

Vergaderjaar 2007–2008

28 684

Naar een veiliger samenleving

31 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2008

In het voorjaar van 2006 heeft uw Kamer een aantal maal met mijn ambtsvoorganger gesproken over het bestrijden van kinderpornografie. Tijdens één van de debatten is de motie Van der Staaij-Rouvoet (TK 2005–2006, 30 300 VI, nr. 160) ingediend, welke tot strekking had de regering te verzoeken «verdere uitbouw en toepassing van de technische mogelijkheden tot het blokkeren, filteren of afsluiten van kinderpornografisch materiaal op internet en andere media te bevorderen en de Kamer daarover nader te berichten.» Deze motie heeft geleid tot het uitvoeren van een onderzoek, dat door de onderzoeksafdeling van mijn ministerie, het WODC, is uitgevoerd. In mijn brief over de rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik¹ heb ik uw Kamer toegezegd het rapport van dit onderzoek te verstrekken, welke toezegging ik herhaalde in het overleg van 19 mei 2008 met uw Kamer (Kamerstuk 28 684, nr. 149). Met deze brief en met de bijlage, die het onderzoeksrapport betreft², voldoe ik aan de door de Kamer geuite wens. In deze brief vat ik de onderzoeksbevindingen samen en duid ik de relevantie ervan voor het beleid. Ik eindig met de wijze waarop het beleid met betrekking tot het tegengaan van het verspreiden van kinderpornografisch materiaal op internet eruit zal komen te zien. Wat niet verandert is het uitgangspunt dat kinderen moeten worden beschermd tegen deze vreselijke vorm van misbruik. Om dat te bereiken is en blijft opsporing cruciaal. Daarnaast moet zo veel als mogelijk is de toegang tot websites met kinderpornografisch materiaal worden geblokkeerd. Wat ook niet verandert, is het stimuleren van de internationale samenwerking op dit terrein. Wat wél verandert is de rol van de politie en overheid in deze. De taak die nu door het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) wordt uitgevoerd, het bijhouden van een zwarte lijst, zal worden beëindigd, nadat de activiteiten worden uitgevoerd door de Internet Service Providers (ISP's).

¹ TK 2007–2008, 28 684, nr. 133.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Terminologie en techniek

Met «filteren» wordt bedoeld het hele proces van selecteren en tegenhouden van informatie, inclusief het gebruik van technische hulpmiddelen daarbij. De uitkomst van filteren is dat (de meeste) informatie ongemoeid wordt gelaten en dat bepaalde, door de filterende instanties als ongewenst beschouwde informatie, wordt geblokkeerd. «Blokkeren» is het tegenhouden van informatie (in deze context wordt overigens vaak over *content* gesproken). Dit kan zowel een gehele website of nieuwsgroep zijn of alleen een bepaalde afbeelding. Om te kunnen blokkeren moet altijd gefilterd worden. Verder is vereist dat het filter het te blokkeren materiaal als zodanig herkent; het gezochte materiaal moet dan dus niet onherkenbaar zijn gemaakt door bijvoorbeeld versleuteling of comprimering. De gevoeligheid van het filter bepaalt de effectiviteit: het kan leiden tot «overblokkering» («onschuldige» informatie wordt onvindbaar) of tot «onderblokkering» («schuldige» informatie blijft vindbaar).

3. Korte beschrijving van de praktijk

Strafrechtelijke aanpak van degenen die kinderporno verspreiden via het internet op grond van artikel 240b Wetboek van Strafrecht¹ is het uitgangspunt. Als er websites met kinderpornografische afbeeldingen worden aangetroffen zal een strafrechtelijk onderzoek worden gestart en gezien de aard van het internet zal dat voornamelijk een internationaal onderzoek zijn. Uiteraard is het doel de verspreider – en zo mogelijk de vervaardiger van de afbeeldingen – op te sporen en te vervolgen. Niet elke melding leidt tot een zaak. Het is in veel gevallen moeilijk om op het internet aangetroffen kinderporno aan een verdachte te koppelen. Daarom wordt de ISP of hostingprovider waar de website wordt gehost op de hoogte gebracht van het feit dat er kinderporno op zijn server(s) is aangetroffen, zodat deze de website kan verwijderen. Alleen als dat niet lukt, omdat de sites niet worden gehost in een land waarmee op deze manier zaken te doen zijn, is filteren en daarna blokkeren bij een Nederlandse ISP aan de orde. In ons land stelt het KLPD een lijst samen van websites waarop kinderporno zou staan. Deze zwarte lijst wordt aan de ISP's verstrekt met het verzoek de toegang tot de websites te blokkeren. Deze werkwijze is ontstaan op basis van internationaal overleg en samenwerking tussen diverse Europese politiekorpsen.

4. Resultaten van het onderzoek

De motie die de aanleiding was tot het verrichten van het onderzoek spreekt alleen over de technische mogelijkheden om de toegang tot kinderporno tegen te gaan. Het rapport dat ik u nu aanbied is breder van opzet: de onderzoekers beschrijven niet alleen de technische maar ook de juridische mogelijkheden (verspreiding van) kinderporno tegen te gaan. Voorts besteden de onderzoekers aandacht aan de ervaringen die in een aantal landen is opgedaan met het tegengaan van het bereiken van informatie op het internet («filteren») en kijken zij hoe thans in Nederland de toegang wordt geblokkeerd tot (veelal) buitenlandse sites.

De onderzoekers behandelen in hun rapport vooral de effectiviteit van het filteren en het blokkeren, de juridische grondslag en het beslag dat het legt op de capaciteit van de politie. Wat betreft de effectiviteit stellen de onderzoekers dat zij géén feitelijke onderbouwing hebben gevonden voor de aanname dat met filteren en blokkeren op een effectieve en duurzame wijze ongewenste informatie voor gebruikers van het internet onbereikbaar wordt gemaakt. De onderzoekers wijzen er voorts op dat filteren en blokkeren niet effectief is tegen personen met een pedofiele voorkeur die onderling kinderpornografisch materiaal uitwisselen. Zij bewandelen

¹ Voor de volledigheid: art. 240b stelt dat strafbaar is degene die een afbeelding – of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding – van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken, verspreidt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in bezit heeft.

andere wegen op het internet zoals *newsgroups* en peer to peer toepassingen. Anders gezegd, deze personen zullen de websites niet bezoeken om aan kinderpornografisch materiaal te komen: zij maken ook steeds vaker gebruik van ingewikkelder technieken zoals versleuteling. De onderzoekers stellen dat het meest haalbare doel van blokkeren is dat het voor de gemiddelde gebruiker van internet moeilijker wordt om aan de gewenste informatie te komen. Let wel, die informatie wordt moeilijker bereikbaar en niet onbereikbaar. Uit de praktijk blijkt dat informatie vaak op verschillende websites te vinden is; dat geldt ook voor informatie van inmiddels geblokkeerde sites. Ook is het zo dat zij die zich hiermee bezig houden vaak wisselen van webhoster. Dit zijn belangrijke relativeringen van de effectiviteit van filteren en blokkeren.

De juridische grondslag voor het blokkeren van websites op grond van een zwarte lijst die door het KLPD wordt bijhouden en aan ISP's wordt verstrekt, is problematisch. De onderzoekers komen namelijk tot de conclusie dat voor deze werkwijze het KLPD niet beschikt over de bevoegdheid tot het (doen) filteren en blokkeren van websites met kinderpornografisch materiaal. Een dergelijke activiteit kan niet worden gebaseerd op artikel 2 Politiewet 1993, maar vereist een expliciete wettelijke basis vanwege de mogelijke beperking van het uitoefenen van het grondwettelijk beschermde recht op de vrijheid van meningsuiting.

Het onderzoek, dat mede een schouw van de werkwijze van het KLPD bij het samenstellen van de zwarte lijst omvat, maakt voorts duidelijk dat de onderzoekers kritisch zijn over de kwaliteit van het werkproces en over de kwaliteit van de lijst als het resultaat daarvan. Daarnaast merken de onderzoekers op dat wat op de lijst komt niet meer dan het topje van de ijsberg kan zijn. Naast deze inhoudelijke kritiek op de gang van zaken bij het vaststellen van de blokkeerlijst, stellen de onderzoekers dat de tijdsinvestering voor het actualiseren van de lijst gezien de opsporingstaak van de politie een onevenredig grote aanslag op de beschikbare tijd van rechercheurs legt.

Ondanks deze kanttekeningen stellen de onderzoekers dat het zinvol is de technische filtermogelijkheden verder uit te bouwen en vooral te verbeteren. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van zelfregulering, zoals die zich in andere landen ontwikkelt. Zelfregulering kan toegepast worden op verschillende niveaus: providers, netwerkbeheerders en particuliere gebruikers. Tal van filters zijn al gemeengoed (spamfilters, virusscanners, ouderlijk toezicht). Een (kinder)pornofilter zou aan een dergelijk pakket toegevoegd kunnen worden. Ouders, scholen en bibliotheken zouden op hun verantwoordelijkheid kunnen worden aangesproken. Zodoende kan een markt van vraag en aanbod voor filterproducten ontstaan. Zo maken providers in Noorwegen op hun sites reclame met een kinderpornofilter en een Zweeds bedrijf ontwikkelt een kinderpornofilter op commerciële basis.

5. Waardering van het onderzoek

Ik nam met grote aandacht kennis van het rapport. In het bijzonder wil ik hier wijzen op dat gedeelte van het rapport waarin de onderzoekers over doelstellingen en effectiviteit¹ van filteren en blokkeren schrijven. In die passage herken ik het spanningsveld tussen enerzijds de omvang van de inspanningen voor het in bescherming nemen van kinderen die worden misbruikt voor de productie van kinderporno, het voorkomen dat willekeurige nette internetgebruikers geconfronteerd worden met kinderpornografie en het verhinderen dat een aanbieder zijn porno kan verkopen en anderzijds de ons daarvoor ter beschikking staande mogelijkheden. Dit spanningsveld kwam ook steeds in discussies in uw Kamer over dit onder-

¹ Zie pagina's 103 en 104 van het rapport.

werp aan de orde. De feiten en argumenten die de onderzoekers hierover naar voren brengen zijn bepaald ontzuenderend te noemen. De inspanningen die de politie en de providers leveren met filteren en blokkeren, staan helaas in schrill contrast met de effecten. Ik wil hier wel benadrukken dat het filteren en blokkeren van websites van het begin af aan slechts bedoeld is geweest om de bij de politie bekende en op kinderpornografie gecontroleerde sites uit landen waarmee geen samenwerking mogelijk is te laten blokkeren door Nederlandse providers. De inschatting van het KLPD bij de start van het proces was dat dit met beperkte inzet van capaciteit mogelijk was. Er is op geen enkel moment de verwachting geweest dat dit een totale blokkade van buitenlandse internetsites die kinderpornografie bevatten, kon gaan inhouden. Een dergelijke verwachting blijkt met de complexiteit van het internet niet realistisch.

Ik heb de korpschef van het KLPD en de voorzitter van het College van procureurs-generaal om advies gevraagd naar aanleiding van het onderzoeksrapport. Hun adviezen lagen mede ten grondslag aan deze brief. Zij zijn unaniem in hun mening dat de capaciteit van de politie vooral moet worden ingezet voor de opsporing van kinderporno en dat derhalve de inspanningen zoals die tot dusver door het KLPD zijn geleverd, niet moeten worden voortgezet.

6. Hoe verder?

Ongewijzigd blijft de aandacht die politie en justitie hebben voor diegenen die kinderporno vervaardigen, bezitten en verspreiden. In mijn brief¹ meldde ik uw Kamer dat politie en openbaar ministerie de strafrechtelijke aanpak van kinderpornografie gaan versterken.

Elke serieuze poging om de verspreiding van kinderpornografie via het internet tegen te gaan zal internationaal gecoördineerd moeten worden. De Nederlandse politie zal in het verband van Europol en Interpol door gaan aandacht te vragen voor landen waar onvoldoende wordt opgetreden tegen kinderporno. Ook het openbaar ministerie zal zich daar, waar mogelijk, voor inzetten. Daarnaast zal Nederland zich inzetten voor het versterken van de rol van Europol in de bestrijding van kinderporno.

Nederland zal in het verband van de Europese Unie pleiten de politieke druk op te voeren op landen buiten de Unie waarvan is gebleken dat er veel van de sites worden gehost. Het doel van de druk is ervoor te zorgen dat die landen handhavend zullen optreden.

Toch zullen de inspanningen er vermoedelijk niet toe leiden dat kinderporno van het internet verdwijnt. Ik stel vast, op basis van het rapport, dat er weliswaar technische mogelijkheden zijn om kinderpornografie te filteren en te blokkeren, maar dat de toepassing daarvan grote beperkingen kent, zowel in praktische, technische als juridische zin. Ik onderschrijf dat de mogelijkheden om te filteren en te blokkeren kleiner worden wanneer de overheid dit doet of laat doen; de mogelijkheden van de overheid om informatie te blokkeren worden immers begrensd door Grondwet en EVRM. Ik onderschrijf ook de mening van de onderzoekers dat er juridische mogelijkheden zijn voor providers, netwerkbeheerders of particulieren om hun internetverkeer zelf te filteren. De aanbeveling van de onderzoekers dat de overheid een stimulerende en faciliterende rol kan vervullen in dat proces onderschrijf ik eveneens. Ik ben dan ook van mening dat, gelet op het voorgaande, de werkwijze die nu door het KLPD samen met een aantal ISP's wordt gevolgd niet moet worden voortgezet. Maar het is vanzelfsprekend ondenkbaar dat Nederland stopt met het filteren en blokkeren van kinderporno op het internet. Ik heb daarom overleg gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal ISP's om met

¹ TK 2007–2008, 31 200 VI, 142.

hen de mogelijkheden voor het voortzetten van het filteren en blokkeren van kinderporno te bespreken. De ISP's zijn van mening dat zij een verantwoordelijkheid hebben in het voorkomen van de verspreiding hiervan en zij zoeken daarin de samenwerking. Zo zullen zij de techniek van het ontdekken van kinderporno proberen te verfijnen en die gebruiken voor het ontwikkelen van kinderpornofilters. Voorts zullen de ISP's, gezamenlijk met de overheid, werken aan de ontwikkeling van een platform voor de internationale uitwisseling van gegevens. En zij zullen ook een voorziening treffen voor het bijhouden en actualiseren van de zwarte lijst. Om deze doelen te bereiken zullen de ISP's komen met een projectvoorstel waarin zij beschrijven hoe zij die op zo kort mogelijke termijn kunnen bereiken. Zij zullen voor de ontwikkeling van dat project gebruik maken van de mogelijkheden die ECP.nl biedt. ECP.nl is als gezamenlijk initiatief van een brede vertegenwoordiging vanuit het bedrijfsleven en de overheid de organisatie die zeer geschikt is voor het begeleiden en faciliteren van dit traject. Ik heb hierover overleg gevoerd met de voorzitter de heer Van Boxtel, die mij heeft verzekerd hiervoor beschikbaar te zijn. Uiteraard zullen de ervaringen die de afgelopen tijd zijn opgedaan in het project van de ISP's met het KLPD daarin worden meegenomen en is de expertise die bij het KLPD met het opstellen van de zwarte lijst is opgedaan, beschikbaar voor de ISP's. In het overleg met de ISP's hebben de ISP's gezegd dat het model van de aanpak in het Verenigd Koninkrijk wellicht als voorbeeld kan dienen.

Ik ben de ISP's zeer erkentelijk voor hun coöperatieve instelling en ik zal hen samen met mijn ambtgenote van Economische Zaken in de ontwikkeling ondersteunen. Het is mijn stellige verwachting dat op deze manier het filteren en blokkeren van kinderporno beter en efficiënter zal worden uitgevoerd. Vóór het einde van dit jaar zal ik de Kamer over de voortgang hiervan nader informeren.

7. Tot slot

Het filteren en vervolgens blokkeren van informatie op het internet lijkt op het eerste gezicht een effectieve manier om het verspreiden van (bijvoorbeeld) kinderpornografisch materiaal tegen te gaan. Helaas wijst de praktijk anders uit. Ik wijs u op de grote hoeveelheid landen waarmee moet worden samengewerkt en het enorme aantal websites dat gecontroleerd moet worden. Mijn streven blijft gericht op het tegengaan van het verspreiden van dit soort informatie, met het oog op het beschermen van kinderen die voor de productie er van worden misbruikt. Met de samenwerking van en met de ISP's wordt in ons land op een betere manier vorm gegeven aan die doelstelling. Van politie en justitie kan daarop aansluitend worden verwacht dat zij diegenen die strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor kinderporno, zullen opsporen en vervolgen. In de wetenschap dat een effectieve bestrijding van kinderporno een zaak is van lange adem.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin