/moet.

6. 1996 en verder - verwachtingen

Sinds 1993 heeft zich een aardverschuiving voorgedaan in de communicatietechnologie. Het Internet is doorgebroken met de daarop (en op standaardisering van elektronische post-diensten) rustende wereldwijde informatiediensten. Het is goed om vast te stellen dat in geen van de

beschouwingen uit 1993 het geweld van deze omwenteling werd voorzien.

De rechterlijke macht - organisaties van recht en openbaar bestuur

- Voor de informatisering van de rechterlijke macht en die van andere organisaties van recht en openbaar bestuur heeft deze ontwikkeling thans en in feite nog nauwelijks gevolgen.
- Het openbreken van de ingedamde, gesloten informatiesystemen van de overheid in de richting van het Internet staat voor de deur. De gevolgen zijn niet goed te overzien.
- Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of het uitbesteden van administratieve taken aan het bedrijfsleven een grote vlucht zal nemen.
- Evident is, dat gegevensuitwisseling en -combinatie vanuit verschillende diensten (ook wel koppeling genoemd) veel meer afspraken en controlemechanismen over gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten zal gaan vragen dan thans, terwijl veel minder de nadruk zal komen te liggen op de gegevensverzameling als aanknopingspunt voor afspraken en regulering.
- Het is niet duidelijk of organisatie en cultuur van de zittende magistratuur zijn toegesneden op de daartoe benodigde vormen van vertegenwoordiging, overleg en beleidsvormingsprocessen.
- Omdat bindende afspraken en ook publiekrechtelijke regulering in deze in veel gevallen niet anders dan met behulp van IT zelf zal kunnen worden verwezenlijkt, lijkt hier een rijk en vruchtbaar gebied voor de gecombineerde inspanning van RI en IR te komen liggen.

Informatisering van de rechtsstaat

- Met de introductie van het Internet, tezamen de mogelijkheden van enerzijds het plegen van informatiedelicten en anderzijds met de mogelijkheid van het elektronisch betalen over het Internet komt de rechtsstaat in een onvoorspelbaar aflopende identiteitscrisis. De strafrechtelijke territorialiteit valt gedeeltelijk weg.
- De vertrouwde aanknopingspunten voor fiscale controle raken in beweging.
- De behoefte aan "elektronische" opsporingsmogelijkheden (huiszoeking, encryptie) neemt toe. Onduidelijk is hoe het privacybeginsel hiertegen een evenwichtige rechtspositie aan de burger bieden zal.
- Met de communicatiemogelijkheden zijn veel betere en efficiëntere technieken beschikbaar dan voorheen om inzicht te geven in

besluitvormingsprocessen en om burgers aan de besluitvorming te laten bijdragen.

- De door Koers genoemde eisen van de rechtsstaat zullen voortdurend moeten worden beoordeeld op hun werkzaamheid in de nieuwe omgeving van informatie-uitwisseling.
- Informatie-uitwisseling is evenwel modelleerbaar. In dat licht lijkt mij niet dat er sprake is van *autonome* technologie. IT-toepassingen kunnen zodanig worden ingericht dat ze de gewenste staatsrechtelijke functies ondersteunen in plaats van ondergraven.

De wetenschap

Wanneer er veel onvoorspelbaar is geworden zijn er veel vragen. Voor het beantwoorden van vragen kan de wetenschap worden ingezet. Welke zijn de belangrijkste vragen? En welke wetenschapsdiscipline is relevant?

1. Hoe kan het recht (IR) het maken van bindende afspraken over verrichten en/of verrekenen van informatie-uitwisseling, -bewerking, -openbaarmaking, -verveelvoudiging, -bescherming en dergelijke ondersteunen?
2. Hoe kan het recht (IR) daarbij de vereisten van de rechtsstaat ondersteunen?
3. Hoe kan de techniek (RI) deze afspraken regelingen ten aanzien van informatie-uitwisseling zoveel mogelijk vormgeven in automatiserings(deel)processen (apparatuur en programmatuur)?
4. Hoe kunnen recht (IR) en techniek (RI) de benodigde berichten en functies zodanig standaardiseren dat samenwerking (interoperabiliteit) én vrije mededinging tussen dienstverleners mogelijk blijft en wordt gestimuleerd?

De genoemde vragen geven de kern. De eerste twee vragen kunnen worden gezien op nationaal niveau. Tussen civielrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties. Tussen civielrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties. De vragen moeten evenwel ook op internationaal niveau onder ogen worden gezien.

In dat licht is misschien nog het meest klemmende het vinden van mogelijkheden om internationale afspraken op uitvoeringsniveau te kunnen maken binnen een aannemelijk tijdsbestek en in een kader van toezicht en controle dat recht doet aan de eisen van de rechtsstaat. Europese informatisering en integratie van administratieve procedures creëren een groeiende vraag naar deze ondersteuning en laat zien dat de vragen nog lang niet zijn opgelost (cf. Schengen)

Tenslotte: het komt mij voor dat de term expertsysteem zijn langste tijd heeft gehad. Informatievoorzieningsprocessen, informatisering heeft hoe dan ook de neiging om in toenemende mate te worden verwezenlijkt in netwerken van samenwerkende, maar gefragmenteerde functies. De resultaten van het onderzoek naar juridische expertsystemen zijn daarbij bijzonder bruikbaar. AI-technieken worden in hun toepassing onderdeel van de verzameling beschikbare functies.

Het onderzoek zelf - en met name het krachtig voortzetten en ter hand nemen van onderzoek naar formele representaties en naar AI-technieken voor normatieve functies lijkt me bijzonder noodzakelijk toe om de benodigde voortgang te kunnen (blijven) boeken.

Daarbij is het van belang dat de communicatie en de afstemming tussen de wetenschappelijke RI- en IR-gemeenschappen worden geoptimaliseerd. Anders gezegd: de PR van de RI kan beter.