

Vergaderjaar 2018–2019

34 602

Burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt»

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2019

Op 27 oktober 2016 heeft de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie aan de toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie verzocht om een reactie op het burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt». Op 13 september 2018 heeft uw Kamer een rappel gestuurd voor dit verzoek, aangezien deze reactie nog niet aan uw Kamer was toegezonden. Dit verzoek is door mij als Minister voor Rechtsbescherming opgepakt in het kader van de bescherming van horizontale privacy.

In deze brief zet ik nader uiteen hoe dit kabinet internetpesters wil aanpakken. Dat zal ik doen door een nieuw juridisch kader te schetsen om onrechtmatige gedragingen online tegen te kunnen gaan. De beleidskaders die daarbij van toepassing zijn, heb ik geschetst in mijn brief over horizontale privacy, die op 7 juni jl. aan uw Kamer is aangeboden.

Burgerinitiatief

De initiatiefnemers vragen aandacht voor wat zij «vormen van internetterreur» noemen: pesten, *stalking*, bedreiging, het posten van (seksueel) getinte privéopnames en anderszins onrechtmatig en/of strafbaar gebruik van persoonsgegevens. Zij zien deze verschijnselen als een groot maatschappelijk probleem, maar constateren vooralsnog geen prioriteit bij de politie en het Openbaar Ministerie. Volgens de initiatiefnemers weigeren socialemediabedrijven of -platformen en beheerders van internetsites (inclusief zoekmachines) gegevens te verstrekken waarmee daders achterhaald kunnen worden. Personen die schade ondervinden zouden daarom geen mogelijkheden hebben om daders aan te pakken.

De initiatiefnemers vragen de positie van internetslachtoffers te verbeteren.

Concreet suggereren zij een wettelijke verplichting voor platformen tot het verstrekken van de hen ter beschikking staande accountgegevens in te voeren. Dit zou zowel mogelijke slachtoffers als ook de platformen zelf ten goede komen, omdat deze laatste categorie zou aangeven terughoudend

te zijn om gegevens te verstrekken vanwege privacy-verplichtingen. Bovendien hopen de initiatiefnemers dat van het stellen van een duidelijke norm ook een preventieve werking uit zal gaan.

Duiding

De initiatiefnemers stellen terecht, dat het huidige juridische instrumentarium mensen die schade ondervinden van online uitingen onvoldoende in staat stelt om snel en accuraat hun recht te halen. De huidige wetgeving, die vanzelfsprekend vooral is ontwikkeld voor de fysieke wereld, blijkt niet altijd direct en met hetzelfde resultaat toepasbaar voor de online wereld. Naar aanleiding van dit burgerinitiatief wordt het huidige juridische instrumentarium daarom opnieuw bezien in het licht van de uitdagingen die het online gegevensverkeer met zich meebrengt.

Met de initiatiefnemers is het kabinet van mening dat bepaalde content op internet tot ongewenste gevolgen kan leiden. Niet in alle gevallen is het echter een taak van de overheid om deze ongewenste gevolgen te redresseren. Terughoudendheid om te interveniëren is geboden, omdat – ook op het internet – het beperken van de vrijheid van meningsuiting slechts in zeer uitzonderlijke en bij wet vastgelegde gevallen aangewezen is.

Het staat echter buiten kijf dat de overheid een taak heeft ten aanzien van cybersecurity en het tegengaan van vormen van cybercrime. Daarnaast speelt de overheid een actieve rol bij verwijdering van strafbare content, zoals kinderpornografie, online discriminatie (in Europees en internationaal verband aangeduid met de term *hate speech*) en terroristische content. Ook smaad en laster kunnen een grond bieden om strafrechtelijk op te treden. Daarbij geldt steeds weer dat hetgeen in de fysieke wereld strafbaar is, dat ook online zou moeten zijn. De taak van de politie beperkt zich in de digitale wereld, net als in de fysieke wereld, tot het opsporen en vervolgen van gedragingen die strafbaar zijn ingevolge de strafwetgeving.

Met de al bestaande – maar ook met de toekomstige – strafbepalingen zijn echter lang niet alle gevallen gedekt waarbij iemand schade kan ondervinden van online content. Online pesten, *stalking*, bedreiging, wraakporno, het posten van (seksueel getinte) privé opnames en *slut shaming* zijn voorbeelden van online content die kunnen leiden tot schending van de openbare orde of schade voor individuen, bijvoorbeeld omdat zij in hun privacy worden aangetast. Zij zijn echter maar in bepaalde mate, of soms helemaal niet strafbaar in die zin dat ze vallen onder een van de verbodsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht¹.

Als iemand van mening is dat zijn persoonsgegevens op onrechtmatige wijze worden verwerkt dan is er, op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Als iemand zonder toestemming van betrokkene foto's of video's heeft geplaatst of als het platform geen gehoor geeft aan een verzoek tot verwijdering van de desbetreffende persoonsgegevens, dan zal al snel sprake kunnen zijn van onrechtmatige gegevensverwerking. De AP is op grond van de AVG verplicht om een dergelijke klacht over gegevensverwerking in behandeling te nemen² en zal een uitspraak doen over de vraag of er inderdaad sprake is van een

¹ Hieruit verklaart het kabinet ook de maatschappelijke behoefte om meer ongewenste online gedragingen onder de werking van het strafrecht te willen brengen.

² Als er echter sprake is van een publicatie met «uitsluitend journalistieke doeleinden» dan is de zogenaamde «journalistieke exceptie» van toepassing en zal de AP zich onbevoegd verklaren (artikel 85 AVG en artikel 43 UAVG) en is alleen de civiele rechter bevoegd.

verwerking in strijd met de AVG. Als de AP binnen haar bevoegdheid tot de conclusie komt dat daarvan sprake is (geweest), dan kan de AP ook bestuursrechtelijke sancties opleggen aan de verwerkingsverantwoordelijke (boete, dwangsom, het stopzetten van de verwerking). Zowel de betrokkene als de verwerkingsverantwoordelijke kunnen bezwaar en beroep aantekenen bij de bestuursrechter als zij het niet eens zijn met de wijze waarop de AP diens klacht heeft afgehandeld.

Verbetering positie internetsslachtoffers

Het kabinet zet in op het beter toepasbaar maken van het reeds bestaande juridische instrumentarium op onrechtmatige handelingen op het internet, met als doel om de positie van slachtoffers van onrechtmatige uitingen op het internet te verbeteren. Daarbij zet ik in op twee trajecten:

1. Iemand die wordt geconfronteerd met online content die hem of haar schade toebrengt is er in eerste instantie bij gebaat dat die content zo snel mogelijk van het internet wordt verwijderd. Het eerste traject ziet daarom op het schetsen van de juridische instrumenten voor het snel verwijderd kunnen krijgen van niet-strafbare, maar wel onrechtmatige uitingen, ook als (nog) onbekend is wie de content geplaatst heeft.
2. Naast verwijdering is van belang dat een slachtoffer te weten kan komen wie de onrechtmatige content heeft geplaatst, zodat deze persoon kan worden aangesproken via een civiele procedure. Dit traject ziet vooral op het ontwikkelen van gedragscodes die het mogelijk maken om personen aan te spreken op het plaatsen van onrechtmatige content.

Ad 1: Verwijdering van onrechtmatige content

Voor gedragingen waarbij de content niet strafbaar is of politie en OM besluiten de zaak verder niet in behandeling te nemen dan wel zij naar de mening van het slachtoffer niet snel genoeg acteren om verdere schade te voorkomen, zijn mensen in eerste instantie aangewezen op de bereidheid van degene die de content geplaatst heeft of het platform om bepaalde content te verwijderen.

Socialemedia-platformen als Facebook, Twitter en YouTube hanteren hiervoor eigen huisregels («*Community Standards*»), mede om daarmee te voldoen aan de bepalingen in de AVG. Deze huisregels bevatten veelal striktere bepalingen dan de grenzen die aan content worden gesteld door het Wetboek van Strafrecht.

Mede als gevolg van de Gedragsregels («*Code of Conduct*») die zijn opgesteld door de Europese Commissie, hebben de platformen maatregelen genomen zodat gebruikers eenvoudiger ongepaste content kunnen melden. Daarnaast is de wijze waarop de huisregels worden toegepast transparanter geworden en zijn er door de Europese Commissie afspraken met de socialemediaplatformen gemaakt over de snelheid waarmee de meldingen dienen te worden beoordeeld.

In niet alle gevallen zal een melding echter tot verwijdering leiden. Platformen zijn soms ook terughoudend om verwijderverzoeken toe te kennen, bijvoorbeeld omdat zij de onrechtmatigheid van de content betwisten. Ook kan het platform van mening zijn dat bepaalde content weliswaar schade kan toebrengen aan (de goede naam van) een individu, maar dat er zwaarwegender redenen zijn om die content toch online te plaatsen. Gedacht kan worden aan een bekende persoon die een hem of haar onwelgevallig interview met een krant verwijderd wil hebben. In dat geval zal de vrijheid van meningsuiting al snel prevaleren boven het individuele belang van de persoon in kwestie.

Een investering in snelheid

Mocht een melding niet tot verwijdering door het platform leiden, dan kan een betrokkene in een civiele procedure om een gerechtelijk bevel tot verwijdering vragen. Deze procedure kan zich richten tegen degene die de content heeft geplaatst, het platform waarop de content is verschenen of allebei. Een civiele bodemprocedure biedt in de praktijk niet de gewenste acute beëindiging van de onrechtmatige toestand, zoals een ervaren inbreuk op iemands privacy. Andere mogelijkheden zijn een kort geding bij de civiele rechter of de hiervoor genoemde bestuursrechtelijke procedure via de AP. Gezien het belang om in deze digitale wereld zo snel mogelijk, liefst binnen enkele uren, onrechtmatige content te verwijderen, bieden ook deze routes in dergelijke specifieke gevallen niet altijd een adequate oplossing.

Verdere versnelling is nodig gezien de snelheid waarmee online uitingen kunnen worden verspreid en waarmee de schade voor de betrokkene dus groter wordt.

Een procedure tot verkrijging van een bevel tot verwijdering van de content kan sneller plaatsvinden als de persoon die, of het platform dat, de content moet verwijderen niet wordt opgeroepen in de procedure (*ex parte*). De rechter kan in een dergelijke procedure een bevel tot voorlopige verwijdering geven.

Mocht degene die de opdracht tot (tijdelijke) verwijdering heeft gekregen, dit (voorlopige) oordeel willen bestrijden, dan kan deze persoon/dit platform daartegen opkomen. Een voorlopige verwijdering maakt dat een dergelijke discussie in alle rust kan worden gevoerd, omdat het acute probleem van de persoon die schade ondervindt – in ieder geval tijdelijk – is opgelost en de schade zo wordt beperkt.

Een dergelijke oplossing lijkt op de *ex parte*-procedure uit het intellectuele eigendomsrecht (zie artikel 1019e van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Die procedure houdt in dat een verzoeker de rechter kan vragen om een voorlopig bevel ter voorkoming van een inbreuk van het intellectuele eigendomsrecht van de betrokkene. De rechter kan dit verzoek honoreren zonder daarbij de wederpartij te horen. Dankzij deze spoedprocedure is het mogelijk om snel de gevolgen van een schending van intellectueel eigendom tegen te gaan.

In het licht van deze behoefte om mensen die van oordeel zijn dat zij schade ondervinden door online content beter te faciliteren, zal het kabinet de mogelijkheid om een dergelijke laagdrempelige en snelle *ex parte* procedure voor privacyschendingen in het leven roepen gaan verkennen. Een dergelijke procedure maakt het mogelijk om content (voorlopig) te verwijderen op grond van een marginale toets: indien aannemelijk wordt gemaakt dat de content als onrechtmatig beschouwd kan worden (ook na afweging tegen de vrijheid van meningsuiting) en er sprake is van spoedeisend belang, dan kan een opdracht tot verwijdering worden gegeven op zeer korte termijn. Het gaat dus om de evidente gevallen. Na het bevel tot verwijdering van de rechter zou het platform (en eventuele andere platforms/websites) de content binnen een zeer korte termijn moeten verwijderen. Het gerechtelijke bevel tot verwijdering kan gepaard gaan met een dwangsom die kan worden opgelegd indien het platform de content niet verwijdert.

Voor een dergelijke procedure is het van belang dat er een duidelijke verplichting bestaat voor het platform om mee te werken aan verwijdering van content die onrechtmatig is. Er moet, met andere woorden, een wettelijke basis zijn op grond waarvan de rechter het platform kan veroordelen mee te werken aan verwijdering van de content. Dat is nodig

omdat niet vanzelfsprekend is dat het platform als derde partij (buiten het slachtoffer en degene die content online heeft gezet) moet meewerken aan verwijdering van de content. Onderzocht zal worden of kan worden aangesloten bij een bestaande grondslag, of dat een nieuwe grondslag moet worden geïntroduceerd. Van belang is verder dat een in te voeren procedure enerzijds garandeert dat illegale en onrechtmatige content zo snel mogelijk wordt verwijderd, terwijl anderzijds wordt gewaakt voor overmatige preventieve verwijdering en daarmee potentieel het beperken van de vrijheid van meningsuiting.

Ad 2: Verstrekken van persoonsgegevens ten behoeve van het verhalen van de geleden schade

Na de initiële verwijdering kan het slachtoffer er behoefte aan hebben schadevergoeding te vorderen van degene die content online heeft gezet. Voor het verhalen van de schade zal echter wel altijd de degene die de content online heeft geplaatst moeten worden opgeroepen. Dat leidt bij online uitingen nogal eens tot problemen, bijvoorbeeld wanneer de onrechtmatige uitingen zijn geplaatst onder een pseudoniem, wanneer dit anoniem gebeurt, of wanneer degene die de content online heeft geplaatst zich heeft uitgegeven voor iemand anders. Het kabinet vindt dat wanneer er grond bestaat om content (voorlopig) te verwijderen, er in beginsel ook een grond zou zijn om te verlangen dat het platform waarop de uiting is geplaatst kenbaar maakt door wie dat is gedaan, door deze bij een ingewilligd verwijderverzoek te verstrekken. Het kabinet wil bezien of er – aanvullend op de huidige (Europese) afspraken omtrent illegale online content – vrijwillige afspraken met platformen gemaakt kunnen worden om dit te bewerkstelligen. Indien dat geen soelaas biedt, dan zal worden onderzocht of de verplichting tot het verstrekken van gebruikersinformatie kan worden afdgedwongen via wetgeving, met inachtneming van de nodige waarborgen voor de platformen en de persoon die de content heeft geplaatst.

Haalbaarheidsonderzoek

Om de mogelijkheid van een *ex parte* procedure te toetsen op haalbaarheid zal het kabinet laten onderzoeken in hoeverre de voorgenomen procedure een aanvulling vormt op bestaande procedures (bij de civiele rechter en bij de AP), en hoe een dergelijke *ex parte* procedure er precies uit zou kunnen zien. Daarnaast is, met het oog op de praktische uitvoerbaarheid van een *ex parte* procedure over online content, van belang vast te stellen, of tenminste een inschatting te maken, wat de omvang is van de huidige problematiek. De antwoorden die uit het onderzoek voortvloeien zullen richting kunnen geven aan het situeren van een dergelijke procedure ten opzichte van bijvoorbeeld de rechtspraak, de autoriteit persoonsgegevens en reeds bestaande meldpunten. Ook kan daarmee inzicht worden verkregen in de kosten die gepaard zullen gaan met het instellen van een dergelijke voorziening.

Het antwoord op de vraag naar de omvang is ook bepalend voor de inrichting van een structuur waarbinnen een dergelijke procedure vorm kan worden gegeven.

Het haalbaarheidsonderzoek zal daarom tevens ingaan op de vraag of de procedure bij de burgerlijke rechter of wellicht bij een reeds bestaande toezichthouder kan worden ondergebracht. Immers, voorkomen moet worden dat de rechtspraak voor een te grote werklast zou worden geplaatst. Ook is van belang te onderzoeken welke kosten gepaard gaan met een oplossing zoals uiteengezet in deze brief.

Conclusie

Om de positie van internetslachtoffers te verbeteren ziet het kabinet een taak voor de overheid weggelegd. Slachtoffers zijn erbij gebaat dat onrechtmatige content zo snel mogelijk van het internet wordt verwijderd. Daarnaast is van belang dat een slachtoffer te weten kan komen wie de onrechtmatige content heeft geplaatst, zodat deze persoon kan worden aangesproken via een civiele procedure.

De huidige wetgeving, die vanzelfsprekend vooral is ontwikkeld voor de fysieke wereld, blijkt niet altijd direct en met hetzelfde resultaat toepasbaar voor de online wereld. Naar aanleiding van dit burgerinitiatief wordt het huidige juridische instrumentarium daarom opnieuw bezien in het licht van de uitdagingen die het online gegevensverkeer meebrengt. In deze brief wordt een mogelijke uitbreiding van het huidige juridische instrumentarium gepresenteerd: de introductie van een eenvoudige, snelle en goedkope *ex parte* procedure, die het voor gedupeerde individuen mogelijk maakt onrechtmatige content snel van het internet verwijderd te krijgen.

Met een voorziening als hier beoogd, wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van Nispen³, waarin de regering wordt verzocht een voorstel uit te werken voor een snelle, laagdrempelige procedure die slachtoffers niet met hoge kosten confronteert, met als doel privacy-schendingen snel te beëindigen en slachtoffers beter te ondersteunen, voor zover het om privacy-schendend materiaal op internet gaat. Tevens sluit het aan bij de intentie van de Initiatiefnota Onderlinge privacy van het lid Koopmans (VVD)⁴.

Voorafgaand aan de invoering van een dergelijke procedure moet worden nagegaan wat de omvang van het probleem is; hoe een dergelijke procedure er in de praktijk uit zou kunnen zien; hoe zo'n procedure gesitueerd dient te worden ten opzichte van bijvoorbeeld de rechtspraak, de autoriteit persoonsgegevens en reeds bestaande meldpunten; en welke kosten gepaard zullen gaan met het inrichten van een dergelijke procedure. Ik heb met het WODC constructief overleg gevoerd om een dergelijk onderzoek in het kader van een spoedprocedure per direct op te starten. Het onderzoekstraject kan zo worden ingericht dat reeds begin 2020 een tussenrapportage van de verkennende fase van het onderzoek naar uw Kamer kan worden gestuurd. Het WODC verwacht het onderzoek in de loop van datzelfde jaar te kunnen afronden. Ook hierover zal ik uw Kamer uiteraard informeren.

Het kabinet zal aanvullend, op Europees dan wel op nationaal niveau, inzetten op gedragscodes met sociale mediaplatformen die zien op verstrekking van persoonsgegevens van gebruikers die onrechtmatige content plaatsen, zodat zij daarop in een juridische procedure kunnen worden aangesproken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³ Kamerstuk 34 926, nr. 6.

⁴ Kamerstuk 34 926, nr. 2.