

# 1 Regulering van het Internet: Inleiding

*Ingrid van den Berg, Hielke Hijmans en Aernout Schmidt*

## 1.1 De context

Het Ministerie van Justitie is eind 1996 gestart met een nieuw project *Uitgangspunten van wetgeving op de elektronische snelweg*. Doel van het project is een kabinetsnota te schrijven waarin wordt ingegaan op de concrete wetgevingsvraagstukken die zich voordoen als gevolg van technologische ontwikkelingen.

- In hoeverre is overheidsoptreden mogelijk en zinvol?
- In welke gevallen is dit optreden wenselijk?
- Indien tot optreden wordt besloten, de keuze van het instrumentarium.

Het Nationaal Programma voor Informatietechnologie en Recht (ITeR) heeft in het kader van de kennisoverdracht het initiatief genomen om dergelijke vragen van beleidsmakers voor te leggen aan wetenschappelijke fora ter behandeling in workshops. De vragen zijn steeds in een beperkte kring van deskundigen en belanghebbenden besproken. De overwegingen en uitkomsten van de discussie hebben geleid tot een boek in de ITeR-reeks.

In een serie van drie workshops is uitgegaan van het traditionele onderscheid in bestuurs-, straf-, en civiel recht. Voor elk van deze rechtsdisciplines is een drietal vragen aan de orde gesteld.

- De eerste vraag betreft de houdbaarheid van het territorialiteitsbeginsel voor regelgeving en voor -handhaving. Door de elektronische snelweg vervluchtigen de voorheen vanzelfsprekende tijd-plaats gebonden aanknopingspunten voor de allocatie en identificatie van handelingen, van verantwoordelijken en van verantwoordelijkheden. De voors en tegens van het personaliteitsbeginsel als alternatief worden bijvoorbeeld onder ogen gezien.
- De tweede vraag gaat over de overlevingskansen van nationale materiële rechtelijke bepalingen en over de betekenis daarvan in een steeds internationaler wordende samenleving.
- De derde vraag richt zich op wijzen en niveaus van regelgeving, tegen het licht van de geschetste vraagstukken.

## Regulering van het Internet: Inleiding

Het is niet de bedoeling alles ineens te behandelen. Voor de workshops is 'de elektronische snelweg' bijvoorbeeld vervangen door 'het Internet'. De aandacht wordt bovendien geconcentreerd op slechts enkele uit de verzameling relevante vragen. Zo is het goed denkbaar dat aspecten van bewijs- en bewaring vooralsnog buiten behandeling blijven. Hetzelfde geldt voor encryptie. Wanneer daartoe aanleiding wordt gevonden kunnen daaraan afzonderlijke workshops worden gewijd. De vragen die werden behandeld zijn in het volgende schema weergegeven.

	<b>Bestuursrecht</b> (26 februari 1997)	<b>Strafrecht</b> (5 maart 1997)	<b>Civiel Recht</b> (19 maart 1997)
<b>Territorialiteit en personaliteit</b>	Uitgaande van het territorialiteitsbeginsel, in hoeverre schiet de bestuursrechtelijke rechtsmacht van bestuursorganen tekort? Waar en wanneer wordt een bestuursbesluit genomen? Waar vindt een schending van het recht plaats? Biedt het personaliteitsbeginsel een oplossing?	Uitgaande van het territorialiteitsbeginsel, in hoeverre schiet de strafrechtelijke rechtsmacht van staten tekort? Waar vindt de schending van het recht plaats? Biedt het personaliteitsbeginsel een oplossing?	Uitgaande van het territorialiteitsbeginsel, in hoeverre schiet de rechtsmacht van staten tekort? Waar en wanneer vindt een rechtshandeling plaats? Waar en wanneer wordt aan een verplichting voldaan? Biedt het personaliteitsbeginsel een oplossing?
<b>Positie en identiteit van Nederlands materieel recht</b>	Welke aanknopingspunten zijn er voor de fiscus om voor de belastingheffing relevante handelingen in de informatiemaatschappij aan te pakken? Is harmonisering van het belastingrecht onontkoombaar?	Welke aanknopingspunten zijn er voor een internationale strafrechthandhaving, zonder dat dit hoeft te leiden tot een harmonisering van materiele strafbepalingen? In hoeverre bepaalt het strafrecht de culturele identiteit?	Behoeft de rechtspositie van de elektronische consument regulering? In hoeverre kan Nederland het bestaande beschermingsniveau handhaven, wanneer in andere landen een lager beschermingsniveau geldt? Welke rol speelt de doelstelling van de gelijke mededinging?
<b>Aspecten van regelgeving (niveau)</b>	Op welk schaalniveau kan bestuursrechtelijke regelgeving het beste plaatsvinden, nu handelingen per definitie een grensoverschrijdend karakter kunnen hebben? Welke is de relatie met de rechtsmacht van de EU?	Op welk schaalniveau kan strafrechtelijke regelgeving het beste plaatsvinden, nu handelingen bijna per definitie een grensoverschrijdend karakter kunnen hebben? Welke is de relatie met de rechtsmacht van de EU?	Op welk schaalniveau kan civielrechtelijke regelgeving het beste plaatsvinden, nu handelingen bijna per definitie een grensoverschrijdend karakter kunnen hebben? Welke is de relatie met de rechtsmacht van de EU?

Tabel 1 1

In deze bundel vindt u het verslag van de workshops. In dit introducerende hoofdstuk zijn enkele bevindingen in een bloemlezing samengevat en van een redactioneel commentaar voorzien.

## 1.2 Bloemlezing

De eerste vraag die in elke workshop aan de orde werd gesteld ging over de houdbaarheid van het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor het claimen van rechtsmacht en van uitvoerende bevoegdheden bij handelingen verricht op of via het Internet. Met andere woorden, leiden dematerialisering en internationalisering op het Internet tot bijzondere vragen over rechtsmacht en rechtsbevoegdheid? De tweede vraag gaat over de houdbaarheid van een nationale materieelrechtelijke juridische signatuur bij het Internet. Bij het bestuursrecht werd hier de aandacht gericht op het fiscale recht, bij het strafrecht werd de vraag algemeen gesteld en bij het civiele recht kwam de consumentenbescherming aan de orde. De derde vraag ging over de optimale insteek (nationaal, Europees, mondiaal) van eventuele regelgeving over Internet. In de volgende bloemlezing is de genoemde structuur bewaard.

### *Bestuursrecht - territorialiteit*

Over de betekenis van territorialiteit en het Internet voor het bestuursrecht wordt verschillend gedacht. Een deel van de deskundigen meent dat het Internet voor het bestuursrecht weinig nieuws inluidt. Brenninkmeijer noemt het een bestuursrechtelijke noodzaak om het territorialiteitsbeginsel te volgen en verbindt daaraan de stelling dat bevredigende werkwijzen om bevoegdheidsproblemen op te lossen al bestaan en werken. Hij ziet alleen problemen in de uitvoering als er door de massaliteit van het Internet een te groot lek in de rechtsorde zou ontstaan. Als voorbeeld wordt het vergunningstelsel in verband met diensten genoemd (kansspelen). Een heel andere zienswijze wordt verwoord door Snellen als hij stelt dat het bestuur door het Internet niet meer in staat is betrouwbare rechtsverhoudingen te scheppen. Deze analyse berust op de vaststelling dat het Internet de mogelijkheid om traditionele juridische aanknopingspunten te blijven gebruiken verzwakt. De fysieke plaats, de fysieke handeling en de verantwoordelijke personen kunnen dan nog maar moeilijk worden aangewezen.

### *Bestuursrecht – een eigen fiscaal recht?*

De fiscaalrechtelijke aandacht voor het Internet is aanmerkelijk verder ontwikkeld. De problemen liggen ook meer voor de hand en kunnen di-

rect worden gerelateerd aan traditionele handvaten voor regulering. Het Internet maakt het heel lastig voor het fiscale recht om effectief te kunnen blijven werken met belangrijke begrippen als ‘vaste inrichting’ en een aan plaats gebonden winst. En wat doe je als je Internet-provider in een *tax haven* gaat zitten? Wat doe je met een elektronische winkel die regelmatig verhuist en die geen *audit trail* achterlaat? Hoe bepaal je de relatie tussen een internetadres en een natuurlijk persoon? Oplossingen kunnen voor het belastingrecht worden gezocht in de aanpassing van de grondslag voor de belastingheffing (bit-tax, transactie-tax). Traditioneel worden oplossingen gezocht in internationale afspraken binnen het bedrijfsleven en in internationale verdragen. Deze oplossingen lijken, gelet op het mondiale karakter van het Internet, niet erg kansrijk.

*Bestuursrecht – insteek voor regulering*

Oplossingen voor regulering worden enerzijds gezocht in de mogelijkheden van de techniek, anderzijds in zelfregulering. Qua techniek wordt gesuggereerd om met Beëlzebub de duivel uit te drijven. Daarmee zou het grondrecht op privacy zover zijn te heroverwegen, dat van alle betalingen bijvoorbeeld kan worden geregistreerd wat daarvoor de grond is. De weg terug naar 1984 zou zo kunnen worden ingeslagen: een controversiële stellingname. Een ander beveelt een terughoudende opstelling van de wetgever aan, die de oplossingen en afspraken uit het veld laat komen en die deze ontwikkelingen niet stuurt maar stimuleert of begeleidt.

Bestuursrechtelijke regulering van het Internet zal moeilijk op een mondiaal niveau kunnen worden verwezenlijkt omdat er altijd landen zullen zijn die niet meedoen. Regulering van de Europese Unie (EU) kan dienen als *second best*. De rechtsgrondslagen voor bestuursrechtelijk EG-beleid zijn bovendien beperkt tot de pijlers van de Europese verdragen. Bestaande richtlijnen toepassen op het Internet kan tot onduidelijkheid leiden.

Bestuursrechtelijke oplossingen ten aanzien van de niveaus van regelgeving worden afhankelijk van de te reguleren vraagstukken en van de te reguleren markt geoordeeld. De EU en de OESO zijn zeer actief en stimuleren tevens verschillende trajecten op het gebied van de zelfregulering. Probleem is echter dat dataverkeer in die zin neutraal is, dat aan de verzonden bitconfiguraties lang niet altijd zonder meer kan worden afgelezen wat de informatie-inhoud is. Voor de controlerende overheid wordt het concept vertrouwelijke communicatie op het Internet dan wel als een bedreiging voor effectieve bestuursrechtelijke handhaving gezien. Aanbevolen wordt om na te gaan of tegenover de systemen die een privacybedreigende alwe-

tendheid bij de overheid genereren ook bestuursrechtelijke reguleringssystemen kunnen worden ontwikkeld die geen gedetailleerde informatie nodig hebben.

### *Strafrecht - territorialiteit*

In het strafrecht zijn de vraagstukken van het vestigen en het effectueren van rechtsmacht in een internationale context gekoppeld aan het concept *locus delicti*, waarmee het voornaamste aanknopingspunt voor regulering een fysieke plaats van handelen is. Bij strafbare feiten die op het Internet kunnen worden gepleegd wordt vooral gedacht aan de uitingsdelicten (discriminatie, laster, porno en dergelijke) en aan valsheid in geschrifte alsmede computercriminaliteit. Door de bestaande technieken voor het vestigen van rechtsmacht<sup>1</sup> is het in Nederland mogelijk om vrijwel elke Internetgedraging binnen de Nederlandse rechtsbevoegdheid te trekken, ongeacht waar ter wereld de Internetgedraging is uitgevoerd. Voor andere landen geldt dit ook, zodat een opeenstapeling van straf machten en -bevoegdheden zich snel voordoet. Door het Internet ontstaat dan rechtsonzekerheid omdat het praktisch gezien onmogelijk is voor het rechtssubject om het recht van alle op het Internet aangesloten landen te kennen. Oplossingen liggen niet voor het grijpen. Voor het strafrecht wordt gesteld dat het nationaliteitsbeginsel te magere resultaten oplevert. Oplossingen kunnen worden gezocht in jurisdictieverdragen en in afspraken over wat als een redelijk vervolgingsbeleid geldt.

Voorgesteld is de analoge betekenis van het vlaggebeginsel voor het Internet te onderzoeken. Daarbij heeft bijvoorbeeld een Internetpagina een eigen nationaliteit met behulp van een 'vlag'. Deze benadering wordt inspirend geoordeeld, maar vraagt ook om bezinning. Er wordt frictie ervaren tussen vrije rechtskeuze (impliciet door de vlaggekeuze) en het publiekrechtelijke karakter van het strafrecht.

Volgens sommigen verdient de functionele benadering nadere overweging. Hierbij wordt eerder de functie dan de feitelijke gedraging strafbaar gesteld. Ook is gewezen op de buitenkant benadering, waarbij het Internet zelf in het midden wordt gelaten en juridische aanknopingspunten worden gezocht aan de buitenkant, waar de gebruikers en de providers fysiek verblijven bij het gebruik van het Internet.

---

1. De leren van de lichamelijke gedraging, van het gevolg, van het instrument en de ubiquoteitsleer

### *Strafrecht – eigen materieel recht?*

Er is in de strafrechtelijke discussie overeenstemming over de relevantie van de genoemde problematiek. Het Internet heeft een sterke osmotische werking ten aanzien van nationale gebruiken en opvattingen. Harmonisering van strafrechtelijke (zedelijkheids)wetgeving binnen het kader van de EU wordt niet wenselijk geoordeeld. Een belangrijke aspect is het vereiste van dubbele strafbaarheid bij rechtshulpverdragen. Door de intensievere interstatelijke samenwerking op strafrechtelijk terrein wordt de druk om het materiële strafrecht te harmoniseren opgevoerd. Het (internationaal) komen tot uniforme normen en waarden wordt evenwel weinig kansrijk en ook onwenselijk geoordeeld. Een extra waarschuwing geldt het 'recht van de sterkste' dat onvermijdelijk meespeelt bij internationaal overleg.

### *Strafrecht – insteek voor regulering*

Het Internet leidt tot het urgent worden van keuzen op het gebied van regulering van aspecten van internationaal strafrecht. Een probleem daarbij is de complexiteit van de daarbij te treffen en al getroffen internationale afspraken. Aandacht wordt gevraagd voor de (aanvullende) mogelijkheden van zelfregulering en voor de (Europese) harmonisering van de aansprakelijkheidspositie van de Internet-provider. Als we de vrije ruimte van het Internet willen beperken, hoe zouden we dat dan moeten doen? Aan alle benaderingen kleven bezwaren. Nationale regulering past niet goed op het in wezen internationale karakter van het Internet. Europese initiatieven dragen bij aan harmonisering, maar zijn vooralsnog door de spankracht van de derde pijler van het EU-verdrag beperkt. Tevens geldt dat de problemen van nationaalrechtelijke aanpak slechts gedeeltelijk kunnen worden opgelost. De mogelijkheid van mondiale harmonisering lijkt beperkt. Een begin van een Internet-wijde aanpak via (internationale) zelfregulering dient zich aan. Welke status kan daaraan worden verleend vanuit de strafrechtelijke traditie? Verdragen zijn nodig voor de regulering van strafrechtelijke rechtsmacht. Aanbevolen wordt voorlopig de internationale vormen van zelfregulering te blijven volgen en te evalueren, en zoveel mogelijk te stimuleren.

### *Civiel recht - territorialiteit*

Allereerst wordt gekeken naar Internationaal Privaat Recht (IPR). Vanwege de mogelijkheid voor partijen om te kiezen is dit ook voor het Internet van groot belang. Onderkend wordt wel dat het toepassen van het IPR op het Internet problematisch kan zijn. Het toepasselijk verklaren van de primaire functie van het IPR, namelijk het thuisbrengen van een juridisch vraagstuk bij enig nationaal rechtsstelsel, doet afbreuk aan het principieel

internationale karakter van het Internet. De complexiteit die door het gebruik van het Internet wordt bewerkstelligd uit zich met name op het gebied van de absolute rechten, van het onrechtmatige daadsrecht alsmede bij vragen over de pré- en post-contractuele sfeer. Hier is het moeilijk overzichtelijke rechtsverhoudingen en voor de betrokken rechtsstelsels acceptabele aanknopingspunten te vinden. Net als bij het strafrecht is het zelden mogelijk om de dwingende nationaalrechtelijke regels door rechtskeuze te omzeilen. Meestal hebben dergelijke regels tot doel een publiek belang te beschermen. En voorts leidt de universele geldingspretentie van sommige nationaalrechtelijke regels op het Internet tot complicaties doordat ze daar on-line worden verbonden met hetzelfde soort pretenties van andere rechtsstelsels. Iedere vordering heeft direct effect op andere rechtsstelsels omdat daarmee, via uitvoeringsmaatregelen, ook voor andere rechtsstelsels te respecteren rechtsverhoudingen worden geschapen.

### *Civiel recht – een eigen consumentenrecht?*

Vanuit het consumentenrecht wordt grote twijfel geuit over de vraag of het Internet echt nieuwe rechtsvragen oproept. Ook van de kant van het bedrijfsleven (*direct marketing* en *distance selling*) zijn de problemen door het Internet secundair: er komen teveel regelingen over hetzelfde. De door het Internet bewerkstelligde convergentie maakt een juridisch zeer complexe omgeving zichtbaar. Voor het consumentenrecht wordt als oplossing aangedragen een verdere uitwerking van de risico-aansprakelijkheid van de leverancier. Van de zijde van het bedrijfsleven wordt gepleit voor het vinden van een nieuwe balans tussen de eigen verantwoordelijkheid van de consument en de verwijtbaarheid van de aanbieder. Daarbij wordt wel aangedrongen op een geharmoniseerde regelgeving. Deze regelgeving zou wel gerelateerd moeten zijn aan meer abstracte, functionele, techniek-onafhankelijke beginselen.

### *Civiel recht – insteek voor regulering*

Civielrechtelijke oplossingen worden gezocht in verschillende bestaande en ook wel 'nieuwe' IPR-beginselen (*'country-of-origin rule'*). Er is evenwel enig defaitisme te bespeuren over de mogelijkheden om internationaal tot een minimum van overeenstemming te komen.

Civielrechtelijke oplossingen die aan de orde worden gesteld zijn deels traditioneel (IPR, verdragen) en deels nieuw. Zo wordt voorgesteld onderscheid te maken tussen 'open' en 'gesloten' varianten van civiel recht. In de gesloten context kennen partijen elkaar en weten ze waarover het gaat. Hier kan worden gedacht aan bijvoorbeeld internationale verdragen.

In de open context richt het recht zich in potentie tot iedereen. Zo'n open context lijkt via het Internet te worden verwezenlijkt. De problemen doen zich vooral voor op die gedeelten van het civiele recht die in de betrokken stelsels van openbare orde worden geoordeeld.

Dit geldt vrijwel universeel voor de onrechtmatige daad, voor de consumentenbescherming en voor de absolute rechten: een goed voorbeeld is hier de intellectuele eigendom.

De laatstgenoemde harde kern van civielrechtelijke problemen kan slechts worden opgelost door op deze gebieden tot materieel gelijklopende regelingen te komen op wereldwijde schaal. De kans dit te verwezenlijken wordt vooralsnog buitengewoon klein geacht. De mogelijkheden zitten vermoedelijk eerder in genuanceerder internationale afspraken over handhaving.

### 1.3 Contouren van oplossingen

De workshops waren vooral gericht op vragen die samenhangen met de proliferatie van soevereiniteit en met (de opeenstapeling van) rechtsmacht van staten. De problematiek is nog niet uitgekristalliseerd en krijgt bij de workshops vooral vorm in de analyses en de verbeelding van de deelnemers. Grofweg zijn de deelnemers aan de workshops dan ook te onderscheiden in sceptici en 'gelovigen'. De individuele verwachtingen over het Internet zijn dan ook veelal bepalend voor het oordeel over de ernst en urgentie van de problematiek.

Hierna volgen enkele korte beschouwingen van de redactie van dit boek. De redactie bevond zich in de uitzonderingspositie alle workshops te hebben bijgewoond en ontleent daaraan het overzicht voor een algemeen commentaar. Eerst volgt een bondige opsomming van vraagstukken en contouren van oplossingen zoals die in de workshops werden geïdentificeerd. Vervolgens een beschouwing over concrete wetgevingsvraagstukken die zich voordoen door technologische ontwikkelingen.

#### *Consolidering: vraagstukken en (contouren van) oplossingen*

De vraagstukken die door de dematerialisatie en internationalisering van rechtsfeiten via het Internet zichtbaar worden hebben voor het *strafrecht* en het *civiele recht* zeer vergelijkbare aspecten:

- opeenstapeling van rechtsmacht, en



## Regulering van het Internet

- ondoorzichtigheid van mogelijke aansprakelijkheden (voor de Internetgebruiker: het probleem van de kenbaarheid)

Oplossingen worden initieel gezocht in verdragen, wederom van tweeërlei snit:

- formele afstemming (IPR, c.q. de internationale rechtshulp),
- materiële harmonisering (EU-richtlijnen).

Nadat is vastgesteld dat geen van beide traditionele oplossingsrichtingen kansrijk zijn wordt de blik gericht op de door het Internet zelf voortgebrachte vormen van

- zelfregulering.

Dezelfde oplossingsrichtingen, formele afstemming, materiële harmonisering en zelfregulering, worden genoemd bij de vraagstukken op het gebied van het *bestuursrecht*. De belangrijkste van de bestuursrechtelijke vraagstukken zijn

- betrouwbaarheid en de doorzichtigheid van de informatie die tot bestuursbesluiten leidt
- de persoonlijke levenssfeer bedreigende alwetendheid.  
Extra oplossingsrichtingen die worden aangedragen zijn
- het inzetten van de techniek (bijvoorbeeld: bronbelasting, bit-tax), en
- het vinden van informatie-arme effectieve uitvoeringswijzen (bijvoorbeeld: *privacy enhanced technologies*).

Hiermee zijn in grote lijnen de problemen en de contouren van oplossingen geschetst zoals ze in de workshops naar voren kwamen.

### *Concrete wetgevingsvraagstukken door technologische ontwikkeling*

Op basis van de gedachtenwisselingen bij de workshops kunnen concrete wetgevingsvraagstukken door technologische ontwikkeling in verband worden gebracht met een beperkt aantal algemene oorzaken. Het gaat om drie maatschappelijke processen die zich in een overgangsfase bevinden en die nog niet tot een vorm van evenwicht zijn gekomen. Bij deze drie processen blijkt de informatie- en communicatietechnologie (ICT) een belangrijke rol te spelen. Soms als katalysator, soms voorwaardenscheppend en soms beide. De hieronder genoemde ontwikkelingen komen niet rechtstreeks voort uit de ITeR-workshops, maar zijn ontwikkelingen die de redactie signaleert.

*Van papier naar ICT*

Het eerste cluster van problemen voor de wetgever gaat over het gebruik van de moderne, elektronische informatie- en communicatietechniek, in plaats van de meer conventionele ‘papieren’ technieken van informatie verwerken. Deze overgang van papier naar elektronica roept in alle drie de rechtsgebieden vragen op.

Bij het bestuursrecht gaat het om de algemene beginselen van zorgvuldigheid en motivering, maar ook om de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld van de sociale zekerheid. Bij het strafrecht gaat het om bewijsvoering en bewijswaardering. Bij het civiele recht gaat het om betrouwbare verhoudingen, digitale waardepapieren, handtekeningen en akten, elektronische verklaringen van wil en elektronisch vertrouwen.

Deze problematiek is sterk techniekgebonden en hangt bovendien samen met beschikbare organisatievormen (*trusted third parties, Chinese walls, proxy servers*). Als gevolg daarvan kunnen neveneffecten optreden in de juridische sfeer (*privacy, data mining*). Ook dient de wetgever de coherentie van oplossingen in het bestuurs-, straf-, civiel recht te bewaken. Doordat het hier gaat om vraagstukken die zowel nationaal als internationaal spelen is er voor de wetgever het bijkomende probleem van de ‘optimale timing’. Nationale regulering kan in strijd komen met toekomstige internationale harmoniseringsactiviteiten. Interessant is, dat het om een betrekkelijk oud vraagstuk gaat dat nog volop in ontwikkeling is. Hier kan worden gedacht aan EDI, digitale duurzaamheid, overheidsloket 2000, de elektronische belastingaangifte, het elektronisch medisch dossier, het elektronisch rechtsverkeer, harmonisering van elektronische douane-documenten, elektronisch betalings- en effectenverkeer, etcetera.

*Van een nationaal-multinationaal speelveld naar een internationaal speelveld*

Het tweede cluster van problemen voor de wetgever heeft te maken met de overgang van een traditioneel juridisch speelveld, waarbij nationale soevereiniteit de kern is, naar een ‘virtueel’ en daarmee werkelijk internationaal gebied.

Deze overgang leidt voor de wetgever tot vragen over opeenstapeling van rechtsmacht en over de mogelijkheid en wenselijkheid van materieelrechtelijke, inhoudelijke harmonisering. Voor het bestuursrecht worden de problemen zichtbaar bij regulering met behulp van vergunningen en bij regulering op fiscaal gebied (*tax havens*). Bij het strafrecht gaat het om het respecteren van culturele verschillen die in het nationale strafrecht tot uitdrukking komen en om de onzekerheid ten aanzien van mogelijke straf-

baarheid in onbekende landen. Bij het civiele recht gaat het om de onzekerheid over de aansprakelijkheid in andere landen. Materiële afstemming wordt nagestreefd via internationale verdragen. Volledige harmonisering is niet mogelijk en wordt ook niet wenselijk geoordeeld.

Daarnaast zijn er de vragen over soevereiniteit en handhavingsbevoegdheid en over de mogelijkheid en wenselijkheid van formeelrechtelijke, procedurele afstemming. Bij het bestuursrecht en het fiscale recht gaat de soevereiniteit zo ver dat deze alleen kan worden doorbroken met (eventueel multilaterale) verdragen. Bij het strafrecht gaat het dan vooral om rechtshulpverdragen (dubbele strafbaarheid) en bij het civiele recht over IPR-verdragen. Doordat materiële afstemming niet volledig mogelijk is verdient het voor de wetgever aanbeveling nader te onderzoeken of via nieuwe technieken van formele en procedurele afstemming een grotere rechtszekerheid kan worden verwezenlijkt.

*De toenemende vrijheid van meningsuiting en van vergadering en vereniging*

De maatschappelijke toegevoegde waarde van het Internet wordt steeds beter zichtbaar. In het oog springen toenemende mogelijkheden van vrije meningsuiting en van vergadering en vereniging.

Het Internet biedt een ongekend effectief middel voor individuele vrije meningsuiting en communicatie (het klassieke voorbeeld zijn nieuwsgroepen).

Het Internet biedt eveneens een ongekend effectief middel voor het vormen van vergaderingen en van verenigingen. Samenwerkingsverbanden zijn mogelijk op zowel commercieel als cultureel-sociaal, wellicht zelfs op politiek gebied. Doordat de transactiekosten voor het vormen van en deelnemen aan Internetvergaderingen en -verenigingen over exponentieel zijn afgenomen wordt het steeds meer mogelijk ze op ad hoc basis te vormen. De eerste voorbeelden zijn te vinden in de al dan niet gemodereerde elektronische discussiegroepen. Voor commerciële toepassingen zijn de verwachtingen gericht op intranetten. Het is goed voorstelbaar dat door deze ontwikkeling belangrijke verschuivingen in het economisch leven zichtbaar worden. Dat bedrijven meer zullen worden gezien als netwerken en dat deeltijdarbeid de vorm krijgt van het deelnemen door een enkel individu aan meerdere netwerken. De begrippen 'vaste inrichting' en 'vaste aanstelling' kunnen daarmee hun ordenende potentieel verliezen. Soortgelijke omwentelingen zijn eveneens te verwachten in het onderwijs, het sociale en het politieke leven.

Beide genoemde aspecten kunnen mogelijk door overambitieuze zelfregulering in het gedrang worden gebracht. Ook dan dient de vraag door de wet-

gever te worden beantwoord of ingrijpen ter bescherming van het publieke belang nodig zal zijn.

De concrete wetgevingsvraagstukken die door de ontwikkelingen van de ICT naar voren komen blijken hun zin niet te ontleenen aan de techniek als zodanig, maar aan de samenhangende instabiliteit van het maatschappelijke veld. Deze instabiliteit van het maatschappelijke veld leidt tot concrete wetgevingsvraagstukken.

Veel van die wetgevingsvraagstukken kunnen maar beter nog niet beantwoord worden door de formulering van wettelijke bepalingen. Dat heeft ermee te maken dat de reguleringsvragen over het Internet deels bedreigend en steeds intrigerend zijn voor nationale wetgevers, maar dat er nog geen sprake is van maatschappelijk uitkristalliseren in stabiele technieken, stabiel gebruik en stabiele organisaties. Als gevolg daarvan is wetgeving in deze context bijna qualitate qua prematuur. Het verdient aanbeveling om als wetgever een terughoudende positie te kiezen. In ieder geval voor zolang dit maatschappelijk te verdedigen is omdat georganiseerd misbruik van het Internet binnen de perken blijft. Het verdient eveneens aanbeveling om de vinger aan de pols te houden en te blijven onderzoeken of de uit het veld opborrelende initiatieven en mechanismen van zelfregulering aandacht en steun verdienen. Dit laatste lijkt goed mogelijk door de maatschappelijke discussie over de eerder geïnventariseerde vraagstukken te stimuleren.

### 1.4 Post scriptum: twee losse eindjes?

Hieronder volgen nog twee korte beschouwingen die als losse eindjes zijn op te vatten. De eerste beschouwing gaat over *intranetten*, om uit te leggen waarom aan de rol van intranetten nauwelijks aandacht is geschonken. De tweede, over *uitgangspunten van regelgeving* omdat die formulering nu eenmaal in de titel van het project van Justitie voorkomt.

#### *Intranetten*

Incidenteel is bij de workshops aandacht besteed aan de ontwikkeling van intranetten. Bij de civielrechtelijke bijeenkomst is zelfs gesteld dat deze de toekomst hebben. De toekomst is evenwel onzeker, en het is voor een coherente gedachtenvorming goed om binnen de context van deze verslaglegging de aandacht op het Internet te blijven richten. Daarmee wordt dan bedoeld op de authentiek internationale, vrije, niet centraal ontworpen of gereguleerde telecommunicatie-infrastructuur met bijbehorende communi-

catiecultuur die zijn ontstaan door het gebruik van standaardprotocols voor telecommunicatie tussen computers. Het Internet is de voedingsbodem voor talloze informatiediensten. Daarvan zijn nog slechts de voorlopers zichtbaar en welke soorten diensten en welke typen van dienstverleners over vijf jaar het beeld van het Internet zullen bepalen is uiterst onzeker.

Intranetten zijn 'communicatieclubs' die gebruik maken van de infrastructuur en de communicatiestandaards van het Internet. Ze zijn voornamelijk te beschouwen als speciale, besloten, diensten die op het Internet worden aangeboden. Juist omdat deze diensten een besloten karakter hebben behoren de civielrechtelijke aspecten thuis in het rijtje dat juridisch de minste vragen kent.

Het is goed mogelijk om oplossingen voor juridische vragen over het Internet te benaderen door zelfregulering in de richting van intranetten te stimuleren. Het ligt niet voor de hand dat daarmee het Internet als maatschappelijk verschijnsel en als tot nu toe ongekend effectief instrument voor vrije meningsuiting, vergadering en vereniging zal komen te vervallen. De beschikbaarheid van het Internet is immers een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve intranetten.

### *Uitgangspunten van wetgeving*

De workshops zijn gericht geweest op het doel van het project van Justitie de identificatie van concrete wetgevingsvraagstukken door technologische ontwikkeling. En daaraan is dan ook ruime aandacht gegeven. De naam van het project luidt evenwel *Uitgangspunten van wetgeving op de elektronische snelweg*. Kunnen nu in de resultaten van de workshops uitgangspunten worden gevonden voor regulering? Hieronder volgt een korte overweging om de betekenis en bestendigheid van uitgangspunten voor regulering bij een sterk en vaak veranderende techniek nader onder ogen te zien.

Er bestaan natuurlijk al uitgangspunten voor regulering, die bekend zijn geworden als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Daarin worden formele en materiële beginselen onderscheiden. In de praktijk zijn deze beginselen neergeslagen in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. De toelichting bij aanwijzing 254 lijkt in dit verband in het bijzonder van belang:

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving gaat het bij uitgangspunten voor goede wetgeving in ieder geval om de volgende elementen:

- a. rechtmatigheid (zie ook de aanwijzingen 15, 17 en 18 en de paragrafen 2.2, 2.3, 4.6, 4.14 en 4.15);
- b. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (zie ook de aanwijzingen 11 tot en met 14 en paragraaf 4.9);

- c. doeltreffendheid en doelmatigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 9, 13 en 14);
- d. subsidiariteit en evenredigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 8, 13, 15 en 16);
- e. onderlinge afstemming (zie ook aanwijzing 9 en paragraaf 2.6);
- f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (zie ook aanwijzing 10, hoofdstuk 3 en de paragrafen 4.1 tot en met 4.4).

Door zijn internationale karakter maakt het Internet regelmatig aanvaardbaar verborgen gebleven gebreken ten aanzien van bijvoorbeeld de handhaafbaarheid bij bestaande regels zichtbaar. De bevoegdheden van politie en justitie strekken zich in beginsel immers uit tot aan de eigen landsgrenzen, en niet daar overheen.

Eén van de conclusies die uit het voorafgaande kan worden getrokken is dat het zin kan hebben om de al vóór de vermaatschappelijking van het Internet bestaande wettelijke bepalingen systematisch opnieuw te toetsen aan de aanwijzingen voor de regelgeving, omdat de betekenis en de kwaliteit van deze regels door het Internet kunnen zijn gewijzigd.

De vraag of de uitgangspunten voor regelgeving in het licht van de nieuwe technologie dienen te worden aangepast kan pas daarna met vrucht aan de orde worden gesteld. De ingeburgerde beginselen, uitgangspunten en criteria voor regelgeving hebben een abstractieniveau dat hen functionele en daarmee techniek-onafhankelijke ankerpunten voor concrete, materieel-rechtelijke regels doet zijn.

Bovendien leiden de uitgangspunten voor regelgeving, ten aanzien van de concrete wetgevingsvraagstukken zoals ze eerder werden geïnventariseerd en beschouwd tot een met die beschouwing consistente conclusie. Voorzover de vraagstukken samenhangen met veranderingsprocessen in de samenleving die nog niet zijn uitgekristalliseerd, leiden de uitgangspunten voor wetgeving, zoals geformuleerd in de Aanwijzingen, immers tot twijfels over rechtmatigheid, kenbaarheid en handhaafbaarheid door de internationalisering. Tevens leiden deze uitgangspunten tot twijfels over doeltreffendheid door de onzekerheid over de vorm waarin de maatschappelijke vernieuwing zal stabiliseren. Deze overwegingen leiden ons inziens eerder tot onderzoek en ontwikkeling dan tot de onmiddellijke formulering van concrete materiële rechtsregels.