

Samenvatting

WODC-onderzoek: Voorziening voor verzoeken tot snelle verwijdering van onrechtmatige online content

Joris van Hoboken, Naomi Appelman, Anna van Duin, Tom Blom, Brahim Zarouali, Ronan Ó Fathaigh, Michelle Seel, Elisabetta Stringhi, Natali Helberger

Amsterdam, 1 september 2020

Dit onderzoek is uitgegeven als onderdeel van het speerpunt van de Minister voor Rechtsbescherming om de positie van slachtoffers van onrechtmatige uitingen op het internet te verbeteren. Aanleiding is dat het voor mensen als te moeilijk ervaren wordt om onrechtmatige online content snel verwijderd te krijgen.¹ Dit rapport biedt inzicht in de juridische en praktische haalbaarheid van een voorziening voor de verwijdering van onrechtmatige online content die mensen persoonlijk raakt. Onrechtmatige content is informatie, door mensen op het internet geplaatst, die in strijd is met het recht, vanwege de schadelijke gevolgen ervan en/of omdat de belangen van anderen daardoor op ernstige wijze worden aangetast. Hierbij moet, bijvoorbeeld, gedacht worden aan bedreigingen, privacy-inbreuken of wraakporno. Het doel van de onderzochte voorziening is om mensen in staat te stellen deze onrechtmatige online content zo snel mogelijk te verwijderen. Het onderzoek focust op onrechtmatige online content die mensen in hun persoon raakt en daarmee onder het recht op privéleven uit artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“EVRM”) valt. Het onderzoek is uitgevoerd middels een combinatie van analyse van literatuur, jurisprudentie, wetgeving, en andere relevante documentatie, een representatieve survey onder de Nederlandse bevolking, een serie expertinterviews, en twee workshops met experts.

De problematiek van het verwijderen van onrechtmatige online content is complex en heterogeen. Uit de uitgevoerde survey is af te leiden dat 15% van de Nederlandse bevolking direct of indirect ervaring heeft met het soort van schadelijke, en mogelijk onrechtmatige, content waar deze studie zich op richt. Uit de survey en expertinterviews blijkt verder dat het moeilijk verwijderd krijgen van onrechtmatige online content breed gezien wordt als een maatschappelijk probleem. De heterogeniteit van de problematiek komt door de grote diversiteit aan typen onrechtmatige uitingen, de diversiteit aan internetdiensten die betrokken zijn, en de verschillende soorten schade die de content kan veroorzaken. De problematiek bevindt zich op het snijvlak van de bredere onderwerpen van de toegang tot recht en internetregulering.

¹ Zie de reactie van de regering op het burgerinitiatief «Internetpesters aangepakt», Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 34 602, nr. 2.

De problemen die een individu tegen kan komen wanneer deze geconfronteerd wordt met onrechtmatige content en op zoek is naar een manier om deze te verwijderen, zijn samengevat in zeven struikelblokken, weergegeven in de tabel (Figuur i). Om daadwerkelijk zicht te krijgen op de maatschappelijke behoefte aan een nieuwe procedure, zijn de verschillende bestaande procedures geanalyseerd en is gekeken in hoeverre zij deze struikelblokken wegnemen.

Individuele struikelblokken
Bekendheid & bereikbaarheid dienst
Type onrechtmatige content
Type internetdienst
Mate van vereiste specialistische kennis
Terugkomende content
Persoonlijke omstandigheden
Toegang tot de rechter

Figuur i

Concreet zijn dit de volgende procedures. Ten eerste zijn er vier civielrechtelijke procedures onderzocht, waarin de civiele rechter een bevel gevraagd kan worden om de onrechtmatige content te verwijderen. De doorlooptijd van een civiele bodemprocedure is in de praktijk 6-9 maanden. In geval van spoed kan in kort geding op relatief korte termijn een voorlopige voorziening verkregen worden. In beide gevallen geldt verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. In de verzoekschriftprocedure die nu al openstaat voor verzoeken op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (“AVG”) is geen advocaat vereist. Deze procedure wordt als flexibeler en informeler gezien en de rechtbank is verantwoordelijk voor de oproeping van betrokken partijen. De ex parte-procedure uit hoofde van artikel 1019e Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (“Rv”), tot slot, bestaat momenteel alleen binnen het Intellectueel Eigendomsrecht (“IE-recht”) en houdt in dat, in zeer spoedeisende situaties, een voorlopige voorziening van de civiele rechter kan worden verkregen zonder dat de wederpartij eerst gehoord wordt. Geen van deze procedures neemt alle struikelblokken weg, maar er is wel ruimte om gericht te experimenteren met het (deels) verminderen van de geïdentificeerde procedurele obstakels.

Naast de civielrechtelijke route is de bestuursrechtelijke route via de Autoriteit Persoonsgegevens (“AP”) besproken. Bij schending van de AVG kan een individu een klacht indienen bij de AP. Het ligt binnen de discretionaire bevoegdheid van de AP om te besluiten of de klacht opgepakt wordt. Om specifieke onrechtmatige content verwijderd te krijgen heeft de AP de mogelijkheid boetes of dwangsommen op te leggen. Daarnaast kent de AVG ook individuele rechten die mensen zelf kunnen uitoefenen tegenover iemand die inbreuk maakt op zijn of haar rechten. Een individu moet zich dan eerst tot degene die de inbreuk maakt (de verwerker) wenden en wanneer deze weigert mee te werken is er de mogelijkheid dit af te dwingen via een civiele verzoekschriftprocedure.

De klachtenprocedure bij relevante internetdiensten (Notice and Takedown) is ook centraal betrokken in het onderzoek. Dit is geen juridische route tot verwijdering, maar in de praktijk wel belangrijk voor het verwijderen van onrechtmatige online content gezien het laagdrempelige karakter. Een individu volgt hierbij de klachtenprocedure die een internetdienst zelf aanbiedt en waar de internetdienst ook zelf de beslissing neemt of de content verwijderd wordt. Wanneer een Notice and Takedown-procedure niet tot resultaat leidt kan een individu zich alsnog wenden tot de civiele rechter. Tenslotte besteedt het rapport aandacht aan de waarde van de aangifte in het strafrecht en hoe politie en justitie een rol kunnen spelen bij de verwijdering van onrechtmatige online content.

De procedures zijn op een aantal criteria beoordeeld, ontleend aan de besproken problematiek rond de toegang tot recht, het grondrechtelijk kader van artikel 6, 8 en 10 EVRM en de ervaringen en belangen van betrokken personen. Het betreft de doorlooptijd, en de drempels om te procederen uitgesplitst in kosten en complexiteit, procedurele waarborgen, waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting, doeltreffendheid en capaciteit/schaalbaarheid.

Uit de uitgevoerde analyse ontstaat het onderstaande beeld (Figuur ii). Wanneer de figuur in zijn geheel wordt bekeken, is zichtbaar waar bepaalde afwegingen moeten worden gemaakt. Er zijn enerzijds procedurele routes die snel, laagdrempelig en schaalbaar zijn, en anderzijds procedures die optimale rechtstreeklijke waarborgen bieden. Een combinatie van al deze kwaliteiten in één procedure lijkt uitgesloten.

	Schaalbaarheid	Doorlooptijd	Drempelkosten	Drempelcomplexiteit	Proceswaarborg	VvMU* waarborg	Doel-treffendheid
Civilrecht							
Bodemprocedure	Rood	Rood	Rood	Rood	Groen	Groen	Groen
Verzoekschrift	Rood	Oranje	Oranje	Oranje	Groen	Groen	Groen
Kort geding	Rood	Oranje	Oranje	Oranje	Groen	Groen	Groen
Ex parte	Oranje	Groen	Rood	Oranje	Groen	Oranje	Oranje
Bestuursrecht							
Klacht AP	Oranje	Rood	Groen	Groen	Oranje	Oranje	Rood
AVG rechten	Groen	Groen	Groen	Groen	Rood	Oranje	Rood
Buiten juridisch							
Notice & Takedown	Groen	Groen	Groen	Groen	Rood	Rood	Oranje

Rood: de procedure scoort niet goed op het criterium.

Oranje: de procedure scoort niet goed maar ook niet slecht op het criterium.

Groen: de procedure scoort goed op het criterium.

* Vrijheid van Meningsuiting

Figuur ii

Door de heterogeniteit van de problematiek en de noodzakelijke afwegingen in het vormgeven van een procedure is er niet één alomvattende oplossing voor de onderzochte problematiek in de zin van één specifieke juridische procedure. Wel zijn er 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 nu zij gericht zijn op het wegnemen of afzwakken van de struikelblokken en knelpunten op verschillende fronten. Vijf oplossingsrichtingen zijn veelbelovend:

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

Een aantal Europese landen heeft deze stap al gezet in hun nationale wetgeving en momenteel wordt dit ook op EU-niveau voorbereid in de *Digital Services Act*. Bij de normering van Notice and Takedown-procedures moet aandacht uitgaan naar het voorkomen van de verwijdering van rechtmatige content en het bieden van procedurele waarborgen. Het huidige gebruik van Notice and Takedown-procedures door politie en justitie dient daarnaast ook kritisch bekeken te worden.

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

Meer specifiek: experimenteren met het kantonrechtterskortgeding, de verzoekschriftprocedure die nu al beschikbaar is voor de uitoefening van AVG-rechten en/of de ex parte-procedure. Het kantonrechtterskortgeding heeft als voordeel dat het bij uitstek geschikt is voor spoedeisende zaken, er geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt en een grotere reikwijdte heeft dan de verzoekschriftprocedure, al is die laatste mogelijk toegankelijker voor benadeelden. Een ex parte-procedure kan uitkomst bieden in zeer spoedeisende zaken die relatief gemakkelijk af te doen zijn, maar daar verdient de uitzondering op hoor en wederhoor een bijzondere rechtvaardiging en duidelijke afbakening;

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

De AP zou een bredere coördinerende rol kunnen vervullen bij de aanpak van onrechtmatige online content die mensen in de persoon raakt. Dit ligt immers in het verlengde van de taken die zij nu ook al vervult en die raken aan kwesties op het gebied van privacy en de eer en goede naam. Een uitbreiding van de taken van de AP moet wel bezien worden in de bredere discussie over het gebrek aan capaciteit van de AP;

4. Het geven van meer civielrechtelijke of bestuursrechtelijke betekenis aan de aangifte is juridisch wenselijk noch realistisch.

Wel ligt er een mogelijkheid om (nadere) aanwijzingen voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten in verband met illegale online content te ontwikkelen. Dergelijke aanwijzingen zouden betrokken partijen meer houvast kunnen bieden. Voor benadeelden voor de vraag of het zin heeft om aangifte te doen en voor de politie voor de aanpak en prioritering van het type zaken dat in deze studie aan de orde is;

5. 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.

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 het internet en manieren waarop zij die rechten kunnen uitoefenen.

Het rapport concludeert dat veel winst te behalen is met het inrichten van een centraal kenniscentrum of meldpunt waar belanghebbenden terecht kunnen voor een integrale routekaart. Een gelaagd aanbod van informatie – aan rechtszoekenden zelf én aan juristen die hen hulp en bijstand verlenen – is hierbij cruciaal. 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.

In de eerste lijn is de aanpak van onrechtmatige inhoud het meest effectief wanneer de klacht en verwijderprocedures (Notice and Takedown-procedures) van de betrokken internetdiensten goed verlopen. Vervolgens is voor de overheid een duidelijke rol weggelegd in het verzekeren van grondrechtelijke en rechtsstatelijke waarborgen en het bieden van een stok achter de deur: het handhaven of afdwingen van individuele rechten via rechterlijk ingrijpen. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de bescherming van grondrechten, zowel de bescherming van het recht op privéleven als de vrijheid van meningsuiting, is een actieve rol van de overheid vereist in de aanpak van onrechtmatige online content. Het belang van de bescherming van deze grondrechtelijke belangen vormt tevens het belangrijkste argument om voor de aanpak van onrechtmatige content speciale voorzieningen te overwegen. Dit onderzoek concludeert echter dat hiervoor, door de heterogeniteit van de problematiek, geen uniforme oplossing bestaat. Het biedt de bovenstaande oplossingsrichtingen om bestaande knelpunten weg te nemen en om de verschillende problemen zo goed mogelijk aan te sluiten bij de bestaande maatschappelijke behoefte.