

Vergaderjaar 2020–2021

34 602

Burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt»

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2020

Inleiding

In de Kabinetsreactie op het burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt», heb ik uw Kamer een onderzoek toegezegd dat inzicht biedt in de juridische en praktische haalbaarheid van een voorziening voor de verwijdering van onrechtmatige online content die mensen persoonlijk raakt.¹

Het onderzoek «Voorziening voor verzoeken tot snelle verwijdering van onrechtmatige online content» bied ik u hierbij aan². Een kabinetsreactie op het onderzoek ontvangt u tezamen met de voortgangsbrief Horizontale Privacy die binnenkort aan uw Kamer wordt aangeboden. Tijdens het debat over het burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt» (Handelingen II 2019/20, nr. 53, item 4) heb ik Uw Kamer toegezegd via het uitgevoerde onderzoek in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn om onrechtmatige content verwijderd te krijgen via een aangifte bij de politie. Ook op deze vraag gaat het onderzoek verder in.

Het onderzoek biedt op heldere wijze inzicht in de problematiek van onrechtmatige online content, de maatschappelijke behoefte aan een voorziening voor verzoeken tot snelle verwijdering van onrechtmatige online content, en de knelpunten bij de onderzochte bestaande en mogelijke nieuwe voorzieningen. De praktische problemen waar mensen tegenaan lopen wanneer ze met onrechtmatige online content geconfronteerd worden, zijn door de onderzoekers in kaart gebracht. Ook geeft het onderzoek diverse denkbare scenario's voor aanpassing en verbetering van de geldende juridische kaders en de van toepassing zijnde procedures.

¹ Kamerstuk 34 602, nr. 2.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bevindingen

De onderzoekers hebben een analyse gemaakt van civielrechtelijke procedures waarin de rechter een bevel gevraagd kan worden om de onrechtmatige content te verwijderen, van de bestuursrechtelijke route via de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en van de klachtenprocedure bij relevante internetdiensten, de zogeheten Notice and Takedown (NTD). Naast genoemde procedures hebben de onderzoekers aandacht besteed aan de waarde van de aangifte in het kader van een verzoek tot het verwijderen van online content en aan de rol van politie en justitie bij de verwijdering van onrechtmatige online content.

De onderzoekers zien niet één alomvattende oplossing voor het snel verwijderen van onrechtmatige content in de zin van één specifieke juridische procedure. Daarvoor is de problematiek te divers. Wel zijn er volgens de onderzoekers diverse scenario's denkbaar voor aanpassing en verbetering van de geldende juridische kaders en procedures die van toepassing zijn. Deze scenario's sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar juist versterken:

1. Het verder normeren en juridisch vastleggen van de Notice and Takedown-procedure op nationaal of EU-niveau.
2. Het experimenteren met verschillende civiele procedures bij de kantonrechter door het gebruik van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging.
3. Het verbeteren van de klachtenprocedure bij de AP en het uitbreiden van het werkgebied van de AP.
4. Het verbeteren van informatievoorziening aan benadeelden, in het bijzonder op het punt van de route die zij kunnen volgen voor het (laten) verwijderen van onrechtmatige online content.

De onderzoekers gaan ook in op een vijfde oplossingsrichting die in hun ogen niet zal bijdragen aan het verbeteren van de positie van slachtoffers van onrechtmatige online content:

5. Het geven van meer civielrechtelijke of bestuursrechtelijke betekenis aan de aangifte. Deze oplossingsrichting is volgens de onderzoekers juridisch wenselijk noch realistisch.

Oplossingsrichtingen

1. Het verder normeren en juridisch vastleggen van de Notice and Takedown-procedure op nationaal of EU-niveau.

Artikel 196c BW beperkt de aansprakelijkheid van internetdiensten die content aanbieden voor schade die voortvloeit uit deze content. Vanuit deze voorwaardelijke vrijwaring van aansprakelijkheid zijn binnen het stelsel van zelfregulering de Notice and Takedown (NTD)-procedures uitgegroeid tot een volwaardige route om onrechtmatige informatie online verwijderd te krijgen.

De Nederlandse NTD gedragscode is ontwikkeld om op een snelle, effectieve wijze evidente onrechtmatigheid tegen te gaan. De NTD-code wordt met name gehanteerd door partijen die de mogelijkheid hebben om de evidente onrechtmatigheid van het internet te verwijderen, zoals service providers, hosters en andere aanbieders van online faciliteiten. De grote IT-platformen zijn niet aangesloten bij de gedragscode; zij voorzien zelf in content moderatie op basis van hun eigen gebruiksvoorwaarden. Een belangrijke toevoeging aan de NTD-gedragscode is de aanwijzing van het Expertisebureau Online KinderMisbruik (EOKM) als zogenaamde *trusted flagger*.

De NTD-code gaat uit van een neutrale rol van internet providers en omvat in potentie een snelle en laagdrempelige procedure om evidente onrechtmatigheid te neutraliseren zonder dat daarvoor lange juridische

trajecten noodzakelijk zijn. Toch constateren de onderzoekers ook een aantal duidelijke haken en ogen. In de praktijk lijken NTD-procedures vooral toepasbaar wanneer de onrechtmatigheid van de content eenvoudig is vast te stellen. Daarnaast is slechts beperkt helder hoe de procedures in de praktijk functioneren nu de internetdiensten wisselende en incomplete data openbaar maken. Los van deze praktische punten is er ook een aantal meer fundamentele vragen verbonden aan de inzet van deze procedure. Zo wordt er geen onafhankelijk oordeel gegeven over de onrechtmatigheid en ontbreken (momenteel) verdere juridische waarborgen zoals de mogelijkheid van hoor en wederhoor.

De aanbevelingen van de onderzoekers om

- a) de NTD-procedures meer te normeren en codificeren,
- b) een herbezinning op de beperkte aansprakelijkheid van internetdiensten en het land van oorsprong-beginsel,
- c) in te zetten op meer *trusted flaggers*,
- d) een toezichthouder op de naleving in te stellen, en
- e) een verkenning naar alternatieve online geschillenbeslechting uit te voeren
- f) kunnen de nadelen van de huidige NTD-procedure ondervangen.

2. Het experimenteren met verschillende civiele procedures bij de kantonrechter door het gebruik van de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging.

De onderzoekers zetten uiteen dat er verschillende civielrechtelijke manieren bestaan om op te komen tegen onrechtmatige online content, maar is geen van deze wegen daarvoor specifiek bedoeld. De onderzoekers concluderen daarnaast dat snelheid en procedurele waarborgen met elkaar op gespannen voet staan en dat capaciteit van de rechtspraak een belangrijke factor is. In het onderzoek gaan de onderzoekers nader in op de bodemprocedure, het kort geding, de verzoekschriftprocedure en de ex parte procedure op grond van art. 1019e Rv bij inbreuken op intellectuele eigendomsrechten.

Van deze opties achten de onderzoekers de kantonrechtterskortgeding het meest kansrijk. In de ex parte procedure zien de onderzoekers vooral meerwaarde als de onrechtmatigheid onmiskenbaar is en als de internetdienst of degene die de content geplaatst heeft wel bekend is, maar geen gehoor geeft aan een Notice and Takedown-verzoek. Over de verzoekschriftprocedure op de leest van de AVG-procedure tot verwijdering merken de onderzoekers op dat de diversiteit aan typen content en betrokken actoren het lastig maken om op voorhand de gevallen af te bakenen die zich hiervoor lenen.

Tot slot wijzen de onderzoekers nog op de mogelijkheden die de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging biedt om te zien of voorgestelde procedures daadwerkelijk leiden tot verbetering in het licht van de gesignaleerde knelpunten.

3. Het verbeteren van de klachtenprocedure bij de AP en het uitbreiden van het werkgebied van de AP.

Op basis van de AVG heeft iedere betrokkene de mogelijkheid om bij de toezichthoudende autoriteit, in Nederland de AP, een klacht in te dienen indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op de AVG. De bestuursrechtelijke klachtenprocedure om onrechtmatige informatie offline te halen verloopt via de AP.

De AP hanteert een prioriteringsbeleid op basis waarvan wordt bepaald welk type klacht op welke wijze wordt behandeld³. Volgens de onderzoekers heeft de klachtprocedure via de AP de nodige haken en ogen, vooral ten aanzien van de (te) lang doorlooptijd, de garantie dat een melding ook daadwerkelijk ter hand wordt genomen en de beperkte reikwijdte van de onrechtmatigheden die via deze procedure gemeld kunnen worden. Dit alles leidt tot de conclusie van de onderzoekers dat er geen afdoende garantie is dat onrechtmatige inhoud ook daadwerkelijk wordt verwijderd. Mogelijke oplossingsrichtingen moeten volgens de onderzoekers gevonden worden, enerzijds, in het verbeteren van de klachtenprocedure van de AP en, anderzijds, in het verbreden van het werkgebied van de AP. Zo zou de klachtprocedure uitgebreid kunnen worden zodat deze kan uitgroeien tot één van de geëigende routes om onrechtmatige content te verwijderen, aldus de onderzoekers.

4. Het verbeteren van informatievoorziening aan benadeelden, in het bijzonder op het punt van de route die zij kunnen volgen voor het (laten) verwijderen van onrechtmatige online content.

De onderzoekers geven aan dat er een grote behoefte bestaat aan het verduidelijken van online rechten waar mensen een beroep op kunnen doen en over de juiste route(s) om die rechten te kunnen uitoefenen. Zij suggereren om een routekaart op te stellen, met een compleet overzicht van alle mogelijkheden die benadeelden ten dienst staan. Dit kan ten eerste gebeuren door een verplichting voor relevante internetdiensten tot uniforme informatievoorziening over beschikbare procedures tot verwijdering. Ook kan worden voortgebouwd op bestaande initiatieven – private en van overheidswege – om voorlichting aan benadeelden te geven over hun rechten op internet en manieren waarop zij die rechten kunnen uitoefenen. De onderzoekers geven aan dat veel winst te behalen is met het inrichten van een centraal kenniscentrum of meldpunt waar belanghebbenden terecht kunnen voor een integrale routekaart. De onafhankelijkheid van een dergelijk meldpunt of kenniscentrum en de betrokkenheid van reeds bestaande onafhankelijke toezichthouders met taken op het gebied van onrechtmatige online content zijn belangrijke aandachtspunten.

5. Verwijdering op grond van aangifte

De onderzoekers constateren dat het geven van meer civielrechtelijke of bestuursrechtelijke betekenis aan de aangifte juridisch wenselijk noch realistisch is. Een aangifte heeft in het Nederlandse recht slechts een beperkte betekenis en is geen bewijs dat sprake is van een strafbaar feit. Dat bewijs moet in de strafprocedure geleverd worden.

Wel wijzen de onderzoekers op de mogelijkheid om (nadere) aanwijzingen voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten in verband met illegale online content (kinderpornografie, discriminatie/*hate speech*, terroristische content online) te ontwikkelen. Voor benadeelden kan dit meer houvast bieden bij de vraag of het zin heeft om aangifte te doen en voor de politie kan dit meer houvast bieden bij de aanpak en het prioriteren van het type zaken dat in het onderzoek centraal staat.

³ Besluit AP 20 september 2018 «Beleidsregels prioritering klachtenonderzoek AP»

Beleidsreactie

Een kabinetsreactie op het onderzoek ontvangt u op korte termijn, als onderdeel van de voortgangsbrief horizontale privacy.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker