

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid

t.a.v. de heer dr. mr. F.B.J. Grapperhaus

Den Haag, 9 augustus 2021

dossiernummer: 201388

uw kenmerk: 3399442

telefoonnummer: +31 (0)6 53 38 24 65

e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: conceptvoorstel Uitvoeringswet Verordening terroristische online-inhoud

Geachte minister,

Bij brief van 12 juli 2021 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het conceptwetsvoorstel 'Uitvoeringswet Verordening terroristische online-inhoud'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5

2595 AK Den Haag

Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	30 juli 2021
Betreft:	conceptwetsvoorstel Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud

SAMENVATTING

Conclusie

Het conceptwetsvoorstel Uitvoeringswet verordening terroristische online-inhoud (“het wetsvoorstel”) strekt tot implementering van een reeds aangenomen Europese Verordening. Het kernpunt van het wetsvoorstel is de oprichting van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, de autoriteit, om de verplichtingen uit de Verordening uit te oefenen. Een van die verplichtingen is het opleggen van sancties, als last onder dwangsom of bestuurlijke boete, aan aanbieders van hostingdiensten die in strijd met de Verordening hebben gehandeld, door bijvoorbeeld niet binnen een uur uitvoering te hebben gegeven aan een bevel om terroristische online-inhoud op hun platform te verwijderen.

Het wetsvoorstel is in huidige vorm onvoldoende nauwkeurig. Daarnaast is het de vraag of het nieuwe zelfstandige bestuursorgaan in staat zal zijn alle aanbieders van hostingdiensten in Nederland effectief te controleren op terroristische online-inhoud, naast de taken die zij bijvoorbeeld in Europees verband moeten verrichten. De effectiviteit van de autoriteit zal mede bepalend zijn voor de hoeveelheid nieuwe procedures die gestart zullen worden vanwege dit wetsvoorstel.

Aanbevelingen

De ACS komt tot de navolgende aanbevelingen:

- Het wetsvoorstel heeft aanpassing teneinde artikel 11 van het wetsvoorstel in lijn te brengen met artikel 18 van de Verordening. (2.1)
- Het wetsvoorstel zou aangepast kunnen worden om de samenhang met het wetsvoorstel *online kinderpornografisch materiaal* te vergroten. Mocht dit niet gedaan worden, dan dient in de Memorie van Toelichting meer aandacht besteed te worden aan de verschillende definities voor ‘aanbieder van hostingdiensten’ die het wetsvoorstel *online kinderpornografisch materiaal* en de Verordening kennen. (2.2)
- De wetgever dient het begrip ‘objectief te rechtvaardigen technische of operationele redenen’ nadere duiding te geven in het licht van kleinere aanbieders van hostingdiensten (2.3)
- De wetgever dient ervoor zorg te dragen dat de autoriteit voldoende waarborgen en kennis van mensenrechten heeft om op gepaste wijze bevel en eventuele beboeting te beoordelen (2.4).

CONSULTATIEREACTIE

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot de uitvoering van de Verordening (EU) 2021/784 van het Europees parlement en de raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud (“de Verordening”). De Verordening richt zich op het tegengaan van terroristische online-inhoud en stelt regels vast inzake zorgplichten die door aanbieders van hostingdiensten moeten worden nagekomen om de verspreiding onder het publiek van terroristische inhoud via hun diensten tegen te gaan en de snelle verwijdering van dergelijke inhoud te garanderen. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening door - zakelijk samengevat - een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, “de autoriteit”, op te richten dat toezicht moet houden op (alle) aanbieders van hostingdiensten.

2. Advies

De verplichtingen en bevoegdheden van de nieuwe autoriteit staan vermeld in de Verordening. De ACS gaat niet inhoudelijk in op de Verordening, nu deze reeds is aangenomen en dus niet meer ter beoordeling staat. Niettemin verdienen de navolgende punten uit het wetsvoorstel de nodige aandacht.

1. Onjuiste verwijzing naar wetsartikelen Verordening;
2. Samenhang wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal;
3. Objectief te rechtvaardigen redenen;
4. Inrichting autoriteit / kennis mensenrechten

2.1. Onjuiste verwijzingen verordeningen

Het wetsvoorstel sluit niet aan op de Verordening zoals gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 17 mei 2021, L 172/79 e.v. Artikel 11 van het wetsvoorstel geeft de Autoriteit de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen bij overtreding van enkele artikelen in de Verordening. Daarmee dient artikel 11 wetsvoorstel ter implementatie van artikel 18 Verordening. De artikelen komen echter niet overeen, doordat het wetsvoorstel verwijst naar enkele verkeerde artikelen uit de Verordening. Het wetsvoorstel maakt beboeting onder meer mogelijk voor overtreding van artikelen 8, 13, vierde lid, 14, eerste lid en 16 van de Verordening, terwijl deze artikelen niet genoemd zijn in artikel 18 van de Verordening. Beboeting voor de overtreding van deze artikelen ligt, vanwege de aard van de al dan niet bestaande artikelen, ook niet in de rede. Artikel 8 Verordening bepaalt immers dat de bevoegde autoriteit van de lidstaten, de Autoriteit, jaarlijks een transparantieverslag moet publiceren. Artikel 13, vierde lid, Verordening bestaat niet. Artikel 14, eerste lid, Verordening regelt de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten. Artikel 16 regelt de rechtsmacht van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten.

Voorts constateert de ACS dat het wetsvoorstel de autoriteit niet de bevoegdheid geeft een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van artikelen 6, 14, vijfde lid, 15, eerste lid en 17, ondanks dat deze artikelen genoemd zijn in artikel 18 van de Verordening.

De ACS beveelt dan ook aan dat het wetsvoorstel zo wordt aangepast dat artikel 11 Wetsvoorstel in lijn wordt gebracht met artikel 18 van de Verordening.

2.2. Samenhang wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal

Artikelen 14 en 15 van het wetsvoorstel zien op de samenhang met het voorstel van wet "regels over een bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal" ("wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal"). Het wetsvoorstel bevat echter geen informatie over de mogelijke wijzigingen van deze wet, of van het wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal. De ACS benoemt daarom, eventueel ten overvloede, twee punten die verband houden met de samenhang tussen beide wetsvoorstellen.

Ten eerste merkt de ACS op dat in beide wetsvoorstellen een nieuw zelfstandig bestuursorgaan wordt opgericht om, zakelijk samengevat, online inhoud van aanbieders van hostingdiensten te monitoren. De ACS ziet enige voordelen in het samenbrengen van de verplichtingen van deze nieuw op te richten autoriteiten in een enkele autoriteit. Een dergelijke autoriteit zou mogelijk met gelijksoortige algoritmes gebruik kunnen maken van schaalvoordelen. Daarnaast zou een enkele autoriteit mogelijk de wildgroei aan zelfstandige bestuursorganen met de bevoegdheid boetes op te leggen enigszins beperken. Ook ziet de ACS voordelen voor consumenten, aanbieders van hostingdiensten en rechthebbenden in het bestaan van een enkele autoriteit voor het monitoren van online inhoud. Dit zou immers slechts een enkel aanspreekpunt vereisen, waardoor hopelijk eenvoudiger contact gelegd kan worden met de autoriteit.

De wetgever heeft voor nu gekozen voor twee autoriteiten, zonder die keuze toe te lichten. De ACS meent dat de wetgever, zo aan de keuze wordt vastgehouden, een nadere toelichting behoort te geven.

Ten tweede merkt de ACS op dat het wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal een (eigen) definitie van de term 'aanbieder van hostingdiensten' bevat. Deze definitie komt niet, zonder meer, overeen met de definitie die gebruikt wordt in de Verordening en waar de autoriteit die opgericht wordt in dit wetsvoorstel zich aan dient te houden. Het is in de ogen van de ACS niet wenselijk dat de Nederlandse rechtsorde twee uiteenlopende definities van de toch al ingewikkelde term 'aanbieder van hostingdiensten' kent. De ACS raadt dan ook aan deze definities gelijk te trekken, of in een van de memories van toelichting uitleg te geven hoe deze termen zich tot elkaar verhouden.

2.3. Objectief te rechtvaardigen redenen

De Verordening, en in het verlengde daarvan het wetsvoorstel, schept nieuwe verplichtingen voor aanbieders van hostingdiensten en biedt tevens nieuwe gronden voor het opleggen van bestuurlijke boetes. Het is dan ook evident dat het wetsvoorstel tot meer procedures zal leiden. De praktijk, en de effectiviteit van de autoriteit, zullen moeten uitwijzen hoeveel, en in welke mate rechtsbijstand vereist zal zijn.

De memorie van toelichting geeft, terecht, aan dat de verplichtingen uit de Verordening zwaar kunnen wegen op kleinere aanbieders van hostingdiensten. Denk aan bijvoorbeeld kleine fora of bedrijfjes met een opmerkingen- of reviewpagina. Ook deze aanbieders van hostingdiensten zullen, nadat zij (op enig moment) twaalf uur voorbereidingstijd hebben gekregen, verwijderingsbevelen binnen een uur ten uitvoer moeten brengen. Wanneer zij dit niet doen, kunnen zij, behalve wanneer "objectief te rechtvaardigen technische of operationele redenen" bestaan, beboet worden. Om talrijke procedures te voorkomen, zou de wetgever op dit punt al uitgebreider stil kunnen staan bij wat wel en niet onder het begrip "objectief te rechtvaardigen

technische of operationele redenen” verstaan moet worden, zeker met betrekking tot de reeds genoemde kleinere aanbieders van hostingdiensten.

2.4. Inrichting autoriteit / kennis mensenrechten

De autoriteit zal uit zijn aard bevel geven en mogelijk boetes opleggen die zien op inperkingen van mensenrechten. De wetgever voorziet op dat vlak geen bijzondere waarborgen en/of kennis die de autoriteit in huis zou moeten hebben om een juiste afweging en beslissing te kunnen maken, zowel ten aanzien van bevelen als ten aanzien van beboeting. Dat is een gemiste kans, omdat het aan de voorkant investeren in die waarborgen en kennis niet alleen noodzakelijk is gelet op de genoemde inperkingen maar ook omdat daarmee onnodige procedures kunnen worden voorkomen. De ACS roept de wetgever op zowel in de toelichting meer aandacht te besteden aan de waarborgen en kennis bij de autoriteit en ervoor zorg te dragen dat de autoriteit de middelen krijgt daaraan gevolg te geven.

3. Conclusie

Het wetsvoorstel is in de huidige opzet onvoldoende nauwkeurig. De ACS raadt daarom aan artikel 11 Wetsvoorstel in lijn te brengen met artikel 18 van de Verordening. Voorts raadt de ACS aan om de samenhang met het wetsvoorstel online kinderpornografisch materiaal nader te bezien. Daarbij dient onder meer aandacht besteed te worden aan de mogelijk uiteenlopende definities van het begrip ‘aanbieder van een hostingdienst’. Verder raadt de ACS aan nader stil te staan bij het begrip ‘objectief te rechtvaardigen technische of operationele redenen’, om zo onnodige procedures te voorkomen. Dit is met name van belang voor kleinere aanbieders van hostingdiensten. Tot slot raadt de ACS aan de leden van de autoriteit te verbieden een (financieel) belang te hebben in een aanbieder van een hostingdienst.