



Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 11 augustus 2021
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc
bijlage(n) 1
onderwerp Advies wetsvoorstel Uitvoeringswet Verordening Terroristische
Online-Inhoud

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 12 juli 2021, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Uitvoeringswet Verordening Terroristische Online-Inhoud (het ‘Wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel betreft een implementatie van de EU-Verordening 2021/784 van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud (hierna: de Verordening). De Verordening stelt uniforme regels vast om het misbruik van aanbieders van hostingdiensten voor de verspreiding onder het publiek van terroristische online-inhoud tegen te gaan, door deze zo snel mogelijk na signalering van het openbare internet te verwijderen¹. De Verordening bevat daartoe verschillende maatregelen gericht op aanbieders van hostingdiensten en verplichtingen voor de lidstaten. De Verordening is van toepassing op aanbieders van hostingdiensten die, ongeacht de plaats van hun hoofdvestiging, in de Unie diensten aanbieden, voor zover zij informatie onder het publiek verspreiden.

Ter uitvoering van de Verordening² wordt in het Wetsvoorstel bepaald dat er een Autoriteit zal worden opgericht. De Autoriteit kan onder meer een (grensoverschrijdend) verwijderingsbevel opleggen aan aanbieders van hostingsdiensten om binnen één uur na ontvangst daarvan terroristisch online-inhoud te verwijderen of ontoegankelijk te maken en dit te melden aan de bevoegde Autoriteit in de betreffende lidstaat. De Autoriteit kan ter handhaving van nader vermelde artikelen uit de Verordening een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen. Tegen besluiten inzake dit Wetsvoorstel staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

¹ MvT p. 2

² Artikel 12, eerste lid, van de Verordening



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2021
pagina 2 van 6

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.³

ADVIES

1 Samenloop nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden en de huidige strafrechtelijke bevoegdheden

Op grond van artikel 3 lid 1 van de Verordening heeft de Autoriteit de bevoegdheid een verwijderingsbevel uit te vaardigen op grond waarvan aanbieders van hostingdiensten terroristische inhoud moeten verwijderen of de toegang daartoe moeten blokkeren.

De officier van justitie heeft op grond van artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering (Sv) de bevoegdheid om in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid SV, aan een aanbieder van een communicatiedienst als bedoeld in artikel 138g Sv het bevel te richten om terstond alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om bepaalde gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven, ontoegankelijk te maken, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

In § 3.6 van de Memorie van Toelichting (de 'MvT'), getiteld 'de verhouding tot het strafrecht', wordt vooral benadrukt dat de bevoegdheden van de officier van justitie en van de Autoriteit niet geheel hetzelfde zijn qua doel en bereik. Dit neemt niet weg dat er grote overlap zal zijn tussen de genoemde bevoegdheden.

Op p. 12 MvT staat: *'De Autoriteit is (...) een aanvulling op de strafrechtelijke opsporing en vervolging.'* De term 'aanvulling' suggereert een subsidiaire rol, maar deze komt in de wettekst verder niet tot uiting. Voorts lijkt het voorgestelde artikel 12 niet te rijmen met de gedachte van het primaat van het strafrecht. Dat regelt immers dat het vervolgingsrecht vervalt, indien de aanbieder van de communicatiedienst het verwijderingsbevel van de Autoriteit opvolgt.

Het voorgestelde artikel 8 formuleert een verplichting voor de Autoriteit om over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden te overleggen met politie, OM en de AIVD en MIVD. Een dergelijk overleg lijkt inderdaad noodzakelijk, maar deze bepaling geeft nog niet aan hoe dat overleg eruit moet zien en welke bevoegdheidsuitoefening prevaleert. Daarmee biedt deze bepaling onvoldoende waarborg dat in individuele zaken de opsporing, vervolging en berechting van terroristische misdrijven niet wordt verstoord.

³ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 3 augustus 2021
pagina 3 van 6

De Raad adviseert daarom in de MvT nader in te gaan op de verhouding tussen de bevoegdheden van de Autoriteit en die van het OM zodat voorkomen wordt dat in individuele zaken de opsporing, vervolging en berechting van terroristische misdrijven verstoord wordt.

II Verschil in waarborgen behorende bij de strafrechtelijke bevoegdheid en bestuursrechtelijke bevoegdheid

De strafrechtelijke bevoegdheid tot het geven van een bevel aan een aanbieder om gegevens ontoegankelijk te maken, vereist een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris (r-c). Daarbij stelt de r-c de aanbieder in de gelegenheid te worden gehoord, eventueel in tegenwoordigheid van een raadsman. De rechterlijke toetsing vindt derhalve aan de voorkant plaats; zonder machtiging van de r-c kan de officier van justitie het bevel niet afgeven.

Gelet op het voorgaande is de mate van rechtsbescherming bij de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 125p Sv groter dan bij de vergelijkbare bevoegdheid van artikel 3 van de Verordening. Dit is opvallend, aangezien het ontoegankelijk maken van gegevens op het internet een beperking oplevert van de vrijheid van meningsuiting en het beroep tegen een aanwijzing van de Autoriteit geen schorsende werking heeft. Op het moment dat de bestuursrechter kan oordelen, heeft de beperking al plaatsgevonden. De Raad verzoekt in de MvT nader in te gaan op dit verschil in waarborgen.

III Bestuursrechtelijke aspecten

Ingevolge artikel 10 van het Wetsvoorstel is de Autoriteit bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom ter handhaving van het bepaalde in artikel 18, eerste lid, van de Verordening. In dit artikellid zijn echter alleen verplichtingen voor de lidstaten opgenomen en geen normen die zijn gericht tot de normadressanten van het Wetsvoorstel. De Raad overweegt dat handhaving van de in artikel 18 van de Verordening opgenomen verplichtingen op deze wijze dan ook niet goed mogelijk is en adviseert om het Wetsvoorstel hierop aan te passen.

Artikel 11, eerste lid, van het Wetsvoorstel voorziet in een boetebevoegdheid voor de Autoriteit bij overtreding van:

- a. artikel 3, derde en zesde lid, en 4, tweede en zevende lid, van de Verordening;
- b. artikel 5, eerste, tweede, derde, vijfde en zesde lid, 7, 8, 10, 11, 13, vierde lid, 14, eerste lid en 16 van de Verordening.

De Raad merkt op dat het bepaalde in artikel 5, eerste lid, tweede alinea en het derde lid, van de Verordening zich moeilijk laat handhaven met een bestuurlijke boete. De formulering van deze bepalingen is te weinig specifiek zodat het lastig is op basis hiervan een overtreding vast te stellen die gesanctioneerd kan worden met een bestuurlijke boete.

De artikelen 5, zesde lid, 8 en 14, eerste lid, van de Verordening zijn gericht tot de autoriteit zelf. Zoals hiervoor ten aanzien van artikel 10 van het Wetsvoorstel is opgemerkt, is handhaving van deze bepalingen derhalve niet goed mogelijk.

In artikel 11, derde lid, en artikel 16, van de Verordening is geen norm opgenomen die met een boete sanctioneerbaar is.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad het bepaalde in artikel 11 van het Wetsvoorstel aan te passen.



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2021
pagina 4 van 6

IV. Gegevensuitwisseling

De verhouding tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: de AVG) is voor het bestuursrecht terecht uitgewerkt.⁴ Voor het strafrecht geldt echter de specifieke wetgeving die opgenomen is in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: de Wjsg) en de Wet politiegegevens (hierna: de Wpg). De Raad is van mening dat dit onderdeel in het Wetsvoorstel nog onderbelicht is. Bij het voorkomen, opsporen en vervolgen (inclusief berechten) van strafbare feiten ressorteren de politie en het OM onder dit wettelijke regime en niet onder de AVG. Dit is temeer belangrijk nu uit het Wetsvoorstel volgt dat de bevoegde Autoriteiten gegevens zullen uitwisselen met Europol en de nationale politie.⁵ Om deze reden adviseert de Raad om in het Wetsvoorstel een verbinding te leggen naar de Wjsg en de Wpg om de genoemde partijen onder het juiste regime te laten ressorteren, waar vervolgens de juiste rechtsbescherming tegen openstaat.

V. Algemene toezichtsverplichting en botsing met hoger recht

Op p. 6 van de MvT wordt het volgende vermeld:

“De verordening verplicht aanbieders van hostingdiensten niet tot een algemene vorm van toezicht, noch om actief naar online terroristisch materiaal te zoeken en ook niet om automatische instrumenten te gebruiken.”

Dit botst met het volgende op p. 17 van de MvT:

“Ook dienen aanvullende specifieke maatregelen te worden genomen door aanbieders van hostingdiensten om de verspreiding van terroristische online-inhoud via hun dienst voorkomen, bijvoorbeeld door het implementeren van moderatoren of het toepassen van technologieën om online-inhoud te filteren.”

Het toepassen van technologieën om online-inhoud te filteren, lijkt daarmee in strijd te zijn met de Richtlijn inzake elektronische handel en het verbod op een algemene toezichtsverplichting voor hostingproviders.⁶ De Raad verwacht dat het Wetsvoorstel op dit punt rechtsvragen zal oproepen en adviseert mede hierom aandacht aan dit punt te besteden in de MvT.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklust van de Rechtspraak. Die gevolgen zijn naar verwachting van de Raad echter niet substantieel.

CONCLUSIE

⁴ Par. 5.2 MvT

⁵ Artikel 2 juncto 8 lid 2 van het Wetsvoorstel

⁶ Arrest van het HvJ EU, 16 februari 2012, C-360/10, (Sabam tegen Netlog NV)



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2021
pagina 5 van 6

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar adviseert u het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken dan wel aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

drs. P. Arnoldus
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2021
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

*In artikel 2 lid 3 van het Wetsvoorstel wordt verwezen naar “artikel 2, eerste lid onderdeel b, van de verordening”. Dat onderdeel bestaat niet in de verordening. Mogelijk is bedoeld artikel 1, eerste lid onderdeel b.

*In artikel 2 lid 4 zal bedoeld zijn te verwijzen naar artikelen uit de verordening. Een duidelijke verwijzing naar “de verordening” ontbreekt hier echter. De Raad verzoekt om deze alsnog toe te voegen.

*De in artikel 11 lid 1 van het Wetsvoorstel genoemde voorschriften komen niet overeen met de artikelen/artikelliden uit artikel 18 lid 1 van de Verordening. De Raad stelt de vraag of dit zo bedoeld is.

*In artikel 11 wordt verwezen naar artikel 13, vierde lid van de Verordening. In de Verordening is echter geen artikel 13, vierde lid opgenomen.

*Ingevolge de Richtlijn EU 2016/680 valt berechten óók onder de definitie van vervolgen. In de gehele MvT wordt dit begrip weggelaten. De Raad wijst erop dit alsnog toe te voegen in de MvT.

*Op p. 17 van de MvT staat het volgende beschreven:

“ Wel krijgen aanbieders van hostingdiensten informatie 12 uur van te voren over de toepasselijke procedures en termijnen van de bevoegde autoriteit indien de aanbieder nog niet eerder een verwijderingsbevel heeft ontvangen. ”

De Raad verzoekt om “*uitgezonderd noodgevallen*” toe te voegen.⁷

*Op p. 6 van de MvT wordt het volgende genoemd:

“De verordening verplicht aanbieders van hostingdiensten niet tot een algemene vorm van toezicht, noch om actief naar online terroristisch materiaal te zoeken en ook niet om automatische instrumenten te gebruiken. ”

In deze zin ontbreekt de voetnoot naar artikel 14 juncto 15 Richtlijn inzake elektronische handel. De Raad verzoekt om deze alsnog toe te voegen.

⁷ In lijn met de eerder gestelde [Kamervragen](#)