

Vergaderjaar 2022–2023

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

31 015

Kindermishandeling

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2022

Iedereen in Nederland heeft er recht op veilig en vrij te leven en op te groeien. Seksueel kindermisbruik is een groot maatschappelijk probleem dat de veiligheid en vrijheid van kinderen aantast en stevig moet worden aangepakt. Omdat steeds meer mensen volop gebruikmaken van het internet en technologieën, is het bewerkstelligen van een veilig internet voor iedereen van even groot belang. Deze onderwerpen hebben dan ook mijn voortdurende aandacht.

Mijn aanpak van seksueel kindermisbruik en strafbare online content is in de eerste plaats gericht op opsporing en vervolging van daders.

Daarnaast is mijn beleid gericht op het voorkomen van plaatsing van strafbare en onrechtmatige content op het internet en de snelle verwijdering van deze content door de internetsector.

In aanloop naar het aankomende commissiedebat over seksueel geweld en kindermisbruik van 15 december aanstaande informeer ik uw Kamer graag nader over enkele specifieke thema's binnen de aanpak van seksueel kindermisbruik en strafbare en onrechtmatige online content, waarbij ik tevens verschillende moties en toezeggingen afdoe:

- i. mijn toezegging de evaluatie van de richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik van minderjarigen (2015R047) door het openbaar ministerie voor het einde van dit jaar te delen met uw Kamer;
- ii. de motie van het lid Van der Werf c.s., waarin de regering wordt verzocht in gesprek te gaan met het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over hoe, met inachtneming van de autonomie van het OM en rechters, uitvoering kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit het WODC-onderzoek om de motivering van de soort en hoogte van de straf nauwkeuriger in het vonnis op te nemen¹;
- iii. mijn toezegging uw Kamer vóór het aankomende commissiedebat seksueel geweld en kindermisbruik nader te informeren over de voor sommige internetdienstverleners geldende vergewisplicht, waaronder

¹ Kamerstuk 31 015, nr. 247.

over het verschil tussen content providers en service providers en de motie van het lid Van Nispen, waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen waardoor het voor erotische websites waarop gebruikers zelf materiaal kunnen uploaden, verplicht wordt zich te vergewissen van de toestemming en meerderjarige leeftijd van de personen die in het materiaal figureren en het materiaal dat daar niet aan voldoet te weigeren².

Strafmaat in strafzaken

Tijdens het commissiedebat seksueel geweld en kindermisbruik dat op 6 april jl. plaatsvond (Kamerstukken 34 843 en 31 015, nr. 55), is onder andere het in 2021 gepubliceerde WODC-rapport «*Strafmaat in strafzaken*»³ geagendeerd en besproken met uw Kamer. In dit rapport concluderen de onderzoekers dat het openbaar ministerie, in gevallen van seksueel misbruik van minderjarigen, vaak lagere straffen eist dan verwacht kan worden op grond van de eigen strafvorderingsrichtlijn. De straf die de rechter aan daders oplegt, komt volgens de onderzoekers in de meeste zaken overeen met die eis. Voorts merken de onderzoekers op dat de motivering van het openbaar ministerie voor de strafeis niet terug te vinden is in de uitspraken van rechters.

Evaluatie strafvorderingsrichtlijn

Ik stel voorop dat het afschuwelijk is dat er personen zijn die seksueel misbruik maken van kwetsbare minderjarigen. Dergelijk strafbaar handelen dient effectief te worden aangepakt door middel van opsporing en vervolging, waar een passende bestraffing een onmisbaar onderdeel van is. Maatwerk bij het bepalen van de strafeis en strafmaat is te allen tijde geboden. Naast bestraffen is een belangrijk doel van de strafrechtelijke aanpak van zedenzaken ook het voorkomen van herhaling (recidive). Zowel de verdachte als de maatschappij kunnen in bepaalde zaken het meest gebaat zijn bij gerichte behandeling en aanpak van de onderliggende problematiek. Dit kan – naast een aantal andere factoren – een belangrijke reden zijn voor de officier van justitie om bijvoorbeeld een deels voorwaardelijke gevangenisstraf te eisen met bijzondere voorwaarden en toezicht door de reclassering.

Het openbaar ministerie heeft aangekondigd de richtlijn seksueel misbruik van minderjarigen te evalueren, in het licht van de maatschappelijke, juridische en politieke opvattingen over deze (ernstige) misdrijfzaken. Ik heb uw Kamer toegezegd deze evaluatie (dan wel de voortgang daarvan) voor het einde van dit jaar te delen met uw Kamer. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

De coördinerend zedenofficieren van justitie hebben de richtlijn inmiddels geëvalueerd. Zij komen tot de conclusie dat de richtlijn seksueel misbruik van minderjarigen verduidelijking behoeft. In de strafmaattabel van de strafvorderingsrichtlijn wordt namelijk uitgegaan van een basisstraf – een onvoorwaardelijke gevangenisstraf – waarbij nog geen rekening is gehouden met belangrijke factoren die in zedenzaken ook meewegen, zoals het belang van het slachtoffer, de omstandigheden van het delict, de kans op recidive, rapporten van deskundigen en persoonlijke omstandigheden van de verdachten. Het is uiteraard lastig om al in de strafmaattabel invulling te geven aan deze factoren omdat dit per (zeden)zaak sterk

² Kamerstuk 33 552, nr. 75.

³ Onderzoeksrapport «Straffen seksueel misbruik minderjarigen, Strafeisen, strafoplegging en strafmotivering ter zake van betaalde en onbetaalde seksuele handelingen bij minderjarige slachtoffers in Nederland, Duitsland, Zwitserland, Ierland en Schotland» van dr. Vere van Koppen, dr. mr. Miriam Wijkman en mr. dr. Bas de Wilde, Vrije Universiteit Amsterdam, Afdeling Strafrecht en Criminologie.

van elkaar kan verschillen. In de tekst van de richtlijn is daarom expliciet opgenomen dat de strafmaattabel uitgaat van een basisstraf, maar dat bij het bepalen van de strafeis ook nog rekening moet worden gehouden met al deze andere factoren, die ertoe kunnen leiden dat een (deels) onvoorwaardelijke straf in een specifiek geval wenselijk en passend is. In de strafmaattabel zélf komt dat op dit moment echter onvoldoende tot uitdrukking.

Hoewel zedenofficiëren met de huidige strafmaattabel en bijbehorende tekst in de praktijk goed uit de voeten kunnen, leidt dit bij derden mogelijk tot een onjuist beeld of onjuiste verwachtingen van de passende eis in dit type zaken. Om die reden is het openbaar ministerie voornemens de strafmaattabel in de richtlijn aan te passen. Deze actualisering wordt meegenomen in de voorbereiding van het openbaar ministerie op de implementatie van het wetsvoorstel seksuele misdrijven, dat ik op 10 oktober jl. bij uw Kamer heb ingediend (Kamerstuk 36 222).

Motivering strafmaat in vonnissen

Tot slot is relevant dat binnen het openbaar ministerie het hernieuwde uitgangspunt geldt en is vastgelegd (in de Minimumnormen Straf met Zorg) dat in zaken waarin bij het bepalen van de strafeis wordt afgeweken van de strafmaattabel, dit te allen tijde inzichtelijk in het requisitoir wordt gemotiveerd. Hier wordt ook intern voortdurend aandacht voor gevraagd. De uitkomsten en conclusies in het WODC-rapport heb ik tevens onder de aandacht gebracht bij de Raad voor de rechtspraak. De Raad heeft aangegeven de strekking hiervan te zullen communiceren richting de gerechten. Met het voorgaande doe ik tevens de motie van het lid Van der Werf c.s. af, waarin de regering is verzocht in gesprek te gaan met het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak over hoe, met inachtneming van de autonomie van het OM en rechters, uitvoering kan worden gegeven aan de aanbevelingen uit het WODC-onderzoek om de motivering van de soort en hoogte van de straf nauwkeuriger in het vonnis op te nemen.⁴

Aanpak strafbare en onrechtmatige online content

Ter bestrijding van strafbaar materiaal, wordt in de eerste plaats onverminderd ingezet op de opsporing en vervolging van daders, waaronder van diegenen die kinderpornografisch materiaal verspreiden, openlijk tentoonstellen, vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren of in bezit hebben (artikel 240b Sr).

De aanpak van strafbare en onrechtmatige online content is daarnaast ook gericht op het voorkomen van plaatsing van dit materiaal op het internet door de internetsector en de snelle verwijdering van deze content door de internetsector. Hierop wordt op verschillende manieren ingezet. Hieronder licht ik een en ander toe.

Voorkomen van plaatsing van materiaal

Tijdens het Tweeminutendebat seksueel geweld en kindermisbruik dat plaatsvond op 14 april jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 73, item 17) heb ik toegezegd uw Kamer vóór het aankomende commissiedebat seksueel geweld en kindermisbruik nader te informeren over de zogeheten «vergewisplicht», alsmede over de verschillen die in dat kader gelden tussen «content providers» en «service providers». Deze toezegging houdt mede verband met de motie van het lid Van Nispen, waarin de regering wordt verzocht met een voorstel te komen waardoor het voor erotische websites waarop gebruikers zelf materiaal kunnen uploaden, verplicht

⁴ Kamerstuk 31 015, nr. 247.

wordt zich te vergewissen van de toestemming en meerderjarige leeftijd van de personen die in het materiaal figureren en het materiaal dat daar niet aan voldoet te weigeren.⁵ Hieronder zal ik eerst op deze door het lid Van Nispen aangehaalde vergewisplicht ingaan, waarbij ik ook mijn toezegging en deze motie afdoe.

Het lid Van Nispen doelt met een vergewisplicht op een plicht voor aanbieders van erotische websites waarop gebruikers zelf materiaal kunnen uploaden om, vóór publicatie van dat materiaal, na te gaan of sprake is van toestemming tot publicatie van diegenen die op dit materiaal worden afgebeeld én na te gaan of diegenen die op dit erotische materiaal worden afgebeeld meerderjarig zijn.

Voor een groot deel van de aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij, oftewel internetdiensten, geldt een dergelijke plicht al. Het is waar dat een aanbieder van hostingdiensten (de aanbieder die de informatie die door een aanbieder van inhoud wordt verstrekt enkel opslaat op diens verzoek, ook wel de eerder als zodanig aangeduide «*service provider*») op grond van artikel 6:196c lid 4 van het Burgerlijk Wetboek (BW) niet aansprakelijk kan worden gehouden voor die van een derde afkomstige informatie die bij hem is opgeslagen ingeval hij daar niet van afweet en, ingeval om een schadevergoeding wordt verzocht, daar ook redelijkerwijs niet van behoorde af te weten. Deze uitzondering op aansprakelijkheid geldt ook indien de aanbieder van een hostingdienst snel nadat hij met de onrechtmatige activiteit of informatie bekend is geraakt of redelijkerwijs bekend had moeten zijn, overgaat tot verwijdering of het ontoegankelijk maken van die activiteit of informatie. De aanbieder van een hostingdienst kan echter geen beroep op deze uitsluiting van aansprakelijkheid doen, wanneer hij zich op enige wijze bemoeit met de content die via zijn dienst wordt aangeboden. Dit laatste is aan de orde wanneer de aanbieder van de hostingdienst de inhoud van zijn dienst modereert door middel van bijvoorbeeld de selectie van het materiaal dat wel en niet op zijn of haar website wordt geplaatst. Dat aanbieders van hostingdiensten die modereren geen aanspraak kunnen maken op de uitzondering van aansprakelijkheid is bepaald in een recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam.⁶ Daarnaast geldt voor aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij die zelf voorzien in de inhoud van hun dienst (de eerder als zodanig aangeduide «*content provider*») ook dat zij geen aanspraak kunnen maken op deze uitzondering van aansprakelijkheid zoals neergelegd in artikel 6:196c lid 4 BW.

In de regel zullen aanbieders van een erotische hostingdienst waarop gebruikers zelf materiaal kunnen uploaden geen aanspraak kunnen maken op de uitzondering van aansprakelijkheid op grond van artikel 6:196c BW, nu deze hostingdienst zich in dat geval expliciet richt op erotische content in het bijzonder. In dat kader zal in deze gevallen in de regel ook moderatie en selectie van de content plaatsvinden, opdat het materiaal dat op de dienst wordt gepubliceerd ook past binnen het erotische profiel daarvan. Deze aanbieders zullen in dergelijke gevallen dus al gehouden zijn na te gaan of sprake is van toestemming tot publicatie en van meerderjarigheid van diegenen die op hun diensten worden afgebeeld. Doen zij dat niet, dan kunnen zij aansprakelijk worden gesteld en eventueel worden verplicht tot betaling van een schadevergoeding en/of het verwijderen of ontoegankelijk maken van de gewraakte content op grondslag van artikel 6:162 BW.

De wijze waarop hostingdiensten hun diensten zo inrichten dat aansprakelijkheid op grond van het BW wordt voorkomen, acht ik een kwestie van deze hostingdiensten zelf. Naast de aansprakelijkheidsvoorwaarden die reeds uit de wet voortkomen, acht ik het niet opportuun wettelijk te

⁵ Kamerstuk 33 552, nr. 75.

⁶ Rechtbank Amsterdam 16 februari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:557.

regelen in welke vorm het vergewissen of sprake is van toestemming en meerderjarigheid moet geschieden, bijvoorbeeld door het opnemen van een specifieke vergewisplicht in de wet. Het inregelen van een verdergaande vergewisplicht die ook de aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij die geen kennis of zeggenschap hebben over de informatie die wordt geüpload op hun internetdienst zou verplichten al dat materiaal vooraf aan publicatie te screenen en beoordelen is ook niet mogelijk, omdat dit op gespannen voet zou staan met het verbod op algemene monitoring uit de Richtlijn elektronische handel en met de daarop gebaseerde nationale wet- en regelgeving, waaronder de uitsluiting van aansprakelijkheid zoals nationaal geïmplementeerd in artikel 6:196c BW, alsmede met het absolute verbod om een uiting op basis van de inhoud vooraf te verbieden zoals neergelegd in artikel 7, derde lid Grondwet.

Voor de volledigheid wijs ik er nog op dat met de Digital Services Act, die naar verwachting begin 2024 in werking treedt, enkele bepalingen uit de Richtlijn elektronische handel zullen worden vervangen en aangevuld. Het kabinet buigt zich momenteel over de implementatie van de DSA en de daarbij benodigde uitvoeringsregelgeving.

Snelle verwijdering van materiaal

Daar waar strafbaar of onrechtmatig materiaal toch is gepubliceerd, richt mijn aanpak zich op de snelle verwijdering van dit materiaal van het internet. In dit kader wordt ingezet op de onderstaande actielijnen:

- In de eerste plaats geldt het uitgangspunt van zelfregulering. Zo is tussen overheden, internetaanbieders, hostingbedrijven, en andere tussenpersonen een «Notice to Take Down» (NTD) gedragscode overeengekomen, die ziet op vrijwillige verwijdering van strafbaar of onrechtmatig materiaal door de internetsector.
- Aanvullend daarop faciliteert de overheid een aantal meldpunten om strafbare content onder de aandacht te brengen van dienstverleners binnen de internetsector. Content die deze meldpunten als illegaal betitelen wordt in dat kader in de meeste gevallen ook daadwerkelijk ontoegankelijk gemaakt. Het kabinet zet zich de komende jaren in op het verder optimaliseren van de opvolging van meldingen vanuit de meldpunten door de internetsector.
- Het kabinet is daarnaast voornemens een laagdrempelige voorziening in het leven te roepen waarbij onrechtmatige content gemeld kan worden. Waar het bestaande meldpunt kinderporno van het EOKM en het meldpunt internet discriminatie (MiND) zich richten op strafbare content, zal een meldpunt dat zich richt op onrechtmatige content ook meldingen afhandelen van diegenen die wensen dat iets van het internet wordt gehaald omdat zij daar schade van ondervinden. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van een naaktfoto zonder toestemming of gevallen van doxing. Om een dergelijke voorziening effectief te kunnen laten opereren, zijn goede afspraken met de internetsector wederom van belang, zodat ook de meldingen van onrechtmatige content snel en effectief door de internetdienstverleners worden opgepakt en verwerkt. Het streven is om het meldpunt voor onrechtmatige content in 2025 operationeel te hebben. Door het faciliteren van een laagdrempelige meldvoorziening voor onrechtmatige content wordt de toegankelijkheid van de internetsector voor burgers nog verder bevorderd en ontstaat er een evenwichtige infrastructuur waarbinnen slachtoffers ook van onrechtmatige content eenvoudig melding kunnen maken. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van Nispen (Kamerstuk 34 602, nr. 3), die oproept tot het oprichten van een laagdrempelige meldvoorziening om (onder andere) het zonder

voorafgaande toestemming online plaatsen van seksueel getint materiaal tegen te gaan. Mocht een internettussenpersoon na ontvangst van dergelijke meldingen niet overgaan tot ontoegankelijk maken of verwijderen van de gewraakte content, kan het slachtoffer er uiteraard alsnog voor kiezen de zaak voor te leggen aan een civiele rechter, eventueel ook via een kortgedingprocedure.

- De verplichtingen voor de sector zullen nog worden aangescherpt met de Digital Services Act, die naar verwachting begin 2024 in werking treedt. Met de komst van de Digital Services Act zullen de bepalingen inzake de beperking van aansprakelijkheid van online tussenpersonen voor illegale online content uit de Richtlijn elektronische handel worden vervangen en aangevuld met enkele procedurele bepalingen. Vanaf de inwerkingtreding van de Digital Services Act zullen onder meer aanvullende zorgvuldigheidsvereisten gelden, bijvoorbeeld inzake door tussenpersonen te faciliteren klachtprocedures.
- Om de verwijdering van (onder andere) strafbaar kinderpornografisch materiaal ook bestuursrechtelijk af te kunnen dwingen, heb ik daarnaast de oprichting van een Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) aangekondigd. De ATKM krijgt taken ten aanzien van online kinderpornografisch materiaal en ten aanzien van terroristische online-inhoud. De ATKM krijgt voor de uitvoering van deze taken onder andere de wettelijke bevoegdheid aanbieders van hostingdiensten op bestuursrechtelijke basis te verplichten online kinderpornografisch materiaal of terroristische online-inhoud ontoegankelijk te maken. Indien de door de ATKM aan een aanbieder van hostingdiensten opgelegde verplichting tot ontoegankelijkmaking van materiaal of tot het treffen van maatregelen niet wordt opgevolgd, zal de ATKM over kunnen gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal, dat de taken en bevoegdheden van de ATKM op het gebied van online kinderpornografisch materiaal regelt, op korte termijn aan uw Kamer aan te bieden.
- Tot slot kan op grond van artikel 125p Sv door de officier van justitie, na voorafgaande schriftelijke machtiging door de rechter-commissaris, ter zake van strafbaar materiaal een strafrechtelijk verwijderingsbevel worden uitgevaardigd. Langs die weg kan iedere aanbieder van een communicatiedienst worden bevolen om kinderpornografisch materiaal ontoegankelijk te maken. Indien dit verwijderingsbevel niet wordt opgevolgd dan kan de aanbieder van de communicatiedienst strafrechtelijk worden vervolgd, bijvoorbeeld wegens het niet opvolgen van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel in de zin van artikel 184 Sr.

Tot slot

Een gerichte en effectieve aanpak van seksueel kindermisbruik en illegale online content acht ik als gezegd van groot belang. Ik kijk dan ook uit naar de bespreking van de voortgang van deze aanpak via de verschillende pijlers tijdens het aankomende commissiedebat seksueel geweld en kindermisbruik dat is geagendeerd op 15 december a.s.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius