

Vergaderjaar 2018–2019

31 015

Kindermishandeling

Nr. 160

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2018

Online seksueel kindermisbruik is één van de meest verwoestende vormen van criminaliteit. Afgelopen jaar heb ik uw Kamer in meerdere brieven¹ bericht over de hernieuwde aanpak hiervan, waaronder gezamenlijke plannen van private, publieke en semipublieke partijen, om kinderpornografische content van internet af te krijgen. Deze plannen hebben tot vier concrete nieuwe instrumenten geleid, waarover ik u in deze brief nader bericht. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om mijn waardering uit te spreken voor de private en semipublieke partijen die meewerken om de plannen vorm te geven. Een aanpak werkt efficiënter en effectiever wanneer een brede coalitie hierbij constructief samenwerkt.

Grip op kinderpornografische content

Afgelopen jaar heb ik twee rondetafelbijeenkomsten georganiseerd, waarin gezamenlijk voorstellen zijn gedaan om kinderpornografische content sneller en effectiever van internet te verbannen. Op basis van die voorstellen zijn er vier gezamenlijke actielijnen tot stand gekomen, die allen bijdragen aan één gemeenschappelijk hoofddoel: kinderpornografische content moet van internet af. Door gelijktijdig vanuit verschillende invalshoeken instrumenten in te zetten, krijgen we grip op deze illegale content, om het vervolgens te elimineren. Voor elke actielijn is een andere sector aan zet, om vanuit eigen expertise een concreet instrument in te zetten. Door dit gezamenlijk en gelijktijdig te doen, zal de impact groter zijn dan bij de som der afzonderlijke delen.

Bestuursrechtelijke aanpak

Het uitgangspunt van de hernieuwde aanpak is zelfregulering en samenwerking, waarbij een normerende handhaving als onmisbare stok achter de deur nodig lijkt. Met deze brief kom ik toezeggingen na om uw

¹ Kamerstuk 31 015, nr. 135; Kamerstuk 31 015, nr. 150; Kamerstuk 31 015, nr. 157.

Kamer te informeren over het delen van onderzoeksresultaten van een haalbaarheidsstudie naar een bestuursrechtelijke aanpak. In deze brief ga ik hier onder de vierde actielijn verder op in, nadat de eerste drie andere actielijnen aan bod zijn gekomen.

Actielijn 1. Transparantie

Met de actielijn Transparantie wordt een onafhankelijk beeld verkregen op wie, waar, hoeveel en hoelang kinderpornografische content op een server heeft staan. De Technische Universiteit Delft (TU Delft) heeft hiervoor als instrument een monitor ontwikkeld. Met behulp van de monitor worden Nederlandse meldingen over kinderpornografische content gevolgd en betrokken websites, servers en achterliggende bedrijven in kaart gebracht. Met dit inzicht kunnen bedrijven gericht worden aangesproken op nalatigheid met betrekking tot het niet opvolgen van meldingen. Overigens komen ook bedrijven in beeld die dat wel doen. Deze onafhankelijke monitor is verder van belang voor beleidsvorming, omdat het een tendens en verschuivingen aan het licht brengt, aan de hand waarvan de effectiviteit van interventies besproken kan worden.

De monitor is operationeel, maar wordt komende maanden verder aangescherpt en uitgebreid. Door sterke fluctuaties in aantallen meldingen en grillige verplaatsing van content, is een meetperiode van enkele maanden nodig om een accuraat eerste beeld te krijgen. De TU Delft werkt tot en met 2020 op basis van een subsidie van de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Justitie en Veiligheid.

Actielijn 2. Zelfregulering

Met de actielijn Zelfregulering heeft de bedrijfssector onderling afgesproken zelf na een melding kinderpornografische content sneller van hun servers te verwijderen. Aan de basis hiervan ligt de bestaande «Gedragscode Notice-and-Take-Down», gericht op het verwijderen van illegale content. Koepelverenigingen van hostingbedrijven en van digitale infrastructuur, telecombedrijven en internetbedrijven hebben aan deze Gedragscode een Addendum toegevoegd, specifiek gericht op het accuraat verwijderen van kinderpornografische content. In dit Addendum is de rol van het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) als betrouwbare melder versterkt, evenals het onverwijld verwijderen van deze content binnen een termijn van maximaal 24 uur.

Met deze vorm van zelfregulering wordt de grote groep goedwillende partijen in de branche letterlijk zichtbaar. Bedrijven die de Gedragscode met Addendum onderschrijven kunnen een speciaal ontworpen logo voeren in hun communicatie-uitingen. Ook wordt het committeren aan de Gedragscode met Addendum door koepelorganisaties van de bedrijfssector als voorwaarde gesteld voor lidmaatschap. Zoals het hoort bij zelfregulering, is deze actielijn door het bedrijfsleven voorgesteld, uitgewerkt en ingevoerd. De Gedragscode met Addendum is op 13 december 2018 tijdens een bijeenkomst ondertekend en vindbaar op <https://noticeandtakedowncode.nl>.

Actielijn 3. Handelingsperspectief

Aan internetbedrijven die meldingen van kinderpornografische content krijgen, wordt handelingsperspectief geboden. De politie en EOKM stellen een database beschikbaar met hashcodes (unieke digitale vingerafdrukken) van evident kinderpornografisch materiaal. Met een check op deze database kunnen internetbedrijven controleren of een server kinderpornografisch materiaal bevat. Het EOKM regelt de elektronische

toegang tot de database. Ook zal het bedrijven met relatief veel meldingen expliciet wijzen op toepassing van dit instrument.

Door toepassing van de hashdatabase moet de kinderpornografische content op het openbare Nederlandse internet afnemen. Hoewel de codes geen beeldmateriaal zijn, moet het beschikbaar stellen ervan natuurlijk goed juridisch worden onderbouwd. De eerste technische tests voor toepassing van de hash database starten begin 2019. Bij goede testresultaten en juridische inbedding, wordt de database komend voorjaar breder beschikbaar gesteld via het EOKM.

Op 5 december jl. zijn schriftelijke Kamervragen gesteld door het lid Van Nispen (SP) aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Minister voor Rechtsbescherming en mijzelf over de mogelijk negatieve effecten van de e-privacyrichtlijn op het werk van het EOKM. In het bijzonder wordt er gevraagd om een garantie dat het EOKM ook na inwerkingtreding van de e-privacyrichtlijn gebruik zal kunnen maken van de zojuist genoemde hashdatabase. In de beantwoording van de Kamervragen zullen de genoemde bewindspersonen en ik daar nader op ingaan.

Actielijn 4. Bestuursrechtelijke aanpak

Met bovenstaande drie actielijnen krijgen we een scherper zicht op kinderpornografische content en wordt het beter en sneller van het openbare web verwijderd. Het behalen van dit belangrijke doel is echter mede afhankelijk van de bereidwilligheid van ieder afzonderlijk bedrijf. Wat hier lijkt te missen is een geschikt instrument om op te treden tegen bedrijven die nalaten kinderpornografische content accuraat te verwijderen, nadat een melding daarover bij hen is gedaan. Daarom heb ik de haalbaarheid laten onderzoeken van een bestuursrechtelijke aanpak van dit soort nalatige bedrijven, gericht op het verwijderen van kinderpornografische content binnen een korte periode nadat het bestaan daarvan bij hen is gemeld. De studie is uitgevoerd door AKD, op 27 november 2018 opgeleverd en als bijlage bij deze brief gevoegd².

Actielijn 4 (vervolg): Inhoud onderzoek

Het onderzoek geeft een juridisch solide beeld van een bestuursrechtelijke normstelling die bedrijven publiekrechtelijk verplicht om kinderporno na een melding te verwijderen. De onderzoekers benoemen als instrument een aanwijzing als Awb-besluit, waartegen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. Deze rechtsbescherming hoeft geen afbreuk te doen aan de snelle effectuering van maatregelen tot het verwijderen van kinderpornografische content. De onderzoekers geven een overzicht van mogelijkheden die het bestuursrecht biedt om voorgestelde normen te handhaven en adviseren om te kiezen voor de toepassing van bestuursdwang als primair handhavingsinstrument, met daarbij als aanvulling een bestuurlijke boete.

Actielijn 4 (vervolg): Grensoverschrijdende inning

Een deel van het onderzoek is gewijd aan grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Dit conform het verzoek uit de aangehouden motie van Kamerleden Groothuizen en Van Oosten.³ De onderzoekers geven aan dat in grensoverschrijdende gevallen als instrument alleen bestuurlijke boetes mogelijk zijn, maar dat daarmee het doel (content

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 31 015, nr. 143.

verwijderen) niet wordt bereikt en invordering niet mogelijk is. Ook blijkt het in praktisch opzicht erg complex om effectief beslag te leggen. Dat neemt echter niet weg dat met een bestuursrechtelijke aanpak in ieder geval binnen de Nederlandse landsgrenzen kan worden opgetreden.

Eerste appreciatie

Het onderzoek concludeert dat de introductie van een bestuursrechtelijk instrument juridisch gezien een reële optie is om de aanpak van online seksueel kindermisbruik te versterken. De studie biedt dan ook concrete aanknopingspunten voor een verdere uitwerking van de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving. Een aantal aspecten daarvan is van belang, voordat ik de conclusie kan trekken dat de voorgestelde aanpak ook in de praktijk werkbaar is. Zo wil ik bijvoorbeeld scherper zicht op de technische en praktische mogelijkheden om kinderpornografische content middels bestuursdwang van servers te (laten) verwijderen. De nadere uitwerking van de mogelijkheden wordt op dit moment gestart.

Belangenafweging

De onderzoekers wegen fundamentele rechten die bij de aanpak gelijktijdig aan de orde zijn. Het gaat hier om de belangen van bescherming van de (potentiele) slachtoffers, om de vrijheid van meningsuiting van internetgebruikers en ouders en om de vrijheid van ondernemerschap voor ICT-bedrijven. De onderzoekers zien daarbinnen ruimte voor interventie en noemen dat juridisch houdbaar (mits met waarborgen omgeven). Dit is voor mij een belangrijk onderzoeksresultaat, omdat ik de huidige uitgangssituatie in Nederland onevenwichtig acht. De hoeveelheid meldingen van kinderpornografische content, de impact van online seksueel kindermisbruik op slachtoffers en de beschermende rol die de overheid moet hebben ten aanzien van kwetsbare minderjarigen, zijn immers belangrijke redenen geweest om dit haalbaarheidsonderzoek te starten. Maar ook oneerlijke concurrentie heb ik daarbij aangegeven, omdat goedwillende ICT-bedrijven verwijderingskosten maken en andere ICT-bedrijven niet.

Internationale tendens

De aanpak van illegale content is op meer terreinen in beweging. Recent heeft de Europese Unie voor de bestrijding van terroristische content een vergaande verordening bekend gemaakt⁴. De aanpak van kinderpornografische content bevindt zich nog niet in dat vaarwater, maar kan onmogelijk los worden gezien van de ingezette tendens. In dat kader heb ik eerder dit jaar in Brussel aangegeven dat voor Nederland de aanpak van Kinderporno evenzeer een belangrijke prioriteit is. Met het vormgeven van een rechtsstatelijk gedegen nationale aanpak van kinderpornografische content, voert Nederland een proactief beleid.

Draagvlak

Een korte inventarisatie van eerste reacties van PPS-partners over het resultaat van de haalbaarheidsstudie geeft een kritisch beeld. Deze kritiekpunten kunnen deels worden meegenomen bij de verdere uitwerking. Maar omdat de noodzaak van bestuursrechtelijk ingrijpen niet door elke partner wordt gedeeld, worden ook alternatieve richtingen benoemd door enkele van deze partners. Ik werk, waar mogelijk samen met deze partners, het komende jaar verder om te komen tot een optimale invulling

⁴ Regulation of the European Parliament and of the Council on preventing the dissemination of terrorist content online.

van deze actielijn. Maar het is zeker wel mogelijk dat hier vanuit de Europese Unie in de nabije toekomst over wordt besloten. Ik blijf onderstrepen dat ik, mede gezien de internationale ontwikkelingen, tot een nieuw evenwicht wil komen waarbij de rechten van (minderjarige) slachtoffers een grotere rol spelen. Daarvoor is deze vierde normerende actielijn echt van belang.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus