

Vergaderjaar 2016–2017

30 950

Rassendiscriminatie

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2017

Inleiding

Tijdens het plenair debat over racisme en discriminatie op 6 april jongstleden (Handelingen II 2016/17, nr. 65, item 7) hebben de leden Segers en Van Dam een motie¹ ingediend die de regering vraagt naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een wet die sociale-mediabedrijven dwingt om duidelijke meldingsprocedures in te richten en snel actie te ondernemen tegen strafbare gedragingen of uitingen op hun platforms, zoals discriminatie, naar Duits model. In deze brief geven wij, mede namens de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan hoe in Nederland wordt omgegaan met strafbare online content (waaronder discriminatie en ander vormen van *hate speech*), mede in het licht van de Duitse wet.

Netzwerkdurchsetzungsgesetz

De Duitse *Bundestag* heeft op 30 juni jongstleden een wet aangenomen die toeziet op het verbeteren van de rechtshandhaving jegens sociale-mediabedrijven als Twitter, Facebook en Google/YouTube (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG*). Doel van de wet is het beter geëquipeerd optreden tegen ongewenste fenomenen als online discriminatie (*hate speech*) en het tegengaan van nepnieuws op internet. De wet heeft een impact op de zogenaamde «diensten van de informatiemaatschappij»

¹ Kamerstuk 30 950, nr. 108

zoals die staan gedefinieerd in de Richtlijn inzake elektronische handel² en was daarom conform de bepalingen van diezelfde Richtlijn onderhavig aan een notificatieprocedure bij de Europese Commissie.

De wet codificeert standaarden voor afhandeling van meldingen van gebruikers die moeten garanderen dat sociale-mediabedrijven direct reageren op meldingen en verplicht worden om manifest illegale content binnen 24 uur van hun online platformen te verwijderen. De afhandeling van meldingen en onmiddellijke verwijdering van strafbare content moet op een effectieve en transparante wijze plaatsvinden. De mogelijkheid om een melding te maken moet op een gebruiksvriendelijke manier worden aangeboden. Sociale-mediabedrijven worden verplicht eens per kwartaal inzage te geven in de wijze waarop zij meldingen afhandelen. Voldoen zij niet aan de verplichtingen dan wordt dit beschouwd als een overtreding waarop een administratieve boete van € 5 miljoen staat. De boete wordt gekoppeld aan de wijze waarop het afhandelingsproces van meldingen is ingericht. Heeft een onderneming geen enkele serieuze poging gedaan om een afhandelingsproces in te richten, dan kan de boete oplopen tot € 50 miljoen.

De wet richt zich op sociale-mediabedrijven met online platforms die gebruikers in staat stellen om online content met elkaar te delen of die content voor het publiek toegankelijk te maken. Alle platforms met tenminste 2 miljoen gebruikers in Duitsland vallen onder de nieuwe wet. Platforms met een wetenschappelijke of journalistieke functie vallen buiten de wet. Daarnaast worden sociale-mediabedrijven verplicht een juridisch aanspreekpunt in Duitsland te hebben, onafhankelijk waar de hoofdzetel van het netwerk is gevestigd.

Volgens de wet zal het *Bundesamt für Justiz* verantwoordelijk zijn voor de vervolging en het opleggen van boetes. Het *Bundesamt* is zelf niet verantwoordelijk om vast te stellen of de online content strafbaar is; daarvoor is een voorafgaande rechterlijke beslissing noodzakelijk.

Europese context

Niet alleen in Duitsland, maar ook in Nederland en in andere Europese landen is een significante toename van illegale online content waar te nemen, bijvoorbeeld waar het gaat om discriminatoire uitingen of het aanzetten tot haat en geweld.³ EU-instituten, nationale overheden en andere relevante partijen zijn op verschillende niveaus en in verschillende gremia met elkaar in gesprek om tot een antwoord op dit fenomeen te komen. Ook is er een toenemende wens bij enkele lidstaten om wet- en regelgeving mede van toepassing te verklaren op online activiteiten, zoals bij de discussie over de uitbreiding van de reikwijdte van de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn tot aanbieders van videoplatforms. Bij diverse gelegenheden hebben de Europese Raad en de (JBZ-)Raad zich uitgesproken over illegale online content en de risico's erkend die voortvloeien uit het toenemende gebruik van *social media*, zoals de snelle verspreiding van nepnieuws en het zich discriminerend uitlaten tegenover migranten. Nederland onderstreept daarbij steeds weer het belang van een gezamenlijke Europese aanpak en de belangrijke rol van onderwijs en het ontwikkelen van kritisch denkvermogen en mediawijsheid.

² Richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG L 178), beter bekend als de «E-commerce Richtlijn»

³ Zie bijvoorbeeld de speech van Europees Commissaris Jourová bij de lancering van de EU High Level Group on Combating Racism, Xenophobia and other forms of intolerance.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2016 werd door de Europese Commissie, gezamenlijk met Facebook, Microsoft, Twitter en Google/YouTube een Gedragscode gepresenteerd om online *hate speech* tegen te gaan. De belangrijkste inspanningsverplichting die uit de Gedragscode voortvloeit betreft de afdoening en eventuele verwijdering van haatzaaiende uitingen na meldingen van gebruikers binnen 24 uur. Daarnaast bevat de Gedragscode afspraken over monitoring van de afspraken. Ter gelegenheid van de derde bijeenkomst van de EU-Groep op Hoog Niveau aangaande het tegengaan van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van intolerantie op 31 mei en 1 juni jongstleden heeft de Europese Commissie gerapporteerd over de resultaten van deze monitoring. De resultaten laten zien dat significante vooruitgang is geboekt ten aanzien van de efficiëntie en snelheid van afdoening van meldingen, verbetering van de rapportagesystematiek, een betere opleiding van medewerkers, verbeterde samenwerking met betrokken partijen en verbetering van de eenduidigheid in behandeling, ongeacht wie de melder is. Tegelijkertijd zijn ook verbeterpunten geconstateerd, vooral waar het de transparantie over de criteria van afdoening en de terugkoppeling naar gebruikers betreft.⁴

Beoordeling van de Duitse wet

Met het aannemen van de *NetzDG* lijkt de Duitse regering een andere koers te kiezen ten opzichte van lopende trajecten binnen de EU en de gezamenlijke aanpak waar de Europese Raad en de JBZ-Raad zich voor hebben uitgesproken. Het kabinet wijst erop dat de evaluatie van de Gedragscode laat zien dat het systeem van monitoring zijn vruchten lijkt af te werpen.

a. Aansprakelijkheid van de sociale-mediabedrijven

De Duitse wet richt zich volledig op het verwijderen van ongewenste online content door sociale-mediaplatforms en lijkt daarbij voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheid van de gebruiker die strafbare content online plaatst. Diverse instanties hebben tijdens de wetsconsultatie aangegeven dat dit uitgangspunt strijdig is met de uitgangspunten van de Richtlijn inzake elektronische handel.

b. Handhaving

Voor het kabinet geldt in eerste instantie het uitgangspunt dat de *online community* zichzelf reguleert en controleert. Wat dat betreft beoordeelt het kabinet de systematiek waarbij sociale-mediabedrijven zelf klachten over ongewenste content toetsen als positief. Het verwijderen moet echter niet doorslaan naar ongewenste, maar niet strafbare content. Dan wordt de vrijheid van meningsuiting onnodig beknot. Met de dreiging van boetes bij het onjuist beoordelen neemt het risico daarop toe. Het kabinet staat huiverig tegenover het laten toetsen van uitingen door belangenorganisaties of overheidsinstellingen met een specifiek belang, maar zoekt de balans in een onafhankelijke juridische toetsing. Daarvan lijkt in de Duitse wet geen sprake. Bovendien bevat de *NetzDG* geen handvat voor het maken van bezwaar tegen ten onrechte gewiste content.

Nog los van het bovenstaande zet het kabinet vraagtekens bij de feitelijke handhaafbaarheid van een wet naar Duits model. Immers, uiteindelijk zal de rechter steeds moeten bepalen of een sociale-mediabedrijf zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de wet. Bij grote aantallen

⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=71674

meldingen lijkt dat een onmogelijke opgave. De wet lijkt daarom vooral symbolische meerwaarde te hebben.

c. Beoordeling van de meldingen

Uit de *NetzDG* vloeit voort dat meldingen binnen bepaalde korte termijnen getoetst moeten worden aan de eigen standaarden van het sociale-mediabedrijf. Gelet op de korte reactietermijnen en de hoge boetes die kunnen volgen is het niet ondenkbaar dat sociale-mediabedrijven kiezen voor een benadering die de risico's op een boete minimaliseert, en veiligheidshalve kiezen voor verwijdering van (niet strafbare) content. Daarmee wordt de vrijheid van meningsuiting onnodig beperkt. Voor het kabinet geldt als uitgangspunt dat de vrijheid van meningsuiting alleen wordt beperkt op grond van een wettelijke bepaling die zulks voorschrijft. In Nederland zijn deze uitingen strafbaar gesteld onder de artikelen 137c (groepsbelediging), 137d (aanzetten tot haat of geweld), 137e (belediging, discriminatie en haat zaaien wegens ras of godsdienst), 261 (laster), 262 (smaad) en 266 (eenvoudige belediging) van het Wetboek van Strafrecht. Basis is steeds de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 Europees Verdrag van de Mens (EVRM) en artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Voor het kabinet geldt het uitgangspunt dat bij een conflict tussen wetgeving en de *community standards* van grote sociale-mediabedrijven als Facebook⁵ de nationale wetgeving uiteindelijk doorslaggevend is.

Nederlandse positie en werkwijze

In EU-verband heeft Nederland zich, gezien de vooruitgang die is geboekt onder de Gedragscode, uitgesproken voor de voortzetting en uitbreiding van de Gedragscode, inclusief de monitoring door de Europese Commissie. Daarnaast dringt Nederland aan op meer transparantie van de betrokken sociale-mediabedrijven ten aanzien van interne procedures en de aantallen verzoeken om verwijdering van illegale inhoud en de afdoening daarvan, analoog aan de transparantie-rapportages die sommige van deze ondernemingen publiceren inzake verzoeken die zij van overheden ontvangen.⁶

In Nederland kan naast het direct melden bij een sociale-mediaplatform ook melding worden gedaan bij het Meldpunt internetdiscriminatie (MiND), dat is ondergebracht bij de Stichting NL Confidential. Dit Meldpunt beoordeelt meldingen door het maken van een inschatting of de gewraakte uiting op het internet als een strafbaar feit kan worden aangemerkt vanwege strijdigheid met de discriminatie- en aanverwante artikelen in het Nederlandse wetboek van strafrecht. Wordt strijdigheid geconstateerd, dan volgt een verzoek tot verwijdering van de uiting. Wordt hieraan geen gehoor gegeven dan kan binnen de sociale-media-bedrijven worden opgeschaald. Krijgt een melding dan nog geen opvolging, dan volgt doormelding naar het Openbaar Ministerie. In de afgelopen twee jaar is dat drie maal gebeurd. In één geval heeft het OM deze zaak voor de rechter gebracht. Deze zaak loopt nog.

⁵ <https://www.facebook.com/communitystandards#hate-speech>

⁶ <https://govtrequests.facebook.com/>

Tabel 1: afdoening meldingen over uitingen op social media platforms via MiND

	Meldingen over uitingen op social media	Verwijderingsverzoeken social media	Resultaat
2015	417	48	Positief: 46 Negatief: 2
2016	522	58	Positief: 57 Negatief: 1
2017 (t/m 13 juni)	511	24	Positief: 12 Negatief: 4 (1 zaak) In behandeling: 8

De Nederlandse aanpak lijkt daarmee effectief: MiND is een onafhankelijke organisatie die toetst op objectieveerbare criteria (namelijk de discriminatie-artikelen in het Wetboek van Strafrecht). Indien geen gevolg wordt gegeven aan het verzoek tot verwijdering, wordt een zaak gemeld bij het Openbaar Ministerie.

Voor illegale content (bijvoorbeeld kinderporno en aanbod van illegale goederen) gelden reeds *notice-and-take-down* procedures.⁷ Voor verwijdering van niet-illegale content (bijvoorbeeld schelden of pesten) staat de mogelijkheid van een civiele procedure open.⁸

Daarmee is een sluitend systeem tot stand gebracht, waardoor aanvullende wetgeving op dit moment geen toegevoegde waarde heeft voor de Nederlandse werkwijze en wellicht eerder contraproductief kan werken, bijvoorbeeld ten opzichte van het onnodig beperken van de vrijheid van meningsuiting. Het kabinet acht het daarom niet nodig te komen tot een wet naar Duits model om ongewenste online content tegen te gaan. Nader onderzoek daarnaar, zoals gevraagd in de motie Segers/Van Dam, zal daarom ook geen toegevoegde waarde hebben. Europese voorstellen tot harmonisatie van wetgeving rondom het tegengaan van illegale online content zullen in beginsel kritisch tegen het licht worden houden, zowel vanuit het perspectief van vrijheid van meningsuiting als de gevolgen voor gebruikers en de platforms.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁷ Zie bijvoorbeeld: https://www.nctv.nl/binaries/Gedragcode%20Notice%20and%20Take%20Down_tcm31-31665.pdf

⁸ De civiele rechtsgang staat overigens ook open in geval van (strafrechtelijke) belediging of bij het onrechtmatig openbaren van privéinformatie.