

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Directie Digitale Economie
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 19 september 2023
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19428
Uw kenmerk DGED-DE / 33828400
Onderwerp Advies inzake Uitvoeringswet
digitaledienstenverordening

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte heer [REDACTED]

Op 19 juli heeft u namens de minister van Economische Zaken en Klimaat het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het wetsvoorstel Uitvoeringswet digitaledienstenverordening, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen uit de Europese digitaledienstenverordening.¹ Deze verordening wordt grotendeels van toepassing op 17 februari 2024, maar is voor de zeer grote online platforms en zoekmachines deels al van kracht sinds 25 augustus 2023. Dit advies heeft betrekking op de onderdelen van de digitaledienstenverordening en de bijbehorende uitvoeringswet die voor het openbaar ministerie van belang zijn. Vooropgesteld wordt dat de digitaledienstenverordening van grote toegevoegde waarde wordt geacht voor de online bestrijding van strafbare feiten. Het advies gaat in op de verplichting voor aanbieders van hostingdiensten om rechtshandavingsautoriteiten of gerechtelijke autoriteiten op de hoogte te stellen van kennis over bepaalde strafbare feiten (artikel 18 verordening). Het advies gaat ook over de mogelijkheid om de toegang tot de aanbieder van digitale tussenhandeldiensten tijdelijk te beperken, om daarmee voor die termijn de toegang tot digitale informatie betreffende bepaalde

¹ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening).

strafbare feiten af te sluiten (artikel 51 lid 3 onderdeel b verordening; artikel 2.5 en 2.6 uitvoeringswet). Verder wordt aandacht gevraagd voor de invloed die artikel 9 en 10 digitaledienstenverordening hebben op de procedure voor het uitvaardigen van vorderingen tot het verstrekken van gegevens en het ontoegankelijk maken van gegevens. In dat kader wordt een oproep gedaan om het bepaalde in artikel 125bb lid 5 aan te vullen met onder meer de vorderingen op grond van de artikelen 126n en 126na Sv. Tot slot wordt een inschatting gemaakt van de uitvoeringsconsequenties van de verordening en uitvoeringswet.

1. Belang van toezicht op de verplichtingen in digitaledienstenverordening

Het College stelt voorop dat de digitaledienstenverordening van grote toegevoegde waarde kan zijn bij het aanpakken van online strafbare feiten, en in het bijzonder de bestrijding van malafide aanbieders van hostingdiensten (bad hosting). Bij de opsporing, vervolging en bestrijding van ernstige misdrijven op het internet, zoals het bestrijden van terroristische activiteiten of de verspreiding van kinderporno, is het openbaar ministerie gebonden aan de mogelijkheden die het huidige strafvorderlijke kader biedt. Zo staan er bijvoorbeeld wereldwijd gezien in Nederland op één na de meeste servers met kinderporno. En 8 van de 10 cyberaanvallen wereldwijd worden uitgevoerd via de Nederlandse digitale infrastructuur. Het openbaar ministerie weet vaak welke aanbieders van hostingdiensten hierbij een rol spelen, maar heeft op dit moment onvoldoende mogelijkheden om deze diensten aan te pakken.

De digitaledienstenverordening biedt niet alleen mogelijkheden voor de bestrijding van ernstige misdrijven, maar voor het aanpakken van een breed scala aan strafbare feiten. De digitaledienstenverordening bevat regels om op te treden tegen illegale inhoud op onlineomgevingen. Het begrip 'illegale inhoud' is breed gedefinieerd en ziet op alle informatie, ongeacht de vorm ervan. Aangenomen wordt dat het daarbij naast geschreven tekst ook gaat om onder meer afbeeldingen, video en audio, en computercode. Die illegale inhoud kan zijn gerelateerd aan strafbare feiten, maar ook aan onrechtmatig handelen zoals inbreuken op consumentenrechten of auteursrechten.² Voor zover de informatie is gerelateerd aan strafbare feiten kan verder – zoals in de preambule en de memorie van toelichting wordt gedaan – onderscheid worden gemaakt tussen informatie waarvan het publiekelijk delen op zichzelf een strafbaar feit is, en informatie die in relatie staat met strafbare feiten.³ In het laatste geval is het illegale inhoud omdat de informatie verband houdt met illegale activiteiten.⁴

² Preambule, overweging 12.

³ Memorie van toelichting, par. 2.4.2.

⁴ Preambule, overweging 12.

Voorbeelden van feiten waarbij het delen van informatie zelf strafbaar is, zijn het openbaar aanzetten tot haat (artikel 137d Sr), openbare belediging (artikel 137e Sr), en het verschaffen van inlichtingen ten behoeve van het plegen van een terroristisch misdrijf (artikel 134a Sr). Voorbeelden van feiten waarbij informatie in relatie staat tot illegale activiteiten, zijn het openbaar maken van privé-informatie als onderdeel van belaging (artikel 285b Sr), het gebruik van de online omgeving voor oplichting (artikel 326 Sr) en het gebruik van malware voor bijvoorbeeld computervredebreuk (artikel 138ab Sr).

Het College spreekt de hoop uit dat de verplichtingen uit de digitaledienstenverordening aanvullende mogelijkheden bieden voor de bestrijding van strafbare feiten op het internet en om op te komen tegen malafide aanbieders van hostingdiensten. Te denken valt aan de verplichting voor alle aanbieders van tussenhandeldiensten om centrale contactpunten in te stellen (artikel 11), wettelijke vertegenwoordigers aan te stellen als er diensten in de EU worden aangeboden (artikel 13) en te rapporteren over uitgevoerde inhoudsmoderatie (artikel 15). Specifiek voor aanbieders van hostingdiensten is ook van belang de verplichting het mogelijk te maken dat melding wordt gedaan van illegale inhoud (artikel 16). Er kan relatief eenvoudig worden vastgesteld of voldaan is aan deze verplichtingen, terwijl het zeker voor malafide aanbieders van hostingdiensten niet aantrekkelijk is aan deze verplichtingen te voldoen.

In aanvulling daarop kan de verplichting voor aanbieders van hostingdiensten om de rechtshandavings- of gerechtelijke autoriteiten op de hoogte te stellen van het vermoeden dat bepaalde strafbare feiten (waarschijnlijk) worden gepleegd (artikel 18 verordening) bijdragen aan het verkrijgen van een beter inzicht in de strafbare feiten die online worden gepleegd. Overigens neemt het College aan dat de enige manier waarop invulling aan deze verplichting kan worden gegeven is dat de aanbieders van hostingdiensten bij de politie aangifte doen van de betreffende strafbare feiten. Daarmee zou artikel 18 ook kunnen worden omschreven als een 'aangifteplicht'. Verzocht wordt om in de memorie van toelichting deze aanname te bevestigen, of anders aan te geven hoe de aanbieders van hostingdiensten nog meer melding kunnen doen van de strafbare feiten.

Een voorwaarde om met behulp van de digitaledienstenverordening beter op te treden tegen strafbare feiten op het internet, en in het bijzonder tegen malafide aanbieders van hostingdiensten, is dat er toezicht wordt gehouden op de uitvoering van de verplichtingen uit de verordening door de in Nederland aangewezen toezichthouder: de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Indien de ACM actief toezicht houdt en bij het constateren van gemaakte inbreuken op de verordening overgaat tot daadkrachtige handhaving, wordt het instrumentarium waarmee strafbare feiten kunnen worden bestreden enorm uitgebreid. Specifiek

voor malafide aanbieders van hostingdiensten wordt het zo minder aantrekkelijk om nog langer in Nederland of een andere Europese lidstaat gevestigd te blijven.

Het valt het College op dat het belang van de digitaledienstenverordening voor de bestrijding van strafbare feiten, en de waarde van een actieve toezichthouder daarbij, niet duidelijk naar voren komt in de toelichting bij de uitvoeringswet. Met betrekking tot de verplichting dat de aanbieder van een hostingdienst aangifte moet doen van bepaalde strafbare feiten, wordt juist overwogen de taak van de ACM vooral reactief van aard is. Het College onderschrijft de daarop volgende opmerking dat de ACM bij de handhaving van de aangifteplicht zal moeten samenwerken met het openbaar ministerie. Dat geldt overigens niet alleen inzake de naleving van de aangifteplicht, maar ook voor de naleving van de andere verplichtingen die in het bovenstaande zijn benoemd, in ieder geval voor zover de illegale inhoud in verband staat met strafbare feiten. Met het oog op deze samenwerking hoopt het College daarom dat de ACM in staat wordt gesteld op actieve wijze invulling te geven aan de toezichthoudende taken die uit de digitaledienstenverordening voortvloeien, waaronder het opvolgen van de meldingen die het openbaar ministerie doet over de niet-naleving. Het College verzoekt om hier in de memorie van toelichting nader op in te gaan.

Specifiek met betrekking tot de ernstige misdrijven terrorisme en kinderporno zal in samenwerking met de ACM en de per 1 september 2023 opgerichte Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal een gezamenlijke strategie moeten worden ontwikkeld om terrorisme en kinderporno te bestrijden. Daarbij kan het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de digitaledienstenverordening door de aanbieders van tussenhandeldiensten een belangrijke rol spelen. Deze verplichtingen bieden immers laagdrempelige aanknopingspunten voor de aanpak van onder meer malafide aanbieders van hostingdiensten. Tegelijkertijd kan ook worden afgesproken hoe wordt voorkomen dat een te strenge interpretatie van de digitaledienstenverordening er aan in de weg staat dat andere zinvolle maatregelen worden getroffen. Te denken valt aan de verhouding tussen het opsporen van kinderporno met een referentiedatabase en de aangifteplicht.

2. Strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is

In het voorgaande is al enkele keren gerefereerd aan verplichtingen uit de verordening die zien op bepaalde strafbare feiten. Nauwkeuriger gezegd staat in artikel 18 verordening de verplichting voor aanbieders van hostingdiensten om strafbare feiten te melden bij een vermoeden "dat een strafbaar feit is, wordt of waarschijnlijk zal worden gepleegd waarbij het leven of de veiligheid van een persoon of personen wordt bedreigd". Verder biedt artikel 51 lid 3 onderdeel b verordening de mogelijkheid om in het kader van de handhaving de toegang tot

een aanbieder van tussenhandeldiensten te beperken. Dit kan alleen als de inbreuk op de verordening betrekking heeft op "een strafbaar feit of strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd". Een vergelijkbare omschrijving, te weten "strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is", is terug te vinden in artikel 2.5 lid 3 onder b Uitvoeringswet waarin de procedure voor de toepassing van de handhavingsmogelijkheid de ACM is uitgewerkt. Voor de duidelijkheid: deze omschrijving staat dus los van de ruime uitleg van 'illegale inhoud' waarmee een breed scala aan strafbare feiten wordt aangeduid.

Het is nog niet duidelijk welke strafbare feiten vallen onder de omschrijving 'strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is'. Hetgeen hierover is overwogen in de preambule bij de verordening en de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet geeft een eerste aanwijzing maar laat ook veel vragen onbeantwoord. In overweging 56 van de preambule wordt verwezen naar twee Europese richtlijnen, te weten die over mensenhandel en over terrorismebestrijding. Als voorbeeld wordt genoemd het online bedreigen van het publiek door het aanzetten tot terrorisme. In par. 5.3.5.1 van de memorie van toelichting wordt nader overwogen dat het lijkt te gaan om "zware, strafrechtelijk gesanctioneerde misdrijven". Vervolgens worden de al genoemde richtlijnen aangehaald. In aanvulling daarop wordt ook het beschikbaar blijven stellen van kinderporno genoemd. Voor het overige lijkt de minister er vanuit te gaan dat het openbaar ministerie wel zal weten welke strafbare feiten vallen onder de omschrijving 'strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is'. Dit is echter minder vanzelfsprekend dan op het eerste gezicht lijkt.

De Nederlandse strafwetgeving kent geen criterium dat lijkt op 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is'. Gebruikelijke criteria zijn 'strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten', 'misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier/zes/acht jaren of meer is gesteld' soms gecombineerd met 'misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren'. Het is denkbaar dat het nieuwe criterium overlapt met één van de al bestaande criteria. Aan de hand van de kenmerken van de genoemde voorbeelden kan worden geprobeerd vast te stellen welk soort strafbare feiten de Europese wetgever voor ogen heeft. Op mensenhandel staat een gevangenisstraf van 12 jaren (artikel 273f lid 1 Sr), op opruiing tot een terroristisch misdrijf staat een gevangenisstraf van (afgerond) 6 jaren en 7 maanden (artikel 131 lid 2 Sr) en op het verspreiden van kinderporno een gevangenisstraf van 4 jaren (artikel 240b lid 1 Sr). In artikel 3:1 Besluit politiegegevens wordt een aanknopingspunt gegeven van welke strafbare feiten een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Hieronder worden weliswaar mensenhandel en kinderporno verstaan, maar ook veel misdrijven waarbij het leven of de veiligheid van personen niet – of alleen bij een zeer ruime uitleg – in

het geding is, zoals inbraken, valsheid in geschrifte en drugssmokkel. Datzelfde geldt vanzelfsprekend ook voor de algemene omschrijvingen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van een bepaalde duur is gesteld. Uit het bovenstaande volgt dat het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is' niet eenvoudig kan worden gekoppeld aan criteria die binnen het strafrecht wel worden gehanteerd.

Zonder nadere aanduiding de strafbare feiten die onder het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is' (of in de woorden van de digitale dienstenverordening 'wordt bedreigd') is het criterium in de praktijk niet goed werkbaar.⁵ Enerzijds impliceert het benoemen van het leven of veiligheid van personen dat het moet gaan om relatief ernstige strafbare feiten die een essentieel rechtsgoed raken, te weten het leven of de veiligheid van personen. De indruk kan zelfs ontstaan dat vooral reageren op acute, levensbedreigende situaties worden bedoeld. Anderzijds biedt het feit dat alleen een bedreiging van veiligheid wordt vereist – het 'in het geding zijn' zal in het licht van de verordening moeten worden geïnterpreteerd als 'bedreigd' – ruimte om het criterium zeer ruim uit te leggen. Immers het veiligheidsgevoel van personen kan door vrijwel alle online strafbare feiten worden bedreigd, denk aan het online aanbieden van drugs, online oplichtingen en online beledigingen. Zo uitgelegd biedt het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid in het geding is' in de praktijk onvoldoende houvast.

Wel is duidelijk dat de genoemde voorbeelden van strafbare feiten die vallen onder het criterium zich in ieder geval slecht verhouden tot het uitsluitend reageren op acute, levensbedreigende situaties. Zo is het wenselijk dat de verspreiding van bekend en bestaand kinderpornomateriaal wordt bestreden, maar het daadwerkelijke misbruik heeft dan helaas al plaatsgevonden. Zo is het ook wenselijk om advertenties waarmee de seksuele uitbuiting van vrouwen mogelijk wordt gemaakt niet langer toegankelijk zijn, maar daarmee is de mensenhandel niet voorkomen en evenmin beëindigd. Overigens kan ook uit de formulering van de aangifteplicht worden afgeleid dat er de verordening niet slechts de beëindiging van acute, levensbedreigende situaties op het oog had. In de artikelen 18 en 53 verordening wordt dezelfde formulering gebruikt om de betreffende strafbare feiten te omschrijven. In artikel 18 wordt nog aan deze formulering toegevoegd dat er een vermoeden moet bestaan dat het betreffende strafbare feit 'is, wordt of waarschijnlijk wordt gepleegd'. Dat er ook aangifte moet worden gedaan als een feit al 'is (...) gepleegd' verduidelijkt dat het criterium dus een ruimere strekking heeft.

⁵ Ook de omschrijving in het Engels biedt weinig houvast: 'a criminal offence involving a threat to the life or safety of a person or persons has taken place, is taking place or is likely to take place'.

Het College verzoekt gezien het gebrek aan duidelijkheid om in de uitvoeringswet of daaronder vallende algemene maatregel van bestuur een precieze omschrijving te geven van welke misdrijven vallen onder 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is'. Deze nadere aanduiding biedt houvast voor de aanbieders van hostingdiensten die verplicht zijn aangifte te doen, en voor de ACM bij het toezicht op de uitvoering van deze verplichting en bij de toepassing van de handhavingsmogelijkheid de toegang tot de aanbieder van digitale tussenhandeldiensten tijdelijk te beperken. Ook het openbaar ministerie kan niet zonder nadere aanduiding, want hierzonder is het openbaar ministerie net zomin als de ACM in staat vast te stellen of een bepaalde online gedraging kan worden aangemerkt als een betreffend strafbaar feit. Het is bovendien voorzienbaar dat zonder precieze omschrijving van 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is' de handhaving van de naleving van de aangifteverplichting vrijwel onmogelijk wordt. Een aanbieder van hostingdiensten kan immers eenvoudig tegenwerpen dat onvoldoende duidelijk is dat aangifte van dit specifieke strafbare feit had moeten worden gedaan. Het tegenovergestelde is overigens ook mogelijk, te weten dat de politie door aanbieders van hostingdiensten ter goeder trouw worden overspoeld met aangiftes van strafbare feiten terwijl dat niet nodig is, om het zekere voor het onzekere te nemen.

Bij het nader aanduiden van welke strafbare feiten vallen onder het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is', dient het uitgangspunt te zijn dat dit criterium op eenduidige wijze wordt uitgelegd. Omdat de formuleringen in de genoemde bepalingen gelijkkluidend zijn, behoort de selectie van strafbare feiten die onder het criterium valt ook hetzelfde te zijn.

Het College acht het wenselijk dat een duidelijke selectie van strafbare feiten wordt gemaakt die onder het criterium vallen. Wat betreft de aangifteplicht is het voordeel dat een heldere lijst met strafbare feiten waarvoor aangifte moet worden gedaan, eenvoudig kan worden gehanteerd door de aanbieder van de hostingsdienst. Dit vergroot de kans op naleving van de verplichting. Hiermee wordt ook het toezicht op de naleving van dit voorschrift vereenvoudigd. Bovendien zijn de uitvoeringsconsequenties van de aangifteplicht voor de politie en het openbaar ministerie dan beter in te schatten. Wat betreft de handhavingsmogelijkheid om de toegang tot de aanbieder van digitale tussendiensten tijdelijk te beperken, past een duidelijke selectie bij de ingrijpende consequenties die een dergelijke maatregel kan hebben. Niet voor niets volgt uit overweging 119 van de preambule dat de meest ingrijpende handhavingsmogelijkheid beperkt dient te blijven tot 'bepaalde bijzonder ernstige en aanhoudende inbreuken op deze verordening'. Daarbij wordt in overweging

genomen dat het beperken van de toegang tot de aanbieder van tussenhandeldiensten door het beperken van de toegang tot de online-interface ook de rechten en belangen van derden kan raken. Dit noopt tot enige terughoudendheid.

Het College acht het – in het licht van het voorgaande – goed voorstelbaar dat in eerste instantie wordt volstaan met de selectie van de drie strafbare feiten die evident uit de digitaledienstenverordening volgen: (opruiming tot) terroristische misdrijven, mensenhandel en de verspreiding van kinderporno. Op een later moment, nadat er ervaring is opgedaan met de uitvoering van de digitaledienstenverordening en als blijkt dat er aanvullende strafbare feiten zijn die dezelfde bescherming verdienen, zou de lijst eventueel verder kunnen worden uitgebreid. Gezien de gewenste flexibiliteit zou het overzicht met strafbare feiten mogelijk het beste kunnen worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

3. Toepassing van handhavingsmogelijkheid beperken toegang tot aanbieder van tussenhandeldienst (artikel 51 lid 3 onder b verordening)

Artikel 51 lid 3 onder b verordening biedt de mogelijkheid aan de digitaldienstencoördinator om de toegang van afnemers van een bij een inbreuk betrokken aanbieder van een tussenhandeldienst of, indien dit technisch niet haalbaar is, de toegang tot de online-interface van de betreffende aanbieder van de tussenhandeldienst te beperken. Doel hiervan is het beëindigen van de inbreuk op de verordening. Voordat deze handhavingsmogelijkheid kan worden ingezet moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Drie voorwaarden volgen uit de aanhef van lid 3: i) alle andere handhavingsbevoegdheden uit artikel 51 van de digitaledienstenverordening om de inbreuk te beëindigen moeten zijn uitgeput, ii) de inbreuk veroorzaakt ernstige schade, iii) de ernstige schade kan niet worden vermeden door uitoefening van andere EU- of nationaalrechtelijke bevoegdheden. De vierde voorwaarde staat onder b: iv) dat de inbreuk neerkomt op een strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd.

In artikel 51 verordening en artikel 2.5 lid 3 en 4 en artikel 2.6 van de uitvoeringswet wordt de procedure uitgewerkt voor de toepassing van deze handhavingsmogelijkheid door de ACM. Op het moment dat de ACM overweegt om de toegang tot de aanbieder van de tussenhandeldienst te beperken kan de ACM advies vragen aan het openbaar ministerie. Dit advies heeft betrekking op de vraag of er sprake is van ernstige schade (hierboven onder ii), of de ernstige schade kan worden vermeden door toepassing van andere EU- of nationaalrechtelijke bevoegdheden (hierboven onder iii) en of er sprake is van een strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is (hieronder iv). Het openbaar ministerie krijgt 7 weken om te reageren. In de

tussentijd dient de ACM ook de mogelijkheid te bieden aan de aanbieder van de tussenhandeldienst en derden met legitieme belangen om schriftelijke opmerkingen te maken bij het voornemen de toegang te beperken. Blijft de ACM na het advies en de reacties bij zijn voornemen de toegang te beperken, dan moet de ACM zich richten tot de rechter-commissaris bij de rechtbank Rotterdam voor een – naar mag worden verondersteld – schriftelijk verzoek tot afgifte van een machtiging tot het beperken van de toegang. De rechter-commissaris kan het openbaar ministerie, de aanbieder van de tussenhandeldienst en derden met een legitiem belang horen. De Europese Commissie mag ook opmerkingen maken.

Alvast een vooropmerking inzake deze procedure is dat kan worden overwogen om ook vast te leggen dat de ACM kan worden gehoord door de rechter-commissaris. In geval het strafbare feit terrorisme of kinderporno betref, zal verder duidelijk moeten worden gemaakt welke plek de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal in de procedure heeft.

De bovenstaande regeling is complex en leidt tot een aantal vragen:

- Ernstige schade

Een eerste vraag is wat wordt bedoeld met de eis dat de inbreuk ernstige schade veroorzaakt. Uit de preambule bij de verordening en memorie van toelichting bij de uitvoeringswet wordt niet duidelijk aan welke schade wordt gedacht. Zonder nadere aanduiding om wat voor soort schade het gaat, is het voor het openbaar ministerie lastig om te adviseren of de inbreuk ernstige schade veroorzaakt en of deze ernstige schade kan worden vermeden. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat de voorwaarde dat de ernstige schade al is veroorzaakt op gespannen voet staat met de eis dat het strafbare feit het leven of de veiligheid van personen bedreigt, tenzij moet worden aangenomen dat de bedreiging op zichzelf al als ernstige schade kan worden aangemerkt.

Het College verzoekt om in de memorie van toelichting een nadere duiding te geven van de vereiste ernstige schade. Daarbij wil het College ervoor pleiten dat bij toepassing van de handhavingsmogelijkheid om de toegang tot aanbieders van tussenhandeldiensten te beperken de begrippen 'inbreuk op de verordening', 'het veroorzaken van ernstige schade', en 'strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd' in samenhang worden uitgelegd. Die samenhang zou bij voorkeur vorm en inhoud moeten krijgen met de hiervoor bepleite selectie van strafbare feiten die vallen onder het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd'. Wordt de gesuggereerde selectie overgenomen, dan kan worden verdedigd dat het ongestoord laten staan van informatie die deze feiten betreft een inbreuk is op de verordening, dat deze inbreuk ernstige schade veroorzaakt aan het maatschappelijk gevoel van veiligheid en welbehagen en/of de lichamelijke

integriteit van de slachtoffers en dat het gaat om ernstige strafbare feiten die het leven van personen bedreigd (bij terrorisme), de lichamelijke veiligheid van personen heeft geschonden en bedreigd (bij mensenhandel) of de lichamelijke veiligheid al heeft geschonden (bij kinderporno).

- Verzoek advies openbaar ministerie

Een tweede vraag heeft te maken met de toegevoegde waarde van het advies dat de ACM gezien artikel 2.5 lid 3 uitvoeringswet aan het openbaar ministerie kan vragen. Het College ziet de toegevoegde waarde hiervan niet zonder meer en verzoekt om in de memorie van toelichting de keuze verder toe te lichten. Het lijkt namelijk niet mogelijk dat de ACM de beslissing tot het beperken van de toegang kan nemen zonder dat het openbaar ministerie al betrokken is bij de opsporing, vervolging en bestrijding van het betreffende strafbare feit. Om dit te illustreren wordt eerst de voorziene gang van zaken geschetst.

Als er bij opsporingsdiensten een redelijk vermoeden bestaat van een strafbaar feit kan dit aanleiding zijn om te handelen, waarbij ook strafvorderlijke bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Het vermoeden van een strafbaar feit kan ontstaan door eigen onderzoek door de opsporingsdiensten, maar ook door aangiftes van anderen – waaronder de aangiftes van de aanbieder van hostingdiensten op basis van de plicht van artikel 18 verordening.

Wordt besloten om over te gaan tot handelen, dan kan als eerste stap een verzoek worden gedaan aan een 'communicatiedienst' (zie hierover verder onder 4.) om gegevens in verband met het strafbare feit ontoegankelijk te maken. Dit verzoek is gebaseerd op de vrijwillige Notice-and-Take-Down gedragscode.⁶ Wordt hier geen gevolg aan gegeven of is de communicatiedienst niet aangesloten bij de gedragscode, dan kan de officier van justitie op grond van artikel 125p Sv bij een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten vorderen dat de communicatiedienst bepaalde gegevens ontoegankelijk maakt. Het betreft zowel gegevens waardoor een strafbaar feit wordt gepleegd als gegevens die in relatie staan tot een strafbaar feit.⁷ Voor het doen van deze vordering heeft de officier van justitie de toestemming van de rechter-commissaris nodig. Voorwaarde en doel van het ontoegankelijk maken van de gegevens is dat een strafbaar feit wordt beëindigd of nieuwe strafbare feiten worden voorkomen. Wordt geen gehoor gegeven aan deze vordering, dan is de communicatiedienst strafbaar. In ieder geval omdat in strijd met een ambtelijk bevel wordt gehandeld (artikel 184 Sr) en mogelijk ook als medeplichtige aan het

⁶ <https://noticeandtakedowncode.nl/>

⁷ Zie ook de formulering van artikel 125o lid 1 Sv: gegevens 'met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is gepleegd'.

strafbare feit dat moet worden beëindigd of had moeten worden voorkomen. De vervolgingsuitsluitingsgrond van artikel 54a Sr is na het negeren van het bevel niet meer van toepassing. Vervolging voor deze delicten is overigens lastig, en zal lang niet altijd mogelijk zijn.

Op het moment dat de officier van justitie constateert dat het bevel tot het ontoegankelijk maken van gegevens niet is opgevolgd door de communicatiedienst, ligt het in de rede dat hij contact opneemt met de ACM als digitaalendienstencoördinator. Vervolgens moet de ACM besluiten welke handhavingsmogelijkheid hij wil inzetten. Het is mogelijk dat wordt besloten tot het opleggen van bestuurlijke boetes of dwangsommen. Voor zover het de strafbare feiten betreft die voldoen aan het criterium kan uiteindelijk ook toepassing worden gegeven aan artikel 51 lid 3 onder b verordening, en worden overgegaan tot het tijdelijk beperken van de toegang tot de aanbieder van digitale tussenhandeldiensten.

In plaats van het vragen van een advies aan het openbaar ministerie ligt het eerder in de rede dat de officier van justitie op het moment dat hij contact opneemt met de ACM duidelijk aangeeft op welk strafbaar feit de vordering als bedoeld in artikel 125p Sv betrekking heeft gehad. Overigens volgt deze verplichting mogelijk al uit artikel 9 lid 3 verordening. Betreft het een strafbaar feit dat – indien de wetgever daartoe overgaat – valt onder de hierboven bepleite selectie van strafbare feiten die vallen onder het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is', dan kan daaruit vervolgens door de ACM de conclusie worden getrokken dat is voldaan aan de drie voorwaarden waarover het ACM het openbaar ministerie om advies zou kunnen vragen: 1) het betreft dus een strafbaar feit dat voldoet aan het criterium, daarmee is het 2) een strafbaar feit dat ernstige schade veroorzaakt en 3) de nationale en Europese strafvorderlijke mogelijkheden om het strafbare feit te beëindigen zijn uitgeput, want het doen van een vordering op grond van artikel 125p Sv is de meest verstrekkend strafvorderlijke bevoegdheid die de officier van justitie in dit verband heeft. Het College verzoekt om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen ACM en het openbaar ministerie bij het beperken van de toegang, in het licht van de hierboven geschetste gang van zaken.

- Duur van procedure

De beschrijving van de procedure om tot tijdelijke beperking van de toegang tot de aanbieder van een tussenhandeldienst te komen, maakt duidelijk dat de voorbereiding hiervan veel tijd kost. Immers, voordat andere bevoegdheden zijn uitgeput is er al enige tijd verstreken. En pas daarna kunnen de termijnen als bedoeld in de verordening en de uitvoeringswet gaan lopen. Spoedeisende, levensbedreigende situaties kunnen dus ook om deze reden niet worden

aangepakt met deze handhavingsbevoegdheid. Dit is een aanvullende overweging bij de verdere uitwerking van het criterium 'strafbare feiten waarbij het leven of de veiligheid van personen in het geding is'.

4. Communicatiedienst

Artikel 9 en 10 verordening betreffen de bevoegdheden van nationale autoriteiten tegenover de aanbieders van tussenhandeldiensten. Artikel 9 verordening heeft betrekking op het bevel om op te treden tegen illegale inhoud, artikel 10 verordening heeft betrekking op het bevel aan aanbieders van tussenhandeldiensten om informatie te verstrekken over afnemers van de dienst. Beide bepalingen stellen als voorwaarde dat hiervoor een EU- of nationaalrechtelijke grondslag voor moet zijn.

Het Nederlandse strafprocesrecht biedt in artikel 126n, 126na en 126ng Sv een grondslag voor het vorderen van gegevens van een aanbieder van een communicatiedienst.⁸ De nationale grondslag voor het vorderen dat een aanbieder van een communicatiedienst gegevens ontoegankelijk maakt is artikel 125p Sv. Het valt op dat in de strafrechtwetgeving de wettelijke bevoegdheden gekoppeld zijn aan het begrip 'aanbieder van een communicatiedienst'. Dit begrip is in artikel 138g Sv gedefinieerd als: "de natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf aan de gebruikers van zijn dienst de mogelijkheid biedt te communiceren met behulp van een geautomatiseerd werk, of gegevens verwerkt of opslaat ten behoeve van een zodanige dienst of de gebruikers van die dienst." Uit hetgeen in de memorie van toelichting wordt overwogen over artikel 54a Sr (par. 3.2.2.2) zou kunnen worden afgeleid dat een aanbieder van een communicatiedienst hetzelfde is als een aanbieder van een tussenhandeldienst die een 'mere conduit'-dienst, een 'caching'-dienst en een 'hosting'-dienst aanbiedt, of dit in ieder geval omvat. Dit wordt echter niet geëxpliciteerd. Het is daarom wenselijk als de verhouding tussen begrippen 'aanbieder van communicatiedienst' en 'aanbieder van tussenhandeldienst' verder worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

5. Procedure vorderen van gegevens en vorderen dat gegevens ontoegankelijk worden gemaakt

Het College constateert dat artikel 9 lid 2 en artikel 10 lid 2 verordening eisen stellen aan de informatie die in de vorderingen staat die het openbaar ministerie op grond van artikel 125p Sv en artikel 126n, 126na en 126ng Sv aan de

⁸ Zie ook artikel 126u, 126ua en 126ug Sv bij georganiseerde misdrijven en artikel 126zh, 126zi en 126zo Sv bij terroristische misdrijven

aanbieder van een tussenhandeldienst kan doen. De voorgeschreven informatie is nu al te vinden in de vorderingen die worden gedaan. In artikel 9 lid 3 en artikel 10 lid 3 verordening staat verder het voorschrift dat de ACM als digitaalendienstencoördinator op de hoogte moet worden gesteld van de vorderingen tot het verstrekken van gegevens en het ontoegankelijk maken van gegevens. En in artikel 9 lid 5 en artikel 10 lid 5 verordening staat dat de aanbieders van tussenhandeldiensten de afnemer van de betrokken dienst in kennis stelt van het ontvangen bevel en het daaraan verbonden gevolg.

Artikel 9 lid 6 en artikel 10 lid 6 verordening bieden de mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen op bovenstaande verplichtingen, omdat de verordening 'geen afbreuk' doet aan het nationale strafprocesrecht. In overweging 34 preambule staat over deze mogelijkheid dat: 'Indien die wetgeving op het gebied van strafrechtelijke en burgerlijke procedures voorziet in voorwaarden die een aanvulling vormen op of onverenigbaar zijn met die van deze verordening wat betreft bevelen om op te treden tegen illegale inhoud of om informatie te verstrekken, kunnen de in deze verordening vastgestelde voorwaarden buiten toepassing worden gelaten of worden aangepast. Met name de verplichting van de digitaalendienstencoördinator van de lidstaat van de uitvaardigende autoriteit om een afschrift van de bevelen toe te zenden aan alle andere digitaalendienstencoördinatoren kan buiten toepassing worden gelaten in de context van strafprocedures of kan worden aangepast indien het toepasselijke nationale strafprocesrecht daarin voorziet.'

In paragraaf 3.4.2.2 van de memorie van toelichting wordt op basis van de preambule en artikel 9 lid 6 en artikel 10 lid 6 verordening geconcludeerd dat de voorwaarden uit artikel 9 lid 3-5 en artikel 10 lid 3-5 verordening 'buiten toepassing kunnen worden gelaten'. Onduidelijk is of hiermee wordt bedoeld op een generiek buiten toepassing laten of alleen voor zover strafvorderlijke belangen hiermee in strijd zijn. Het College vraagt zich af of een generiek buiten toepassing laten wel in overeenstemming is met de verhouding tussen EU-recht en nationaal recht. Enkele zinnen later staat bovendien dat de kennisgeving van de vorderingen aan de digitaalendienstencoördinator kan worden uitgesteld 'in het belang van het onderzoek'. Uitstel is niet hetzelfde als buiten toepassing laten. De aangehaalde passages roepen enkele vragen op. Mag het openbaar ministerie alle bepalingen over kennisgeving van de digitaalendienstencoördinator buiten toepassing laten of is alleen sprake van uitstel (lid 3)? Geldt de buiten toepassing lating voor alle kennisgevingen of alleen voor de verplichting de vorderingen door te sturen naar buitenlandse coördinatoren (lid 4)? Als het gaat om uitstel: hoe ruim mag het belang van het onderzoek worden uitgelegd? Acht de wetgever het enkele feit dat het opsporingsonderzoek nog loopt voldoende om in het belang van het onderzoek de kennisgeving van alle vorderingen uit te stellen? Kan bij het informeren van de digitaalendienstencoördinator onderscheid worden gemaakt

tussen het uitvaardigen van de vordering en het ontvangen van informatie, en de inhoud van de vordering en de ontvangen informatie (lid 3)? Mag het openbaar ministerie de aanbieder van de tussenhandeldienst voor onbepaalde tijd verbieden de afnemer van de diensten te informeren over de vorderingen? En is daarvoor een wettelijke grondslag nodig (lid 5)? Dit laatste punt wordt verder uitgewerkt in het onderstaande. Het College verzoekt om in de memorie van toelichting nader in te gaan op deze vragen.

6. Geheimhouding

Sinds 25 augustus zijn delen van de digitaaldienstenverordening al van toepassing voor de zeer grote online platforms en zoekmachines. Dit heeft onmiddellijk consequenties voor de werkzaamheden van het openbaar ministerie. Enkele grote online platforms, waaronder TikTok en Meta, stellen dat zij op grond van artikel 9 lid 5 en 10 lid 5 verordening altijd de afnemer van een dienst moeten informeren over de vordering tot het verstrekken van gegevens over deze afnemer, tenzij er een expliciete wettelijke grondslag is voor geheimhouding van de vordering. Het College acht het in beginsel niet wenselijk dat de vorderingen worden doorgegeven aan de afnemer, omdat hiermee onderzoeksbelangen worden geschaad. Er is echter geen expliciete wettelijke grondslag om tot geheimhouding te bevelen. Het gevolg is dat op dit moment bepaalde vorderingen niet meer kunnen worden gedaan, omdat het informeren van de afnemer onverenigbaar is met het belang van het onderzoek. Het gaat in het bijzonder om een substantieel aantal vorderingen op grond van artikel 126n en artikel 126na aan de communicatiedienst tot het verstrekken van bepaalde gegevens over de gebruiker, zoals de naam, het adres, IP-adres en telefoonnummer.

Voor bepaalde vorderingen wordt in artikel 126bb lid 5 Sv voorgeschreven dat degene tot wie de vordering is gericht in het belang van het onderzoek geheimhouding in acht neemt. Die geheimhouding geldt – voor zover die gericht is aan een aanbieder van een tussenhandeldienst – echter alleen voor vorderingen op grond van artikel 126ng Sv (en artikel 126ug en 126zo Sv). In artikel 126bb lid 5 Sv worden de vorderingen op grond van artikel 126n en 126na Sv (en artikel 126u, 126ua, 126zh en 126zi Sv) niet genoemd. Uit de wetsgeschiedenis wordt niet duidelijk waarom de artikelen 126n en 126na niet worden genoemd. Een mogelijk verklaring is dat directe aanleiding voor de introductie van lid 5 was dat banken konden worden verplicht inhoudelijke gegevens te verstrekken, en dat dus artikel 126n en 126na Sv, die uitsluitend zien de verstrekking van verkeersgegevens door communicatiediensten, daarbij niet relevant waren.⁹ Het

⁹ Kamerstukken II 2001-02, 28 353, nr. 3, p. 15. Het betreft een implementatie van het Protocol vastgesteld door de Raad overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese

valt echter ook op dat de Commissie 'Strafvordelijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij' – waar de aangehaalde wet direct op was gebaseerd – een bredere ratio gaf voor de mogelijkheid te bevelen tot geheimhouding. De Commissie wees erop dat de gegevensbeschermingsbepalingen kunnen dwingen tot informeren van een persoon over de gegevens die over hem worden verwerkt.¹⁰ Deze informatieplicht staat tegenwoordig in artikel 14 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Geheimhouding is op grond van artikel 14 lid 5 mogelijk in het kader van lidstatelijk recht. Het College constateert dat in de afgelopen jaren steeds vaker door communicatiediensten wordt gevraagd naar de juridische basis voor geheimhouding, omdat die geheimhouding strijdig is met de plicht informatie te verstrekken over bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens en de juridische basis voor geheimhouding onduidelijk is.

Het College pleit er voor om als onderdeel van de Uitvoeringswet over te gaan tot wijziging van artikel 126bb lid 5 Sv. Lid 5 zou dan in ieder geval zodanig moeten worden gewijzigd dat ook alle vorderingen tot het verstrekken van gegevens die aan communicatiediensten worden gedaan onder de geheimhoudingsplicht vallen zolang het onderzoeksbelang om deze geheimhouding vraagt. Concreet betekent dat dus dat lid 5 zou moeten worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 126n, 126na, 126u, 126ua, 126zh en 126zi.

Een aanvullende wens is dat ook bij een vordering tot het ontoegankelijk maken van gegevens op grond van artikel 125p Sv kan worden overgegaan tot een geheimhoudingsplicht voor de communicatiedienst die deze gegevens ontoegankelijk moet maken. Hoewel het voorzienbaar is dat de afnemer van de dienst zelf vaststelt dat bepaalde gegevens niet meer beschikbaar zijn, kan het in het belang van het onderzoek toch wenselijk zijn dat het openbaar ministerie de regie houdt over de wijze waarop de afnemer met de verwijdering van gegevens wordt geconfronteerd.

7. Gegevensdeling

De digitaledienstenverordening heeft tot gevolg dat het openbaar ministerie veel vaker dan voorheen strafvorderlijke gegevens – dat wil zeggen persoonsgegevens die betrekking hebben op het voorkomen van en het onderzoek naar strafbare feiten, de opsporing, vervolging en berechting van verdachten en de tenuitvoerlegging van straffen die het openbaar ministerie verwerkt – moet delen

Unie, bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie van 16 oktober 2001.

¹⁰ Commissie 'Strafvordelijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij' (Commissie Mevis), *Gegevensvergaring in strafvordering*, mei 2001, p. 75.

met de ACM als digitaledienstencoördinator. Strafvorderlijke gegevens betreffen gezien artikel 1 onder b Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) ook de gegevens van rechtspersonen. Zeker als artikel 9 en 10 verordening zo moeten worden uitgelegd dat het openbaar ministerie de ACM op een zeker moment moet informeren over alle vorderingen aan aanbieders van tussenhandeldiensten, heeft dit een constante verstrekking van strafvorderlijke gegevens tot gevolg. Maar ook vanuit de uitvoering van de eigen taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven heeft het openbaar ministerie er belang bij de ACM te betrekken bij het voorkomen van strafbare feiten door de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

In paragraaf 6.2.2 van de memorie van toelichting wordt kort ingegaan op de verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het openbaar ministerie aan de ACM. Daarbij valt allereerst een verschrijving op: de grondslag voor de verstrekking kan worden gevonden in artikel 39f Wjsg, niet artikel 39 Wjsg. Daarbij acht het college het meer voor de hand liggen dat als reden voor de verstrekking wordt aangenomen hetgeen in lid 1 onder c staat: 'het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving', dan in lid 1 onder d: 'het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing'. De reden dat de strafvorderlijke gegevens worden verstrekt is immers primair dat de ACM als toezichthouder deze informatie kan gebruiken bij het uitoefenen van de toezichthoudende taken. Dit toezicht hoeft niet per se te leiden tot een formele (bestuursrechtelijke) beslissing. Verder valt op dat in paragraaf 6.2.2 niet wordt verwezen naar artikel 9 en 10 verordening. Dit roept wederom de vragen op die hierboven onder 5. zijn gesteld: dient de ACM als digitaledienstencoördinator door het openbaar ministerie in kennis te worden gesteld van vorderingen die kunnen worden aangemerkt als bevelen in de zin van artikel 9 en 10 verordening? Het College verzoekt om hetgeen in de memorie van toelichting is opgenomen over de gegevensverstrekking door het openbaar ministerie te herzien in het licht van het bovenstaande.

8. Uitvoeringsconsequenties

De digitaledienstenverordening en bijbehorende uitvoeringswet hebben met name consequenties voor het landelijk parket van het openbaar ministerie. Op dit moment ziet het landelijk parket in de aanvullende handhavingsmogelijkheden van de ACM om bijvoorbeeld dwangsommen op te leggen of de toegang tot een tussenhandeldienst te beperken, vooral een uitbreiding van het huidige instrumentarium en een extra stap in de mogelijke aanpak van deze zaken. Aangezien de bevoegdheid van de ACM als om de toegang tot een tussenhandeldienst te beperken als bedoeld in artikel 51 lid 3 sub b verordening slechts kan worden ingezet indien alle andere nationale middelen zijn uitgeput, is

de verwachting dat de artikel 125p Sv genoemde vordering tot het ontoegankelijk maken van bepaalde gegevens in de toekomst frequenter zal worden ingezet en

dat hiertoe dus ook vaker een machtiging van de rechter-commissaris zal moeten worden gevorderd. De hiermee gemoeide extra werkzaamheden worden door het landelijk parket, in het licht van de totale werklast van dergelijke opsporingsonderzoeken, niet als significant ingeschat; de werkzaamheden kunnen in het lopende proces worden opgenomen. Datzelfde geldt naar inschatting van het landelijk parket voor het contact met de ACM in het kader van de afstemming over de inzet van de verschillende handhavingsmogelijkheden.

In artikel 9 lid 3 en artikel 10 lid 3 verordening is het voorschrift opgenomen dat de ACM als digitaledienstencoördinator op de hoogte moet worden gesteld van de vorderingen van het openbaar ministerie tot het verstrekken van gegevens en tot het ontoegankelijk maken van gegevens. Voor het inventariseren van de uitvoeringsconsequenties van deze kennisgevingen aan de ACM is van belang hoe de wetgever de vragen beantwoordt die hierboven in paragraaf 5 zijn gesteld. Indien de digitaledienstenverordening en de onderhavige Uitvoeringswet zo moeten worden uitgelegd dat het enkele feit dat er een opsporingsonderzoek loopt voldoende is om kennisgevingsverplichting buiten toepassing te laten, voorziet het openbaar ministerie op dit punt minimale consequenties. Indien deze regelgeving anders moet worden geïnterpreteerd, heeft het openbaar ministerie meer informatie nodig over de gevallen waarin notificatie moet plaatsvinden en welke informatie in die gevallen met de ACM moeten worden gedeeld. Enkel wanneer dit bekend is, kan het openbaar ministerie een inschatting maken van de aantallen notificaties en kan de impact op de werklast van het landelijk parket worden berekend. Bij het voorgaande is nog van belang dat het openbaar ministerie er op dit moment van uit gaat dat de notificaties per e-mail aan de ACM zullen worden verzonden. Wanneer de wens bestaat om deze notificaties via een digitaal systeem te delen met de ACM zal hiervoor ook een ICT component moeten worden opgenomen.

Voor de hoeveelheid te verwachten extra zaken die voortvloeit uit de aangiften (of meldingen) op grond van artikel 18 digitaledienstenverordening is het openbaar ministerie afhankelijk van de beantwoording van de verduidelijkingsvragen die gesteld zijn over het criterium 'strafbaar feit waarbij het leven of de veiligheid van personen wordt bedreigd'. Wanneer de voorgestelde selectie (terrorisme, mensenhandel en kinderporno) wordt overgenomen, is huidige de verwachting dat de toename van het aantal aangiften eerder zal leiden tot een versteviging van reeds bekende en bestaande dossiers dan tot het starten van nieuwe opsporingsonderzoeken. Voorzien wordt dat er eerder sprake is van een verschuiving van prioritering in de lopende zaken – doordat de bijkomende

aangiften een beter beeld geven de omvang van de strafbare feiten – dan een toename van het aantal zaken.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,

