



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Toegang tot juridische informatie als grondrecht

Mommers, L.; Mommers, L; Franken, H; Herik, H J van den; Klaauw, F A M van der; Zwenne, G-J

Citation

Mommers, L. (2010). Toegang tot juridische informatie als grondrecht. In L. Mommers, H. Franken, H. J. van den Herik, F. A. M. van der Klaauw, & G. -J. Zwenne (Eds.), *Het binnenste buiten. Liber amicorum ter gelegenheid van het emeritaat van prof. dr. Aernout H.J. Schmidt, hoogleraar Recht en Informatica te Leiden* (pp. 375-388). Leiden: eLaw@Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15169>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15169>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Toegang tot juridische informatie als grondrecht

Laurens Mommers■

INLEIDING

In 1998 werd de student Pavle Bojkovski voor de rechter gedaagd wegens publicatie op internet van wetteksten uit een uitgave van Vermande. De zaak vestigde destijds de aandacht op de afwezigheid van een vrij toegankelijke verzameling van geldende Nederlandse wetgeving op internet. Inmiddels is er veel veranderd. Om te beginnen is er sinds jaren een kosteloos toegankelijke website met Nederlandse wet- en regelgeving. Bovendien zijn sinds juli 2009 de elektronische Staatsbladen en Staatscouranten de authentieke versies, waarop de burger zich mag verlaten. Het accent is verschoven naar publicatie van juridische informatie op internet, maar verandert dit wezenlijk iets aan de toegankelijkheid van juridische informatie, en daarmee van 'het recht' voor de burger?

Deze bijdrage handelt over de vraag wat er nodig is om recht écht toegankelijker te maken. Daartoe begin ik met een kort overzicht van relevante Europese regelgeving op dit gebied, vervolg ik met de praktijk zoals die in Nederland is gegroeid, en analyseer ik het toegankelijkheidsbegrip, om ten slotte de vraag op te werpen of er zoiets is als een grondrecht op toegang tot juridische informatie, of zelfs een grondrecht op toegankelijke juridische informatie (let op de nuanceverschuiving). Voor het vaststellen van het antwoord op deze laatste vragen geef ik een overzicht van gerelateerde grondrechten.

HET EUROPESE JURIDISCHE KADER

Hergebruik van overheidsinformatie, waaronder ook juridische overheidsinformatie, wordt gestimuleerd door de uitvaardiging van een Europese richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie.¹ Deze Richtlijn verplicht de lidstaten bepaalde documenten te verstrekken, indien mogelijk digitaal, tegen een vergoeding die niet hoger is dan toerekenbare kosten ver-

■ Laurens Mommers is consultant bij Legal Intelligence, dienstverlener in juridische zoektechnologie. Daarnaast is hij universitair hoofddocent bij eLaw@Leiden, centrum voor recht in de informatiemaatschappij.

1 Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, *PbEG* 345/90, 31/12/2003.

meerderd met een redelijk rendement op investeringen.² Daarnaast dient de verstrekking plaats te vinden conform kenbare en transparante voorwaarden.³ Bovendien stelt de Richtlijn een verbod in op discriminatie en exclusieve regelingen.⁴ Diverse typen overheidsinformatie vallen niet onder deze Richtlijn maar juridische informatie valt er wél onder.⁵

In 2009 verscheen de evaluatie van de Richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie.⁶ In deze evaluatie wordt niet alleen duidelijk gemaakt wat de geschatte marktwaarde – en daarmee het belang – van overheidsinformatie is (27 miljard euro), maar ook wat de betekenis is geweest van de Richtlijn voor deze markt. Zo wordt hierin aangegeven dat discriminerende praktijken, monopolies en gebrek aan transparantie voor een belangrijk deel zijn weggenomen.⁷ En stelt het rapport dat de volledige werking van de Richtlijn pas kan worden bereikt indien bijvoorbeeld de volgende problemen worden weggenomen: korte-termijn kostenverhaal, beperkingen op licenties, toewijzen van exclusieve rechten en beperkte kennis over welke informatie beschikbaar is.⁸

DE PRAKTIJK IN EUROPA EN NEDERLAND

De Europese Gemeenschap bood jarenlang een betaalde zoekdienst voor Europese informatie aan onder de naam Celex. In 1998 werd daarnaast een gratis dienst opgezet onder de naam EUR-Lex. In de loop van 2004 werden beide diensten met elkaar verweven tot een nieuwe dienst onder de bestaande naam EUR-Lex.⁹ De recente herziening van de interface heeft niets wezenlijks veranderd aan de manier waarop de informatie in EUR-Lex ontsloten wordt, namelijk op basis van typering van documenten en het gebruik van trefwoorden uit de Eurovoc-thesaurus.¹⁰ De belangrijkste sterke punten van EUR-Lex, zoals uitstekende bibliografische informatie, compleetheid en uitgebreide zoekmogelijkheden, houden nauw verband met de zwakke punten van het systeem: vertraging in de verwerking van nieuwe documenten, en lastig te gebruiken zonder kennis van het systeem en van het Europese recht.

Opvallend is dat de dienst geen eenvoudige ‘interface’ heeft voor het hergebruik van informatie. Diensten die alle informatie van EUR-Lex willen

2 *Idem*, art. 5 en 6.

3 *Idem*, art. 7.

4 *Idem*, art. 10 en 11.

5 *Idem*, art 1 lid 2.

6 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Re-use of Public Sector Information – Review of Directive 2003/98/EC, COM (2009) 212 final.

7 *Idem*, p. 2.

8 *Idem*, p. 3.

9 Bernet & Berteloot 2006.

10 Cf. <http://europa.eu/eurovoc/>.

hergebruiken, moeten daarvoor ofwel complexe scripts bouwen die de site volledig kopiëren en bijhouden welke informatie wordt toegevoegd, of ze moeten een vrij hoog bedrag betalen voor de *wekelijkse* aanlevering van al die informatie. Beide maatregelen zijn in strijd met de geest van de Richtlijn. Dus hoewel de Europese Unie haar informatie om niet beschikbaar stelt aan iedereen die die informatie wil hergebruiken, zijn de drempels daarvoor in de praktijk nog steeds vrij hoog. Inmiddels is gebleken dat dit op termijn zal veranderen. In de aanbesteding van de nieuwe versie van EUR-Lex is rekening gehouden met de introductie van relevante *web services*.¹¹

Hetzelfde geldt voor de situatie in Nederland. Hoewel de Richtlijn hier geïmplementeerd is in de Wet openbaarheid bestuur (Wob), en de evaluatie stelt dat Nederland aan haar verplichtingen heeft voldaan, bijvoorbeeld op het gebied van het beëindigen van exclusieve arrangementen en het in rekening brengen van marginale kosten voor leveringen, zit de praktijk toch iets anders in elkaar dan het rapport suggereert.¹² Technische en organisatorische keuzes maken hergebruik in de praktijk een stuk lastiger. Ik noem een aantal voorbeelden:

- Veel juridische informatie is in Nederland afkomstig van toezichthouders, meestal zelfstandige bestuursorganen. Hoewel zij onder het bereik van de Wob vallen, leidt de versnippering in het toezicht ook tot fragmentatie in de beschikbaarstelling van de – zeer belangrijke – documenten van deze organisaties.
- De wijze van beschikbaarstelling beïnvloedt de herbruikbaarheid. Tot voor kort beveiligde bijvoorbeeld de OPTA haar PDF-documenten tegen indexering. Dat betekent dat alleen de samenvattingen doorzoekbaar waren voor zoekmachines, waarmee de daadwerkelijke ontsluiting van de documenten niet optimaal was.¹³
- Onaangekondigd stappen instanties over op nieuwe platforms voor publicatie van hun documenten. Dat leidt tot verlies van nieuwe én soms ook van oude documenten.¹⁴
- De structureren van publicatieplatforms is van belang voor de toegankelijkheid van documenten voor hergebruik. De gemakkelijke vindbaarheid van alle documenten, en de typering van die documenten met behulp van metadata zoals titel, datum, documenttype etcetera, zijn van invloed op de herbruikbaarheid.

11 Cf. http://publications.europa.eu/tenders/our/documents/itt_10233/template_ao_en.htm.

12 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Re-use of Public Sector Information – Review of Directive 2003/98/EC, COM (2009) 212 final.

13 Zwenne 2009, p. 31.

14 Talrijk zijn uiteraard de gevallen waarin overheidsinstanties en ZBO's onaangekondigd hun sites vernieuwen. Recent gebeurde dat onder meer bij wetten.nl.

Ook de grote juridische overheidswebsites (wetten.nl en www.officielebekendmakingen.nl) lijden onder voornoemde problemen:

- Bij de inwerkingtreding van de Wet elektronische bekendmaking ontstond een onduidelijke situatie rondom de publicatie van kamerstukken. Die waren nog niet aanwezig op de nieuwe site www.officielebekendmakingen.nl, maar de oude overheidssite voor kamerstukken leek al te zijn gesloten.
- Openbare berichtgeving over details van toekomstige wijzigingen in de sites en diensten met juridische informatie ontbreekt, zodat hergebruikende partijen daarop niet kunnen anticiperen en de continuïteit van hun dienstverlening in gevaar komt.
- De komst van een dienst voor het nagaan van de laatste wijzigingen in wet- en regelgeving heeft vertraging opgelopen; op dit moment is er alleen de mogelijkheid om te weten welke documenten zijn gewijzigd en toegevoegd, niet wat de inhoudelijke wijzigingen zijn. Deze laatste dienst heeft bovendien een tijd lang niet gefunctioneerd.

Deze problemen leiden vermoedelijk tot minder hergebruik dan mogelijk is. Hoe hoger immers de investeringen om de (overigens kosteloos te verkrijgen) informatie te hergebruiken, hoe hoger de drempel om innovatieve diensten op te zetten.¹⁵ In de Richtlijn zijn echter wel degelijk pogingen gedaan om het type technische vereisten neer te leggen dat nodig is om de toegankelijkheid van documenten te verbeteren. Neem bijvoorbeeld overweging 13:

“De mogelijkheden tot hergebruik kunnen worden verbeterd door de gevallen te beperken waarin papieren documenten moeten worden gedigitaliseerd of waarin digitale bestanden moeten worden gemanipuleerd om deze compatibel te maken. Openbare lichamen dienen daarom hun documenten in alle reeds bestaande formaten en alle talen, indien mogelijk en passend langs elektronische weg beschikbaar te stellen. [...] Teneinde hergebruik te vergemakkelijken, dienen openbare lichamen hun documenten beschikbaar te stellen in een formaat dat, voorzover mogelijk en passend, niet gebonden is aan specifieke software. [...]”¹⁶

Deze overweging kan geïnterpreteerd worden als een middel tegen het beschikbaarstellen van niet-ge-ocr’de¹⁷ digitale bestanden (waarvan de tekst

15 De markt voor hergebruik van juridische informatie is desondanks groeiende. Niet alleen hergebruiken diverse betaalde producten van Kluwer, Sdu, Legal Intelligence en Rechtsorde Nederlandse en Europese juridische informatie, ook is er een groeiend aanbod van gratis zoekdiensten geïnitieerd door het bedrijfsleven die deze informatie toegankelijk maken naast de overheidssites die daartoe beschikbaar zijn. Het gaat om onder meer ikreger.nl, jure.nl, liigl.nl en parlis.nl.

16 *Idem*, overweging 13.

17 OCR (optical character recognition) is een techniek waarbij in een scan van een tekstdocument de lettervormen worden herkend, zodat de lopende tekst van het oorspronkelijke document kan worden gereconstrueerd.

dus niet 'leesbaar' is voor de computer), tegen het achterhouden van geschikte bestandsformaten en tegen het beschikbaarstellen van bijvoorbeeld alleen Word-documenten. De Richtlijn laat echter ook een flink aantal noodzakelijke maatregelen achterwege. Zo is er geen bepaling voor de duurzame terbeschikkingstelling van documenten.¹⁸ Overweging 18 stelt dat het niet langer beschikbaar stellen of bijwerken van documenten wel zo spoedig mogelijk aan het publiek kenbaar moet worden gemaakt.¹⁹

NIVEAUS VAN TOEGANKELIJKHEID

Om orde te brengen in de hierboven genoemde praktische problemen en bezwaren onderscheid ik op het niveau van gebruik van documenten tussen vier verschillende niveaus van toegankelijkheid. Dit zijn (1) vindbaarheid; (2) doorzoekbaarheid, (3) betekenisduiding en (4) begrijpelijkheid. Deze niveaus zullen hieronder verder worden uitgewerkt. De impliciete interpretatie van toegankelijkheid door overheden (zowel blijkend uit de Richtlijn, de implementatie daarvan in de Wob en in het vigerend overheidsbeleid) is die op het eerste niveau.

Voor een goede *primaire toegankelijkheid* (vindbaarheid) van rechtsbronnen geldt het vereiste van onmiddellijkheid – de elektronische toegankelijkheid dient zoveel mogelijk samen te vallen met het moment waarop het onderliggende besluit wordt genomen. Daarnaast dient er ten minste één 'sleutel' te zijn waarmee de toegang kan worden verkregen; bijvoorbeeld de naam van het document: om toegang te hebben tot het document dient het vindbaar te zijn. Primaire toegankelijkheid is vergelijkbaar met de toegankelijkheid van een document in een bibliotheek: er is een methode om het document in de bibliotheek te vinden maar de inhoud ervan wordt pas prijsgegeven bij het bekijken van het document zelf. De elektronische vorm van primaire toegankelijkheid komt (bijvoorbeeld) neer op het via bijvoorbeeld titelinformatie aanklikbaar maken van reeksen besluiten.

Een goede *secundaire toegankelijkheid* (doorzoekbaarheid) van rechtsbronnen hangt af van de doorzoekbaarheid van de datalaag; daarmee is het mogelijk om als het ware kennis te nemen van de strekking van de inhoud zonder het document zelf te openen. Bij tekstdocumenten gaat het dan om bijvoorbeeld de doorzoekbaarheid van de tekst die in die documenten is opgenomen. Bovendien valt binnen secundaire toegankelijkheid dat door middel van metadata relaties worden gelegd die de betekenis van losse documenten inzichtelijker maken, en in verband plaatsen met andere documenten. Secundaire toegankelijkheid is gerealiseerd in de meeste jurisprudentie- en wetten-databanken, waarvan de tekst geheel kan worden doorzocht.

18 Sterker, conform art. 5 lid 2 hoeven de lidstaten documenten niet te *blijven* produceren. Over het *blijvend* beschikbaarstellen van documenten doet de Richtlijn geen expliciete uitspraak.

19 *Idem*, overweging 18.

Een goede *tertiaire toegankelijkheid* (betekenisduiding) van rechtsbronnen begint met de handmatige of geautomatiseerde toevoeging van betekenisgerelateerde metadata aan documenten. Deze mogelijkheid markeert ook de relatie met het zogenaamde ‘semantische web’: de mogelijkheid om betekenisvol te zoeken naar informatie (in plaats van ‘slechts’ op trefwoord of bibliografische metadata). De meeste metadata beperken zich vandaag de dag tot bijvoorbeeld het expliciet benoemen van een auteur, rechter, publicatiedatum of instantie. Maar het is zeker niet ondenkbaar dat bepaalde tekstelementen worden gemarkeerd als een argument voor een bepaald standpunt. Een voorbeeld van tertiaire toegankelijkheid is de relatie die EUR-Lex legt tussen Europese richtlijnen en implementatiemaatregelen in de lidstaten.

Een goede *quartaire toegankelijkheid* (begrijpelijkheid) hangt af van de begrijpelijkheid van individuele documenten voor niet-gespecialiseerde juristen. Die toegankelijkheid ontstaat bijvoorbeeld door de toevoeging van een of meer complete ‘vertalingen’ van de bron, of van een verzameling bronnen, in een tekst; figuur of animatie die bedoeld is om de inhoud nader te verklaren, eventueel aangepast voor een bepaalde doelgroep met een bepaald kennisniveau. Hier kan eigenlijk niet meer van metadata worden gesproken. De vertaling van de bron hangt van veel meer af dan alleen de inhoud van de bron. Het is een misverstand dat het zou volstaan om de tekst bijvoorbeeld in eenvoudiger bewoordingen op te schrijven. Ook de ‘contextualisering’ van de vertaling is van belang waarbij de context wordt gevormd door onder meer de doelgroep; de intenties van die doelgroep en hun achtergrondkennis.²⁰

Wanneer deze toegankelijkheidsniveaus worden gelegd naast twee databanken, te weten EUR-Lex en officiële bekendmakingen.nl, vallen de volgende punten op. De eerste twee toegankelijkheidsniveaus zijn technisch gezien nauwelijks nog een uitdaging. Alle technologie bestaat om deze toegankelijkheid te optimaliseren. Organisatorische beperkingen, gebrek aan menskracht en ontwerpkeuzes kunnen wel roet in het eten gooien. Zo duurt het door de vertaling en metadatatering van documenten enkele dagen tot enkele maanden voordat zij in EUR-Lex verschijnen. De meeste (maar niet alle) documenten in EUR-Lex zijn volledig op tekst doorzoekbaar, en daarnaast te vinden op inhoudelijke en structurele metadata, zoals de trefwoorden uit de Eurovoc-thesaurus en documentnummers.

Bij officiële bekendmakingen.nl lijken inmiddels alle beoogde documenten, dus ook kamerstukken, gepubliceerd te worden. De opzet van de zoekfunctie laat te wensen over qua gebruiksvriendelijkheid; die is voornamelijk ‘aanbodgericht’: er kan gezocht worden op beschikbare bibliografische metadata; maar bijvoorbeeld niet op thema. In het algemeen geldt voor deze site dat deze – anders dan EUR-Lex – geen geïntegreerd zicht biedt op verschillende typen juridische documenten. De site is mede gebouwd vanwege de inwerkingtreding van de Wet elektronische bekendmaking, maar toont

20 Mommers et al. 2009.

daarnaast wél kamerstukken, maar géén geconsolideerde wet- en regelgeving. Die is in een aparte website ondergebracht.

Dat brengt me meteen op de tertiaire toegankelijkheid: daar is bij EUR-Lex duidelijk wel over nagedacht (met wisselend gevolg), maar die ontbreekt grotendeels op officiële bekendmakingen.nl. De enige Nederlandse overheidssite waar inmiddels kruisverwijzingen tussen verschillende bronnen worden gegeven, is wetten.nl. Daar is het mogelijk om bij een wet de wetsgeschiedenis en gedelegeerde regelgeving te bekijken. Ook interessant in dit opzicht is overigens de LjN-index, die wordt bijgehouden door de organisatie achter rechtspraak.nl. Die index geeft verschillende vindplaatsen van dezelfde uitspraak, zodat verschillende commentaren bij eenzelfde uitspraak kunnen worden gevonden, en eenduidig verwijzen via het LJ-nummer gemakkelijker wordt.²¹

EUR-Lex brengt, samen met enkele verwante sites, een flink aantal kruisverwijzingen aan bij de bronteksten. Het betreft onder meer verwijzingen naar wijzigingen aangebracht in een regeling, documenten in dezelfde rubriek, de juridische basis, gedelegeerde regelgeving, en andere documenten waarin het onderhavige document wordt genoemd. Daarnaast is het bijvoorbeeld mogelijk om het wetgevingsproces te volgen door een overzicht te tonen van de verschillende documenten van de Europese instellingen en de acties die zij uitvoeren. Daarmee ontstaat zicht op het proces dat uiteindelijk tot regelgeving leidt.²²

Quartaire toegankelijkheid ten slotte – althans een poging daartoe – is terug te vinden in aan EUR-Lex gerelateerde diensten zoals een site met samenvattingen van het primaire en secundaire gemeenschapsrecht (vroeger bekend onder de naam Scadplus).²³ Daarnaast bestaan er de nodige thematische portals, die weliswaar vaak interpretaties van juridische bronnen bevatten, maar daarnaar niet expliciet verwijzen.²⁴ Op Nederlands niveau is quartaire toegankelijkheid op geen enkele wijze gerealiseerd in www.officielebekendmakingen.nl; maar er zijn uiteraard ook in Nederland initiatieven op dit vlak. Zo geeft www.overheid.nl een overzicht van overheidsproducten en -diensten aan burgers en bedrijven; alle uiteraard gebaseerd op wet- en regelgeving; en verzorgen NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit de voorlichtingsportal www.consuwijzer.nl. Een elders zelden gevonden aspect van www.overheid.nl is dat bij elke product of dienst wordt verwezen naar de onderliggende primaire rechtsbron (de wet of de regeling).

21 De huidige praktijk is dat wordt verwezen naar de vindplaats i.p.v. naar de onderliggende uitspraak. Dat betekent dat eenzelfde uitspraak verschillende vindplaatsen kan hebben.

22 Zie <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en> and <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>.

23 Zie http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm.

24 Zie http://ec.europa.eu/health-eu/index_en.htm.

NAAR EEN GRONDRECHT OP TOEGANKELIJKHEID?

Een fingerwijzing naar de plaats van algemeen beschikbare informatie van de overheid komt uit de boven genoemde Richtlijn:

“De openbaarmaking van alle algemeen beschikbare informatie in het bezit van de overheid – dus niet alleen in de politieke maar ook in de rechterlijke en bestuurlijke sfeer – vormt een fundamenteel instrument voor verruiming van het recht op kennis, dat een essentieel beginsel is van de democratie. Deze doelstelling geldt voor instellingen op elk niveau, plaatselijk, nationaal en internationaal.”²⁵

Het ‘recht op kennis’ wordt geponeerd als noodzakelijk voor de democratie. Toegankelijke informatie op elk bestuursniveau en op elk niveau van de rechtspleging vormt daarvoor een instrument. De overweging geeft ook de zwakte aan van de veronderstelling; immers, toegankelijke informatie vormt een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor deze kennis. Een bureaucratie is zeer wel in staat om de burger zodanig te bedelven onder informatie die kwalitatief en kwantitatief niet te ‘verwerken’ is, dat het recht op kennis slechts een fata morgana blijkt.

In het geval van juridische informatie is dit sombere beeld niet per definitie onterecht. Een paar cijfers ter illustratie. In 2008 verschenen in Nederland 3110 nieuwe regelingen (al dan niet wijzigingen op bestaande regelingen). Het gaat hier om wetten in formele en in materiële zin, dus niet om beleidsregels en andere soorten semi-regelgeving. Om op de hoogte te blijven van de materiële inhoud van alleen nieuwe wetgeving zou iemand in elk geval de memories van toelichting moeten lezen. In 2008 ging dat om 294 stuks. Om op de hoogte te blijven van de besprekingen in het parlement zou diegene maar liefst ruim 16.000 stukken moeten lezen.

Het bovenstaande is exclusief de relevante rechtspraak en literatuur, en exclusief verdragen en Europees recht. Natuurlijk schets ik hier een karikaatuur, want van niemand kan verwacht worden dat hij alle nieuwe regelgeving en bijbehorende stukken bijhoudt. Toch is een schijnbaar redelijk begrensd gebied als de visserij al goed voor ruim 1000 kamerstukken in 2008 – dat is exclusief bijvoorbeeld de kamervragen en handelingen op dit gebied.

OPMAAT NAAR EEN GRONDRECHT

Een zoektocht in de literatuur naar – letterlijk – de beschrijving van een recht op toegang tot juridische informatie heeft niet veel opgeleverd. Als uitzondering hierop heeft Jamar het recht op toegang tot juridische informatie geconstrueerd als een deel van het transparantiebeginsel,²⁶ art. 19 van de

25 Overweging 16 van Richtlijn 2003/98/EG.

26 Jamar 2001, p. 3.

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens,²⁷ art. 19 van het IVBPR,²⁸ en het IVESCR.²⁹ Hij gebruikt het recht van toegang tot informatie (in de brede zin van het woord) en de impliciete veronderstelling van toegankelijkheid in het IVESCR om dit specifieke recht op te bouwen. Hij raakt daarbij bovendien aan de mogelijkheden die mark-up-talen bieden om die toegang te verbeteren ten opzichte van platte tekst.³⁰ Bovendien heeft hij oog voor de toegankelijkheid *sec* van juridische teksten, getuige het feit dat hij een initiatief van de Clinton-administratie aanhaalt waarin regelgeving voortaan moet worden opgesteld in 'plain English'; daarmee raakt hij aan wat ik in dit artikel *quartaire* toegankelijkheid noem.³¹

Hij gaat echter voorbij aan een aantal wezenlijke belemmeringen aan deze 'eenvoudige' oplossingen. Ten eerste is – ondanks een grote noodzaak om juristen begrijpelijker te laten schrijven – 'plain English' of duidelijk Nederlands niet zonder meer een oplossing. Definities van bepaalde begrippen die afwijken van 'common sense'-betekenis, zijn zeer gebruikelijk in het juridische domein. Duidelijke taal kan de foutieve indruk wekken dat de gebruikte woorden ook een gebruikelijke betekenis hebben, wat lang niet altijd het geval is. In een wetstekst kan 'links' gedefinieerd worden als rechts-onder en 'rechts' als linksboven – de vrijheid van definitie helpt het maken van compacte regelgeving en het inperken van interpretatiekwesaties.³²

Ten tweede is kwantiteit een serieus probleem. Om in termen van de eerder genoemde getallen te blijven: 16.000 kamerstukken in begrijpelijke taal zijn nog steeds heel veel stukken. Daarnaast valt het niet mee om die kamerstukken in onderling verband goed te plaatsen. De in vergelijking met de Europese wetgevingsprocedures nog relatief overzichtelijke gang van zaken in het Nederlandse wetgevingstraject leidt niet tot een heldere documentenstroom zonder kennis van dat traject. Dit betekent dat toegankelijkheid ook individuele documenten overstijgt. De tertiaire en *quartaire* vormen van toegankelijkheid betreffen ook die documentoverstijgende component.

Eén van de vormen waarin bijvoorbeeld het wetgevingsproces duidelijker kan worden gemaakt is aan de hand van een wetgevingskalender die het tijdsverloop, de instituties, de fases van het proces en de documenten die daarin een rol spelen overzichtelijk in kaart brengt. Dat is overigens, gezien de vele dimensies van het proces, geen sinecure. Waarschijnlijk is dat ook de reden dat zo'n kalender – behalve in een basale vorm – in Nederland niet bestaat.³³ In dat kader heb ik mij in eerdere instantie wel in minder diplomatieke bewoordingen uitgelaten over het Nederlandse hergebruikbeleid:

27 *Idem*, p. 6.

28 *Idem*, p. 7.

29 *Idem*.

30 *Idem*, p. 10.

31 *Idem*, p. 4.

32 Mommers en Voermans 2007.

33 Mommers et al. 2009.

‘Keer maar om die Klike!’ luidde de opinie die ik voor het Tijdschrift voor Internetrecht schreef en waarvan de strekking was dat het letterlijk omkeren van een heel grote bak informatie op internet op zich prima is.³⁴

Er zit wel een keerzijde aan die opinie. Voor de markt van zakelijke dienstverlening is het interessant om hergebruikinitiatieven op te pakken. Voor de particuliere markt is dit veel lastiger. Het democratische proces zou hier wel bij gebaat zijn. Het verbeteren van tertiaire en quataire toegankelijkheid is wel noodzakelijk, maar vooralsnog duur. Pogingen om hierin met behulp van web 2.0-technieken verandering te brengen, zijn vooralsnog geen groot succes. Hoewel Wikipedia veel waardevolle juridische informatie bevat, is de specialistische evenknie Jurispedia niet voldoende compleet om werkelijk van nut te zijn voor rechtzoekenden.

Onder advocatenkantoren is weliswaar een groeiende belangstelling voor het gebruik van wiki's; maar een wezenlijke wijziging in de dienstverlening (waarbij meer kennis om niet wordt gedeeld) is nog niet te bespeuren. Ook de overheidsinitiatieven op web 2.0-gebied beperken zich vooralsnog tot consultaties in een zeer beperkt aantal wetgevingstrajecten.³⁵ Bovendien verloopt die consultatie feitelijk nauwelijks via internet: er is uitsluitend de mogelijkheid enige informatie in te zien en te reageren via een webformulier. Een overzicht van reacties (laat staan reacties op reacties) is er niet.

GERELATEERDE GRONDRECHTEN

Dit alles neemt niet weg dat er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een grondrecht op toegankelijkheid van juridische informatie. In de paragrafen hiervoor is besproken hoe de primaire toegankelijkheid van het recht het afgelopen decennium sterk is verbeterd, en dat secundaire en tertiaire toegankelijkheid langzaam meer aandacht krijgt. Deze constatering geldt de praktijk van toegankelijkheid. Maar bezien vanuit het recht kunnen in elk geval de volgende gerelateerde grondrechten worden genoemd:

- Legaliteitsbeginsel.³⁶ Het legaliteitsbeginsel houdt – in het strafrecht – in dat geen strafbaarheid mag worden toegewezen aan een bepaalde categorie feiten zonder voorafgaande wettelijke maatregel. In andere rechtsgebieden, met name in het bestuursrecht, geldt dat de burger moet kunnen anticiperen op nieuwe regelgeving.³⁷ Het beginsel is in feite ontologisch geformuleerd; zelf zegt het niets over de *kenbaarheid* van die wet-

34 Mommers 2008.

35 Zie <http://www.internetconsultatie.nl/>.

36 Art. 16 Gw; art. 7 EVRM.

37 Al wordt dat op sommige fronten verdraaid lastig gemaakt. De casus van de afschaffing van de WIR en vele belastingwetten die in no-time door het parlement zijn gejaagd illustreren dit.

telijke maatregel.³⁸ Zonder die kenbaarheid is sprake van ‘geheim recht’ en dat wordt naar algemeen erkende (althans Westerse) maatstaven niet als recht erkend. Toch wordt een epistemologische formulering van het beginsel in onder meer de Nederlandse Grondwet naar mijn mening node gemist. Daarnaast is de beperking tot het strafrecht dubieus. Recht moet bestaan én kenbaar zijn vóórdat het in werking treedt.

- Vrijheid van meningsuiting.³⁹ De gedachtevorming en vrije uiting daarvan rondom het democratisch bestel is gebaat bij een goede toegang tot juridische informatie. Die toegang zou zich niet moeten beperken tot de primaire en secundaire toegankelijkheid die vandaag de dag is gerealiseerd. In hoeverre de wetgever zelf verantwoordelijk is voor het realiseren van tertiaire en quataire toegankelijkheid is niet zonder meer te zeggen. Het gaat sowieso vrij ver om vanuit het voor de overheid passieve grondrecht van vrijheid van meningsuiting een voor de overheid actief recht op toegankelijk maken van juridische informatie af te leiden. Vrijheid van meningsuiting vormt dus slechts een zijdelingse steun voor het recht op toegankelijkheid.
- Toegang tot de rechter en rechtsbijstand.⁴⁰ Het recht op een rechtsingang is vooral voor de strafrechter expliciet bepaald. Het reikt echter verder, zoals bleek uit onder meer de Kadi-zaak⁴¹ en de Bosphorus-zaak.⁴² Het betreft dan zaken waarin een sanctie van de VN Veiligheidsraad die geïmplementeerd moet worden door nationale jurisdicties niet gepaard gaat met een afdoende rechtsingang om tegen die sancties op te komen. Nu zijn zowel de feitelijke rechtsingang als rechtsbijstand slechts ten dele verwant aan het recht op toegang tot juridische informatie. Er zijn echter zeker situaties denkbaar waarin de *kenbaarheid* van de rechtsingang tekort schiet (terwijl die er wel is). Daarnaast kan het recht op toegankelijkheid van juridische informatie betekenis hebben voor de noodzaak van rechtsbijstand.

38 Voor een uitgebreide bespreking van het verschil tussen een ontologische en epistemologische benadering van het recht, zie Mommers 2002.

39 Art. 7 lid 1 Gw; art. 10 EVRM.

40 Art. 15 lid 2 en art. 17 Gw; art. 6 en 13 EVRM. Het recht op rechtsbijstand is geregeld in art. 18 Gw.

41 HvJ EG 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05P & C-415/05P, (Kadi/Al-Barakaat v. Raad).

42 EHRC 2005/91 Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi ('Bosphorus Airways') tegen Ierland.

- Openbaarheid van bestuur.⁴³ Juridische informatie vormt in principe een deelverzameling van de documenten waarop het regime met betrekking tot openbaarheid van bestuur betrekking heeft. Van de formele rechtsbronnen valt rechtspraak hier echter niet onder, en vaak is er een specifiek regime voor de overige formele rechtsbronnen. Dat openbaarheid van bestuur toch een rol speelt bij de toegang tot juridische informatie heeft vooral te maken met de wijze van totstandkoming van bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Documenten die geen onderdeel zijn van het primaire wetgevingsproces kunnen wel bijzonder belangrijk zijn voor de interpretatie van primaire rechtsbronnen, en daarmee een belangrijke rol spelen bij de toegankelijkheid van juridische informatie.
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁴ Dit grondrecht vormt een mogelijke beperking op toegang tot juridische informatie. Dit is onder meer actueel geworden door de wens om meer rechtspraak openbaar te maken via internet, met het risico dat privacyrechten van betrokkenen worden geschonden.⁴⁵ Ook casus zoals de Bavarian-zaak (waarin een Engelse bierbrouwer toegang wil tot de notulen van een overleg tussen de Europese Commissie en een brancheorganisatie) dragen bij aan de juridische explicitering tussen (grond)rechten; waaronder het recht op bescherming van gegevens van natuurlijke personen en het recht op toegang tot documenten.⁴⁶
- Evenzo vormt auteursrecht een potentiële beperking van het recht op toegang. Secundaire rechtsbronnen, zoals literatuur, zijn vaak het exclusieve domein van uitgevers van zakelijke content. Deze professionele informatie is doorgaans duur, en daarnaast slecht toegankelijk voor een lekenpubliek. Een voorbeeld van bronnen waarvan de 'ontoegankelijkheid' daadwerkelijk juridische complicaties oplevert door een botsing van een recht op toegankelijkheid met het auteursrecht, wordt gevormd door 'private' regelgeving. Dit is onderwerp van de bijdrage van Stuurman in dit liber.

43 Zie bijv. verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie *PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43–48*; zie bijv. ook de Nederlandse Wet openbaarheid bestuur. Zie ook COM (2008) 229; proposal for a regulation of the european parliament and of the council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.
http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196983

44 Art. 10 lid 1 Gw; art. 8 EVRM; voor implementatie van het recht in 'gewone' regelgeving zie bijv. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, *OJ L 281, 23/11/1995 p. 31–50* en de Nederlandse Wbp.

45 Zie VMC-studiecommissie Openbaarheid van rechtspraak (Commissie De Meij), 'Toegang tot rechterlijke uitspraken', maart 2006, afgedrukt als katern in *Mediaforum* 2006-4.

46 Kranenborg 2007.

Deze onvolledige opsomming laat zien dat het recht op toegankelijkheid de nodige constituenten kent, en bovendien dat de technologische faciliteiten die de primaire toegankelijkheid van het recht mogelijk maken, uiteindelijk ook vragen oproepen over de hogere-orde vormen van toegankelijkheid. Nu het recht voor iedereen daadwerkelijk toegankelijk is (in de zin van primaire en secundaire toegankelijkheid) wordt eens te meer duidelijk dat die primaire en secundaire toegankelijkheid niet volstaan in het licht van bestaande grondrechten.

De zuiver-ontologische lezing van het legaliteitsbeginsel is dan ook de voornaamste barrière in het vestigen van een grondrecht op toegankelijkheid van juridische informatie; immers, pas wanneer een epistemologische lezing van datzelfde beginsel wordt gehanteerd, wordt het noodzakelijk om te zorgen voor een vorm van articulatie van juridische informatie die kenbaarheid in brede kring mogelijk maakt. Die articulatie hoeft overigens niet noodzakelijkerwijs de vorm van toegankelijkheid van juridische informatie te hebben; deze kan ook geschieden door laagdrempelige rechtshulp. Zelfs de epistemologische lezing van het legaliteitsbeginsel leidt dus niet noodzakelijkerwijs tot de vaststelling van een recht op toegankelijke juridische informatie.

CONCLUSIE

Er zijn diverse aanwijzingen dat er een grondrecht op toegankelijkheid van juridische informatie bestaat. Deze zijn te vinden in gerelateerde rechten, de vestiging van Europese en nationale rechtsregels, en in een snelle technologische ontwikkeling die heeft geleid tot een noodzakelijkheidsbesef van de toegang tot rechtsbronnen via internet. Gevolg daarvan is dat juridische bronnen verbeterd vindbaar zijn via allerlei overheids- en commerciële portals. Daarmee zijn die bronnen echter nog niet toegankelijk voor een breed publiek.

Er is geen doorslaggevende reden voor het bestaan van een grondrecht op toegankelijkheid te geven. Het dichtst in de buurt komt de epistemologische interpretatie van het legaliteitsbeginsel: zo'n interpretatie zegt immers dat rechtsregels voor hun toepasselijkheid niet alleen dienen te *bestaan*, maar dat zij ook *kenbaar* moeten zijn. Het recht op toegankelijkheid van juridische informatie lijkt in eerste instantie een *conditio sine qua non* voor deze kenbaarheid, maar kan ook verlopen via laagdrempelige rechtshulp.

De reikwijdte van een recht op toegankelijkheid van juridische informatie en van toegankelijke juridische informatie is niet gemakkelijk te bepalen. Zoals in deze bijdrage uiteengezet, omvat het recht op toegankelijkheid verschillende niveaus, die minder of meer vergaande consequenties kunnen hebben. Het is niet gemakkelijk om toegankelijkheid boven het secundaire niveau – dat voor een belangrijk gedeelte al is gerealiseerd – te veronderstellen, zonder een duidelijk beeld te moeten schetsen van de aard van die hogere niveaus van toegankelijkheid, en de mate waarin zij aan moeten sluiten bij diverse doelgroepen met verschillende kennis- en opleidingsniveaus.

In feite gaat het recht op toegang tot juridische informatie om primaire en secundaire toegankelijkheid, en het recht op toegankelijke juridische informatie om tertiaire en quartaire toegankelijkheid. Dat de huidige tertiaire quartaire toegankelijkheid voor brede lagen van de bevolking tekortschiet, is gemakkelijker te constateren dan er een oplossing voor dat probleem te realiseren is. De vestiging van een grondrecht, gebaseerd op een epistemologische lezing van het legaliteitsbeginsel, zou een goede start zijn om articulatie van het recht serieus aan te pakken. Als immers dan de toegankelijkheid van het recht tekortschiet, kan de burger zich gemakkelijker verschonen in gevallen waarin dat recht onbegrijpelijk is, en heeft de wetgever een duidelijke 'incentive' om die toegankelijkheid te verbeteren.

VERWIJZINGEN

Bernet & Berteloot 2006

H. Bernet en P. Berteloot (2006), EUR-Lex: A multilingual on-line website for European Union law, in *International Review of Law Computers & Technology*, 20(3), p. 337–339.

Jamar 2001

S.D. Jamar (2001), The Human Right of Access to Legal Information: Using Technology To Advance Transparency and the Rule of Law, in *Global Jurist Topics*: 1(2), p. 1-13.

Kranenborg 2007

H.R. Kranenborg (2007), *Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Over de openbaarheid van persoonsgegevens*, proefschrift Universiteit Leiden, Deventer: Kluwer.

Kranenborg & Voermans 2005

H.R. Kranenborg and W.J.M. Voermans (2005), *Access to Information in the European Union; A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen: Europa Law Publishing.

Mommers 2002

L. Mommers (2002), *Applied legal epistemology: building a knowledge-based ontology of the legal domain* (Ph.D. thesis).

Mommers 2008

L. Mommers (2008), 'Opinie – Rechtsbronnen op het internet: keer maar om die Kliko!', in: *Tijdschrift voor Internetrecht* 2008(6), p. 155-156.

Mommers 2009

L. Mommers, W.J.M. Voermans, W.I. Koelewijn and H.H. Kielman (2009), 'Understanding the Law: improving legal knowledge dissemination by translating the contents of formal sources of law', in: *Artificial Intelligence and Law* 2009(17), Springer Netherlands, p. 51-78.

Mommers & Voermans 2007

L. Mommers and W.J.M. Voermans (2007), 'Overbruggend wetgeven in Europa. Over termen, definities, concepten en het koppelen van Europese en nationale regelgeving', in: *RegelMaat* 2007(6), p. 231-243.

Zwenne 2009

G.-J. Zwenne, 'Over kopieerbeperkingen in elektronisch bekendgemaakte besluiten', in: *Tijdschrift voor Internetrecht* 2009(2), p. 31.