



## 2. Toepasselijk Europees recht

Dit wetsvoorstel dient niet ter implementatie van Europees unierecht, maar de materie die erin wordt geregeld staat wel in een Europees kader. Bevordering van waarheidsgetrouwe informatie om het publieke debat te beschermen en eraan bij te dragen dat de politieke strijd gevoerd wordt met argumenten en rationele onderbouwing, en niet met misleiding van de kiezers, is zowel op nationaal als op Europees niveau een voorwerp van aanhoudende zorg van de verschillende overheden.

Europese regulering van diensten van de informatiemaatschappij bestaat al langere tijd. Richtlijn 2000/31 is ook omgezet in Nederlands recht, in eerste instantie in het Burgerlijk Wetboek. De artikelen 3:15 en 6:196c BW zijn de neerslag hiervan. Verder is van belang dat niet alleen de Europese Unie maar ook de Raad van Europa zich op diverse manieren met de materie van het onderhavige wetsvoorstel hebben beziggehouden. Er is inmiddels een uitgebreide jurisprudentie van het Hof van Justitie over verschillende aspecten van internetgebruik (toegang (HvJEU 15.9.2020, C-807/18 *Telenor Magyarorszag Zrt.*), het recht om vergeten te worden (HvJEU 24.9.2019 C-136/17 CNIL, nader geregeld in de Algemene verordening gegevensbescherming, Verordening (EU) 2016/679), en de bescherming tegen misleidend gebruik van het internet (HvJEU 26.10.2016, C-611/14 *Canal Digital Danmark A/S*)). Daarnaast heeft ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betrekking op een aantal verschillende onderwerpen die ook voor de materie van het onderhavige wetsvoorstel van belang zijn: aansprakelijkheid van dienstverleners (EHRM (GK) 16 juni 2015 *Delfi / Estland*, nr. 64569/09), en – thans van bijzonder belang - de kwaliteit en integriteit van het verkiezingsproces (EHRM 11 juni 2015, *Tahirov / Azerbeidzjan*, nr. 31953/11). De eisen die blijkens de jurisprudentie voortvloeien uit art. 3 van het (Eerste) Protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden sluiten aan bij het werk van de *Venice Commission* en van de *Office for Democracy and Human Rights* van de OVSE. Gelijke kansen voor concurrerende partijen ten aanzien van verkiezingscampagnes, kandidaatstelling en de organisatie van de verkiezingen zelf, het verbod van categorische uitsluiting van groepen personen (EHRM 22 december 2009, nr. 27996/06 en 34836/06 *Sejdić & Finci t Bosnie-Herzegovina* (GK), EHRM 6 oktober 2005, nr. 74025/01 *Hirst t Verenigd Koninkrijk* (GK), EHRC 2005, 115, EHRM 20 mei 2010, nr. 38832/06, *Alajos Kiss t Hongarije*, EHRC 2010, 83), en eerlijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de organen die belast zijn met het organiseren van en het toezicht houden op de verkiezingen, al deze elementen behoren tot de kernsfeer van art. 3 EP. Dit gezegd zijnde is de regering zich ervan bewust dat er een risico schuilt in regulering van onjuiste en misleidende informatie door de overheid. De beste manier om verkeerde informatie te bestrijden is het aanbieden van juiste informatie. De regering sluit zich graag aan bij een klassieke overweging van Justice Brandeis van het Amerikaanse Supreme Court uit 1927: *If there be time to expose through discussion the falsehood and fallacies, to avert the evil by the process of education, the remedy to be applied is more speech, not enforced silence.*<sup>3</sup> Massale misleiding op het internet in de aanloop naar een verkiezing is echter een bijzonder geval. Op sociale media zijn ‘bots’ en ‘trollen’ aan het werk die schuil gaan achter ‘fake-accounts’. Kwaadwillende buitenlandse mogendheden hebben de financiële mogelijkheid om binnenlandse conflicten zodanig aan te wakkeren dat democratische instellingen en procedures worden ondermijnd. Door ‘micro-targeting’ kan het enige tijd duren voordat duidelijk wordt dat een dergelijke inmenging aan de gang is. Met andere

---

<sup>3</sup> Supreme Court of the United States 16 mei 1927, *Whitney/California*, 274 U.S. 357.

woorden: er is dan onvoldoende tijd ‘*to expose through discussion the falsehood and fallacies*’.

Voor de regering is artikel 10 EVRM inzake de vrijheid van meningsuiting essentieel. Niet alleen stelt deze bepaling grenzen aan de handelingsvrijheid van de overheid, zij impliceert ook een doel om naar te streven: het recht van het publiek om behoorlijk geïnformeerd te worden.<sup>4</sup> Ten tijde van verkiezingen dient artikel 10 EVRM gelezen te worden in samenhang met artikel 3 van het Eerste Protocol, dat onder meer inhoudt dat verkiezingen moeten worden gehouden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen. Meestal zullen beide bepalingen in dezelfde richting wijzen, maar in het arrest *Bowman t. Verenigd Koninkrijk* overwoog het EHRM dat zich ook een conflict kan voordoen. In verkiezingstijd zijn soms beperkingen van artikel 10 EVRM gerechtvaardigd die in normale omstandigheden niet acceptabel zouden zijn.<sup>5</sup>

De regering wil op voorhand duidelijk maken dat het wetsvoorstel niet beoogt journalistieke media te reguleren. Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op sociale media. De waakhond-functie van de pers – een centraal element in de bescherming van de mediavrijheid onder art. 10 EVRM – verzet zich er in principe tegen dat de overheid inhoudelijke eisen aan de media oplegt, zelfs waar het gaat om eisen die het publiek beschermen tegen misleiding.

‘Verantwoordelijke journalistiek’ is een begrip dat in deze context wel wordt gebruikt, en de regering stelt zich op het standpunt dat het in de eerste plaats aan de media zelf is om te bepalen hoe de verantwoordelijkheid wordt ingevuld, en welke redactionele eisen uit die verantwoordelijkheid voortvloeien. Zij vindt ook voor dit onderdeel van haar opvatting steun in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo valt te wijzen op EHRM 21 februari 2017, nr. 42911/08 *Orlovskaya Iskra t. Rusland*, waarin de uitingsvrijheid, de positie van de media in verkiezingstijd, en de verhouding tot de integriteit van het verkiezingsproces aan de orde zijn.

Sociale media zijn geen media in de hiervoor bedoelde betekenis.<sup>6</sup> Het zijn *online platforms* die door de exploitant beschikbaar worden gesteld aan derden.<sup>7</sup> Die derden kunnen wel journalistieke organisaties of freelance journalisten zijn, maar verreweg de meeste gebruikers zijn dat niet. Op hen is niet de verhoogde bescherming voor journalistieke media van toepassing, maar alleen de ‘gewone’ vrijheid van meningsuiting. De vaak anonieme verspreiders van desinformatie, waarop dit wetsvoorstel ziet, genieten echter een sterk verminderde bescherming krachtens artikel 10 EVRM. Als zij te kwader trouw onjuiste informatie op sociale media zetten teneinde de verkiezingsuitslag te beïnvloeden, is zelfs sprake van misbruik van een grondrecht in de zin van artikel 17 EVRM. Op de Staat rust dan geen negatieve plicht om zich afzijdig te houden, maar een positieve plicht – zowel krachtens artikel 10 EVRM als artikel 3 EP - om het recht van het publiek ‘*to be properly informed*’ actief te waarborgen

Op de inspiratie die bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is opgedaan uit wetgeving in Frankrijk zal in de artikelsgewijze toelichting hieronder nader worden ingegaan.

---

<sup>4</sup> Zie reeds EHRM(GK) 26 april 1979, 6538/74, *Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*, par. 65 en 66.

<sup>5</sup> ‘*Nonetheless, in certain circumstances the two rights may come into conflict and it may be considered necessary, in the period preceding or during an election, to place certain restrictions, of a type which would not usually be acceptable, on freedom of expression, in order to secure the “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.* The Court recognises that, in striking the balance between these two rights, the Contracting States have a margin of appreciation, as they do generally with regard to the organisation of their electoral systems’. EHRM (GK) 19 februari 1998, nr. 141/1996/760/961 *Bowman t. Verenigd Koninkrijk*, par. 43.

<sup>6</sup> Jan Oster, *Media Freedom as a Fundamental Right*, Cambridge: Cambridge University Press 2015, p. 57-68.

<sup>7</sup> Bekende voorbeelden van zulke platforms zijn momenteel Facebook, YouTube, Twitter, Instagram en TikTok.

### 3. Doel en noodzaak

Het wetsvoorstel heeft tot doel de integriteit van het verkiezingsproces te waarborgen door maatregelen mogelijk te maken tegen grootschalige en geautomatiseerde desinformatiecampagnes via de zogeheten sociale media. Daartoe is alle aanleiding gezien de gang van zaken in diverse buitenlandse landen, ook in landen waarmee het Koninkrijk der Nederlanden vriendschappelijke of zelfs bondgenootschappelijke betrekkingen onderhoudt. Met name de gang van zaken rond het referendum in het Verenigd Koninkrijk over de vraag of het lidmaatschap van dat land van de Europese Unie moest worden voortgezet, heeft tal van vragen opgeroepen. In het Verenigd Koninkrijk zelf heeft een ander aanleiding gegeven tot maatregelen van de kant van de Electoral Commission.

De maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld zijn bedoeld als een slanke, relatief goedkope, hanteerbare en efficiënte manier om democratie-bedreigende misstanden uit het verkiezingsproces te weren. Die bedreigende misstanden worden niet veroorzaakt door duidelijk identificeerbare personen of organisaties die onjuiste informatie verspreiden. Als zij daarmee schade veroorzaken biedt het bestaande recht in beginsel voldoende bescherming. Het probleem ligt in het handelen van actoren die een valse identiteit aannemen (*fake accounts*), die op geautomatiseerde wijze een stortvloed aan valse informatie genereren (*bots*) of die hun handelen versluieren door verschillende ontvangers verschillende boodschappen aan te bieden (*micro-targeting*). De instanties die het beste zicht op hebben op dit verschijnsel zijn de exploitanten van de *online platforms* die door de daders als intermediair worden misbruikt. De desbetreffende exploitanten hebben zich bereid verklaard zich in te spannen deze desinformatie te bestrijden, hoewel dit niet altijd in hun commerciële belang is. De regering stelt deze uitgesproken intenties van sociale mediabedrijven op prijs, maar acht de integriteit van het verkiezingsproces zo belangrijk dat de aanpak van dit probleem niet geheel aan de sociale media kan worden overgelaten.

De regering streeft ernaar de mogelijke misstanden in de communicatie in verkiezingstijd niet onmiddellijk met zware middelen tegen te gaan. In eerste instantie wordt ook met het wetsvoorstel gestreefd naar transparantie. Van dienstverleners in de informatiemaatschappij mag worden verwacht dat zij aan het publiek (waarvan ook de kiezers deel uitmaken) duidelijk kunnen maken welke keuzes er aan het door of via hen verstrekken van informatie ten grondslag liggen. In tweede instantie komt er een toezichthoudende rol voor de Kiesraad om te controleren dat sociale media daadwerkelijk gestalte geven aan hun voornemen alle nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat hun diensten worden misbruikt voor het verspreiden van onjuiste informatie, waardoor de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad. Strafbepalingen zijn hierbij (nog) niet in het geding. In de toelichting op art. 5 – hieronder – zal worden ingegaan op de status van de verwijzing naar art. 126nba Wetboek van Strafvordering.

### 4. Hoger recht

De regering heeft gekozen voor een wetsvoorstel dat een bescheiden aanvulling vormt op een aantal reeds bestaande wettelijke regelingen. Niet gekozen is voor een herziening van de Grondwet. Naar het oordeel van de ondergetekenden is dit een onnodig verstrekkende maatregel, terwijl slankere middelen beschikbaar zijn.

Ook is gekozen voor een tijdelijke wet. De argumenten hiervoor zijn tweërlei: voorzichtig en wendbaar wetgeven is verstandig,<sup>8</sup> er is sprake van een leerproces waarin definitieve regeling voor de langere termijn geen aanbeveling verdient, en er komen wellicht Europese regelgevingsvoorstellen (gewoonlijk – merkwaardigerwijs – aangeduid als ‘The Digital Services Act Package’) die op middellange termijn aanleiding kunnen zijn tot herbeoordeling van het Nederlandse recht op dit terrein. De Richtlijn elektronische handel wordt naar verwachting aangepast in die zin dat er meer verantwoordelijkheid bij digitale bedrijven komt te liggen. De resultaten van de recente consultatie omtrent de plannen van de Europese Commissie inzake de nieuwe ‘Digital Services Act Package’ zijn nog niet bekend.

## **5. Verhouding tot andere wetgeving**

Over de inbedding in het Nederlandse recht is hierboven al het een en ander gezegd. Ondergetekenden hebben gekozen voor een enkelvoudige wet, in plaats van een voorstel tot wijziging van een aantal verschillende wetten. Denkbaar zou zijn geweest om in de hier voorgestelde wijziging het Burgerlijk Wetboek, de Kieswet, de Algemene wet bestuursrecht en eventueel ook het Wetboek van Strafvordering te betrekken. Het voordeel van technische precisie legt het in onze ogen – zeker in het kader van het te verwachten debat in de Tweede Kamer op 28 mei 2021 – af tegen het voordeel van de overzichtelijkheid.

## **6. Effecten**

Zoals hierboven al is aangeduid verwacht de regering van een wettelijke regeling als de nu voorgestelde dat zij de eerlijkheid en waarheidsgetrouwheid in het verkiezingsproces zal bevorderen. In andere landen is op dit punt al enige ervaring opgedaan. Met name de Franse Wet van 22 december 2018 (Loi 2018-1202) heeft hierbij een voorbeeldrol gespeeld. Deze na veel discussie tot stand gekomen regeling heeft doelstellingen die met het onderhavige voorstel vergelijkbaar zijn.

## **7. Uitvoeringsaspecten**

In het voorstel wordt voorzien in bevoegdheden voor het Commissariaat voor de Media en de Kiesraad. Moeilijk voorspelbaar is op dit moment hoe vaak die bevoegdheden in het kader van toekomstige verkiezingen gebruikt gaan worden. Duidelijk is dat zowel het Commissariaat als de Kiesraad goed toegerust zijn om aan de uitvoering van deze wet vorm te geven. Over de mogelijke inzet van extra menskracht is nog weinig te zeggen, maar voorzichtigheidshalve zij hier gezegd dat bij de voorbereiding van de Rijksbegroting voor het jaar 2022 reserveringen zullen worden gemaakt voor deze mogelijke extra inzet.

## **8. Toezicht en handhaving**

De handhaving van de wet is in handen van Commissariaat, Kiesraad en Openbaar Ministerie. Zie verder de toelichting op het voorgestelde artikel 5.

## **9. Geldelijke gevolgen**

Zie de opmerkingen over de onzekerheid (par. 7, hierboven).

---

<sup>8</sup> M. Lokin, *Wendbaar wetgeven*, diss. 2017.

## **10. Evaluatie**

Zoals bij een tijdelijke wet te doen gebruikelijk zal een evaluatie nodig zijn. Voor zover thans voorzienbaar zullen er in 2023, 2024 en 2025 verkiezingen zijn waarop het regime van deze wet van toepassing is. De regering is voornemens om na de verkiezingen van 2025 te komen tot een evaluatie door onafhankelijke deskundigen, aan te zoeken door de Minister van Economische Zaken en Digitalisering.

## **11. Advies en consultatie**

n.v.t.

## **12. Inwerkingtreding en overgangsrecht**

Hierboven is al ingegaan op de tijdelijkheid van deze wet. Daarnaast wordt hier verwezen.

# **II. ARTIKELSGEWIJS**

## **Artikel 1**

De reikwijdte van het wetsvoorstel strekt zich niet verder uit dan tot verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, voor Provinciale Staten, en voor het Europees Parlement. De regering acht het niet nodig de wet ook betrekking te laten hebben op verkiezingen voor andere vertegenwoordigende organen, omdat het risico dat zich bij zulke verkiezingen soortgelijke desinformatie-praktijken voordoen daarvoor niet groot genoeg wordt geacht. Opmerking verdient bovendien dat art. 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM sterkere waarborgen vereist ten aanzien van verkiezingen op landelijk en Europees niveau dan ten aanzien van verkiezingen voor andere, bijvoorbeeld decentrale, vertegenwoordigende organen.

## **Artikel 2**

In de afgelopen jaren is het steeds duidelijker geworden dat nationale politieke beslissingen en de publieke mening worden beïnvloed door buitenlandse (publieke en private) actoren. Uit onderzoek van de ACM en met name uit het Cambridge Analytica schandaal blijkt dat social media platformen en andere diensten van de informatiemaatschappij worden betrokken bij het verspreiden van desinformatie. Hoewel deze platformen zich niet primair richten op nieuwsvoorziening, concurreren ze met bestaande aanbieders om de aandacht van lezers en om adverteerders. Nieuws en informatie worden verspreid door bijvoorbeeld nieuwsaanbieders zelf, consumenten, politici, belangengroeperingen, propagandisten of ‘*social media influencers*’. Het *business model* van digitale platformen berust op het te gelde maken van data van gebruikers: hoe meer tijd gebruikers doorbrengen op een platform, op meer artikelen klikken en hun voorkeuren aangeven, des te makkelijker het wordt voor adverteerders om gepersonaliseerde informatie aan hen te bieden. Terwijl digitalisering nieuwe vormen van buitenlandse inmenging makkelijker, ingrijpender en moeilijker te controleren maakt, bestaat geen compleet zicht op welke dienstverleners hiervoor verantwoordelijk zijn en hoe het beïnvloedingsproces plaatsvindt. Door de inzet van

bijvoorbeeld ondoorzichtige algoritmen worden burgers geconfronteerd met informatie die direct of indirect hun mening beïnvloedt of manipuleert. Deze manipulatie is in het bijzonder zorgwekkend voor jongere generaties die meer gebruik maken van sociale media platformen en traditionele media nauwelijks raadplegen.

Het is van belang eerst te identificeren via welke sociale media de hierboven genoemde manipulatie kan plaats vinden. Artikel 2 betreft enkel dienstverleners die een ‘wezenlijke invloed’ kunnen uitoefenen op de publieke meningsvorming. Onder dit begrip verstaat deze wet de verspreiding van politiek gekleurde informatie die een effect sorteert op kiezers over kernaspecten van de politieke programma’s van partijen, met name EU-beleid (inclusief EU monetair beleid), immigratie, stikstofbeleid, sociale domein, fiscaal beleid en volksgezondheid. Politiek gekleurde informatie presenteert enkel eenzijdige feiten zonder te verwijzen naar potentiële tegenargumenten en wetenschappelijk bewijs.

Hoewel de manipulatie van de publieke meningsvorming zowel *online* als *offline* plaats kan vinden, beoogt artikel 2 de wet toe te spitsen op de belangrijkste digitale dienstverleners.

Artikel 2 jo. artikel 1 verwijst naar het Europese begrip van ‘diensten van de informatiemaatschappij’ afkomstig uit Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (de Richtlijn inzake elektronische handel, inmiddels geïmplementeerd in nationale wetgeving). Onder ‘dienstverlener’ wordt verstaan ‘elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van de afnemer van de dienst wordt verricht zonder dat partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn. Een dienst wordt langs elektronische weg verricht indien deze geheel per draad, per radio, of door middel van optische of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen met behulp van elektronische apparatuur voor de verwerking, met inbegrip van digitale compressie, en de opslag van gegevens.’ Diensten van de informatiemaatschappij bestrijken een grote verscheidenheid aan economische activiteiten die online plaatsvinden. Diensten van de informatiemaatschappij blijven niet beperkt tot diensten waarvoor online contracten gesloten worden maar kunnen ook, voor zover zij een economische activiteit vormen, betrekking hebben op diensten waarvoor de afnemers niet betalen, zoals diensten die bestaan in het aanbieden van online-informatie of commerciële communicatie, of diensten die instrumenten verschaffen voor het opzoeken en ophalen van en het toegang krijgen tot gegevens. Onder diensten van de informatiemaatschappij worden ook verstaan diensten voor het doorgeven van informatie via een communicatienetwerk, voor het verschaffen van toegang tot een communicatienetwerk of het toegankelijk maken van informatie die verstrekt is door een afnemer van een dienst.

### **Artikel 3**

In de afgelopen jaren hebben verschillende digitale platformen geweigerd om te reageren op verzoeken van autoriteiten om gegevens te verstrekken over hun gebruikers. Dat wordt met deze wet ook niet gevraagd, behalve als het gaat om gebruikers die betalingen hebben gedaan voor het verspreiden van politieke advertenties en propaganda. Bijzondere aandacht wordt besteed aan betalingen boven de € 10,000 en transacties die ‘bots’ inzetten om informatie anoniem te verspreiden. Dit artikel beoogt greep te krijgen op buitenlandse inmenging in nationale verkiezingen. Ook transparantie over de hoogte van deze bedragen en de te gebruiken algoritmes wordt in het kader van artikel 3 geëist. Onderdeel e van het eerste lid van art. 3 is zo geformuleerd dat ook eventueel niet in het bovenstaande genoemde technieken – waaronder nieuwe technieken – onder de reikwijdte van dit artikel kunnen vallen.

Met de op grond van artikel 3 verkregen inlichtingen kan de Kiesraad vaststellen of sprake is van misbruik van het platform waardoor de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad en welke maatregelen redelijkerwijs van de exploitant van het platform kunnen worden verwacht. Deze kennis heeft de Kiesraad onder meer nodig voor een effectief toezicht op de naleving van artikel 4 van dit wetsvoorstel.

Transparantie heeft echter ook een andere functie. Een goed geïnformeerd publiek is beter beschermd tegen manipulatie. Wetenschappelijke onderzoekers en journalisten kunnen aan de voorlichting van het publiek een bijdrage leveren door de technische en economische data te analyseren en uit te leggen. Om die reden is in artikel 3, derde lid, bepaald dat de verkregen inlichtingen door Kiesraad zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt met inachtneming van artikel 10 van de Wob. Niet alles zal dus klakkeloos openbaar worden gemaakt. In uitzonderingsgevallen zal de Kiesraad informatie geheim houden, in het bijzonder ter bescherming van bedrijfsgeheimen en het recht op privacy.

#### **Artikel 4**

Het beginsel dat grote sociale mediabedrijven verantwoordelijk zijn voor het treffen van adequate maatregelen tegen desinformatie is op zichzelf niet nieuw. In een recente uitspraak van de Amsterdamse rechtbank d.d.9 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4435, wordt naar deze verantwoordelijkheid verwezen. Ook het ‘Actieplan tegen desinformatie’ van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van 5 december 2018, JOIN(2018) 36 final, benadrukte de essentiële rol die particuliere actoren, in het bijzonder sociale mediaplatforms, moeten spelen bij het bestrijden van desinformatie. In zoverre codificeert het voorgestelde artikel 4 een ongeschreven zorgvuldigheidnorm.

Codificatie is echter onmisbaar wanneer men de mogelijkheid van bestuurlijke handhaving – als extra waarborg – wil creëren. Bestuurlijke sancties, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, zijn immers alleen mogelijk wanneer een gedraging in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig *wettelijk voorschrift* (art. 5:1 Awb). Een ongeschreven rechtsnorm volstaat daarvoor niet. Wel zij erop gewezen dat het voorgestelde artikel 4 een beperkte reikwijdte heeft, zowel wat betreft het soort informatie als wat betreft de tijd waarin de norm van kracht is. Artikel 4 ziet alleen op onjuiste informatie waardoor de eerlijkheid van een verkiezing wordt geschaad en geldt alleen gedurende drie maanden voorafgaand aan deze verkiezing.

De bepaling houdt dus geen ‘algemene toezichtsverplichting’ in, waartegen artikel 15 van de Richtlijn inzake elektronische handel van 8 juni 2002, PB L 178/1 zich zou kunnen verzetten. Daarnaast is van belang dat zowel het Hof van Justitie van de EU als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in hun jurisprudentie duidelijk hebben gemaakt dat een vrijstelling van aansprakelijkheid voor online platforms minder voor de hand ligt naarmate de exploitant van het platform meer redactionele bemoeienis heeft met de informatie die wordt aangeboden. In het Delfi-arrest van de Grote Kamer van EHRM is deze conclusie getrokken na een uitvoerige analyse van eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Zie EHRM (GK) 16 juni 2015, appl. nr. 64569/09, par. 58 jo. par. 52-57. De internetbedrijven die op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel zullen worden aangewezen hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op de publieke meningsvorming in Nederland. Daarmee is gegeven dat zij een bepaalde redactionele bemoeienis hebben met de informatie die door hen wordt opgeslagen.

De tekst van het voorgestelde artikel 4 is geïnspireerd door artikel L 163-2 van de Franse Kieswet, ingevoegd bij Wet van 22 december 2018 (*LOI no 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information*). Waar de Franse tekst spreekt van 'la sincérité du scrutin' spreekt dit wetsvoorstel van 'de eerlijkheid van de verkiezing'. Een Nederlandse toevoeging is dat de eerlijkheid van de verkiezing niet alleen kan worden geschaad door grootschalig bedrog, maar ook door 'listige kunstgrepen'. Deze laatste woorden hebben dezelfde betekenis als in artikel 326 van het Wetboek van Strafrecht, dat het delict 'oplichting' omschrijft. Als voorbeeld kan men denken aan de werkwijze van Cambridge Analytica in de jaren 2016-2018 in de USA, waarbij illegaal verwerkte persoonsgegevens werden gebruikt om gericht in te spelen op de angsten en vooroordelen van kiesgerechtigde individuen. Omdat aan elke ontvanger andere informatie wordt gepresenteerd komen dergelijke operaties niet gemakkelijk aan het licht. Benadrukt moet worden dat een enkel leugentje of een enkele op het individu afgestemde verleiding niet voldoende zal zijn om te kunnen spreken van een overtreding van artikel 4. Voor een overtreding is nodig dat de eerlijkheid van de verkiezing wordt geschaad. De belangrijkste manieren waarop dat kan gebeuren zijn 'grootschalig bedrog' en 'listige kunstgrepen'.

## **Artikel 5**

Het eerste lid bepaalt dat de Kiesraad belast is met het toezicht op de naleving van de transparantieplichtingen krachtens artikel 3 en de inhoudelijke zorgplicht krachtens artikel 4 van dit wetsvoorstel. Daarmee wordt Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht geactiveerd. Toezichthouders in dienst van de Kiesraad zullen dus bevoegd zijn inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden van de aangewezen internetbedrijven (art. 5:17 Awb) en zo nodig medewerking te vorderen van derden (art. 5:20 Awb). Wordt na onderzoek een overtreding vastgesteld dan kan de Kiesraad besluiten tot een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom. Met dit instrument kan worden bewerkstelligd dat de aanbieder van het online platform alsnog opening van zaken geeft dan wel maatregelen neemt om te voorkomen dat de eerlijkheid van de verkiezing wordt geschaad. Uiteraard zal de Kiesraad specificeren welke herstelmaatregelen de aanbieder van het platform moet nemen (art. 5:32a Awb).

In zeer bijzondere gevallen zullen de opsporingsbevoegdheden van Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet toereikend zijn. Denkbaar is dat de aanbieder van een online platform weliswaar zegt alle informatie bedoeld in artikel 3 van het wetsvoorstel verschaft te hebben, maar dat dit in strijd met de waarheid is. Het is een strafbaar feit om geen uitvoering te geven aan een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (art. 184 WvSr), maar het kan enige tijd duren voordat aan het licht komt dat de Kiesraad is bedrogen. De verkiezingen zijn dan inmiddels gehouden en het kwaad kan niet meer worden teruggedraaid. Een strafrechtelijke sanctie krachtens artikel 184 WvSr komt te laat en is wellicht ook niet zwaar genoeg gezien de maatschappelijke schade van een gemanipuleerde verkiezing. Met het oog op dit soort gevallen is het tweede lid toegevoegd. Als de Kiesraad vermoedt dat een bepaling van deze wet in grove mate wordt geschonden, kan hij een doorzoeking van de computers van de aanbieder van het online platform bevelen.

Het is niet gewenst het doorzoeken van computers op te dragen aan medewerkers van de Kiesraad. Dit vereist een bijzondere deskundigheid die bij de Kiesraad niet kan worden opgebouwd, mede gezien de beperkte perioden waarin dit dwangmiddel mag worden

toegepast. Wanneer relevante computersystemen zich geheel of gedeeltelijk in het buitenland bevinden, is behalve technische kennis ook kennis van het relevante internationale recht vereist. Deze kennis is wel voorhanden bij het Openbaar Ministerie, dat op grond van artikel 126nba WvSv bij de opsporing van ernstige strafbare feiten kan binnendringen in een geautomatiseerd werk. Artikel 5, tweede lid, van het wetsvoorstel strekt ertoe dat het Openbaar Ministerie onderzoeken kan doen ten behoeve van de Kiesraad. De opdracht van de Kiesraad aan het OM heeft als rechtsgevolg dat een officier van Justitie alle bevoegdheden omschreven in artikel 126nba WvSv kan uitoefenen. Met andere woorden: het artikel kan op dezelfde wijze worden toegepast als wanneer een verdenking bestaat van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. De procedurele waarborgen van artikel 126nba Sv blijven gelden. Dit wetsvoorstel voegt alleen toe dat het OM de Kiesraad zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van zijn bevindingen. Deze bevindingen kunnen de Kiesraad steun bieden bij het opleggen van een last onder dwangsom, maar ook ertoe leiden dat de Kiesraad zijn opdracht intrekt.

## **Artikel 6**

Hierboven is al ingegaan op de noodzaak om snel te kunnen reageren op probleemsituaties. Daar hoort bij dat ook de rechtsbescherming tegen de genomen maatregelen gekenmerkt wordt door snelheid. Om die reden is gekozen voor een rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, en verkorte termijnen. Daarbij is aansluiting gezocht bij reeds bestaande vergelijkbare regelingen.

## **Artikel 7**

Krachtens artikel 258 VWEU heeft de Europese Commissie een bevoegdheid om kenbaar te maken dat er strijdigheid is geconstateerd tussen een nationaal wettelijk voorschrift en het Unierecht. De regering stelt voor aan het gebruik van deze bevoegdheid de consequentie te verbinden dat de wetsbepaling ter zake waarvan een dergelijke strijdigheid wordt geconstateerd, vervalt op de eerste dag na de tweede kalendermaand na de datum waarop de Europese Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht.

## **Artikel 8**

Deze wet is tijdelijk en vervalt na een periode van vijf jaar. Twintig jaar geleden werden tijdelijke bepalingen (horizonbepalingen) en experimenteerregelingen beschouwd als 'uitzonderingen' op de ongeschreven regel dat wetgeving bestendig moet zijn. Experimentwetgeving zou rechtsbeginselen 'onder druk kunnen zetten'. Tegenwoordig wordt meer ruimte voor experimenten gezocht in het regeerakkoord en worden tijdelijke wetten geaccepteerd als een oplossing voor situaties die gekenmerkt worden door onzekerheid, en als reactie op snelle ontwikkelingen. Een jaar voordat de wet vervalt benoemt de Minister van Binnenlandse Zaken en Justitie een evaluatiecommissie die de resultaten van de toepassing van deze wet zal evalueren aan de hand van verscheidene criteria. Doeltreffendheid en doelmatigheid zullen hier centraal staan. De wet wordt geëvalueerd door een onafhankelijke commissie bestaande uit experts uit de publieke en private sectoren. Het tijdelijke karakter van deze wet is noodzakelijk om te garanderen dat de regulering van digitale platformen up-to-date blijft. Deze wet heeft deels een experimenteel karakter omdat de wetgever een nieuwe aanpak beoogt uit te proberen. Experimenteerwetgeving is een breed begrip dat ook verwijst naar verschillende vormen van tijdelijke wetsbepalingen en wetgevingsinstrumenten waar er

afgeweken wordt van bestaande wetgeving (experimenteerbepalingen, experimenteerregelingen, experiment(eer)wetten (tijdelijke wetten in formele zin), proeftuinen met een juridische dimensie en regelluwe zones). In dit geval is geen sprake van een experimenteerwet stricto sensu maar van een tijdelijke wet die na vijf jaar vervalt. De horizon van vijf jaar biedt de mogelijkheid om deze wet toe te passen op verschillende verkiezingen en reflecteren op de resultaten van de nieuwe maatregelen. Juridische ontwikkelingen op Europees niveau (bijvoorbeeld de herziening van de Richtlijn elektronische handel) kunnen met zich meebrengen dat eerdere wijziging van de wet dient te worden overwogen. Daartoe zullen uiteraard tijdig de nodige voorstellen worden ingediend.

## **Artikel 9**

Dit artikel bevat de citeertitel van de wet, waarin ook de tijdelijkheid daarvan tot uitdrukking is gebracht.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
R. de Lange

De Minister van Binnenlandse Zaken en Justitie,  
A.W. Hins

De Minister van Economische Zaken en Digitalisering,  
S.H. Ranchordas