



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)

Datum 19 september 2023

Onderwerp Position paper - EU verordening ter bestrijding en voorkoming van seksueel misbruik

Sociale media en online platformen spelen steeds vaker een faciliterende rol in de seksuele uitbuiting van en seksueel geweld tegen kinderen. Bijvoorbeeld doordat er beeldmateriaal van misbruik gedeeld wordt, maar ook doordat deze online omgevingen gebruikt kunnen worden voor het online benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden (*grooming*). Digitale opsporing is daarom cruciaal in de bestrijding van seksueel geweld tegen kinderen en seksuele uitbuiting van kinderen.

Het *Voorstel voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen* van de Europese Unie (EU) is aangekondigd in de EU-strategie voor een effectieve aanpak van seksueel misbruik. Het heeft als doel om aanbieders van online diensten te verplichten seksueel kindermisbruik via hun platformen effectiever tegen te gaan. Het voorstel is op 11 mei 2022 door de Europese Commissie gepubliceerd en ingediend bij de Europese Raad en het Europees Parlement.

### **Wat houdt de verordening in?**

De verordening verplicht aanbieders van hostingdiensten (diensten die ruimte aanbieden voor het opslaan van informatie, afbeeldingen, of andere inhoud toegankelijk via een website) en van interpersoonlijke communicatie (zoals berichtendiensten en e-maildiensten) het risico te beoordelen dat hun platformen worden gebruikt voor het delen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Ook moeten zij mitigerende maatregelen invoeren. Daarnaast worden zij verplicht beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik te melden aan het nog op te richten EU-Centrum voor het voorkomen en bestrijden van seksueel kindermisbruik. De aanbieders kunnen ook worden verplicht bestaand en nieuw materiaal op te sporen op hun platformen.

De vraag is of de verordening in de huidige opzet het beoogde doel bereikt en daarmee effectief is in de bestrijding van seksueel kindermisbruik en de bescherming van slachtoffers. Het voorstel voor de verordening heeft in Nederland tot veel discussie geleid. De Nationaal Rapporteur is van mening dat een zo belangrijk voorstel voor een verordening om de aanpak van seksueel kindermisbruik te versterken weloverwogen moet gebeuren.

## **Versterking preventieve aanpak**

**Datum**  
19-09-2023

Er zijn voorstanders van de verordening die wijzen op de positieve bijdrage die de uitvoering van de Verordening kan hebben op het bestrijden van seksueel kindermisbruik. Op dit moment komt het overgrote deel van de meldingen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik van slechts een klein aantal aanbieders van online diensten. Deze aanbieders scannen hun diensten op vrijwillige basis op aanwezigheid van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik. Dit doen deze aanbieders op basis van een tijdelijke verordening die in augustus 2024 afloopt. Na het verlopen van deze tijdelijke verordening is het niet langer mogelijk op vrijwillige basis te scannen op de aanwezigheid van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik. Het is positief dat het voorstel voor de nieuwe verordening álle aanbieders van hostingdiensten en van interpersoonlijke communicatie verplicht tot het nemen van maatregelen om misbruik via hun platformen te voorkomen en aan te pakken.

Kinderrechtenorganisaties wijzen erop dat met deze verordening de preventieve aanpak van seksueel kindermisbruik online wordt versterkt. Aanbieders worden verplicht om het risico van misbruik via hun platform in kaart te brengen en risicobeperkende maatregelen voor te stellen, zoals het invoeren van verplichte leeftijdsverificatie om toegang te krijgen tot een platform of app. Deze risicobeoordeling en voorgestelde maatregelen zullen worden getoetst door een Nationale Coördinerende Autoriteit. In Nederland zal dat de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM) zijn.

Onder de verordening is vrijwillige opsporing van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden door aanbieders van hostingdiensten en van interpersoonlijke communicatie, zoals dat op dit moment gebeurt, niet langer toegestaan. Het scannen op de aanwezigheid van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en *grooming* en het opsporen daarvan door deze aanbieders zal alleen zijn toegestaan als er een opsporingsbevel is uitgegeven door een rechter. Deze opsporingsbevelen zullen eerst getoetst worden door de ATKM.

## **Disproportionele schending recht op privacy**

Zowel in Nederland als vanuit de EU-Commissies die de verordening behandelen klinkt er ook kritiek op de verordening. Het eerste punt van kritiek gaat over de disproportionele schending van het recht op privacy van platformgebruikers. Hoewel veel informatie nog ontbreekt over de precieze impact die de verordening gaat hebben op het scannen van interpersoonlijke communicatie, geven veel instanties aan dat de verordening zoals deze er nu ligt, het verbod op algemene toezichtverplichtingen zou kunnen schaden. Deze kritiek is vooral gebaseerd op de mogelijkheid van 'opsporingsbevelen' die zijn opgenomen in het voorstel. Omdat het in het huidige voorstel ontbreekt aan concrete voorwaarden waaronder een opsporingsbevel wordt afgegeven en dus wanneer aanbieders het delen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik of het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden op hun platform moeten opsporen, is het moeilijk te beoordelen of de waarborgen voldoende rekening houden met de privacy van gebruikers.

Zo bestaat het risico dat er willekeurig wordt meegekeken en meegeluisterd met de interpersoonlijke communicatie van willekeurige burgers, inclusief kinderen.

Onder andere de juridische dienst van de Europese Raad en de onderzoeksdienst van het Europees Parlement hebben hun zorgen geuit dat het scannen van interpersoonlijke communicatie zonder dat er een verdenking bestaat het verbod op algemene toezichtverplichtingen zou kunnen schenden. Deze organisaties geven daarom aan dat het voorliggende voorstel niet zal voldoen aan de eis dat elke inbreuk op privacy noodzakelijk en proportioneel moet zijn voor het nagestreefde doel, het proportionaliteitscriterium.

**Datum**  
19-09-2023

Hoewel de Nederlandse Autoriteit Persoonsgegevens, het samenwerkingsverband van de Europese privacytoezichthouders (*European Data Protection Board*, EDPB) en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (*European Data Protection Supervisor*, EDPS) erkennen dat er procedurele waarborgen zijn ingebouwd om tot een opsporingsbevel te komen, delen zij de zorgen van de juridische dienst van de Europese Raad en de onderzoeksdienst van het Europees Parlement dat de maatregelen in het voorstel in de huidige vorm een te groot risico vormen op een vergaande inbreuk op privacy.

### **Vraagtekens effectiviteit voorgestelde maatregelen**

Het tweede punt van kritiek gaat over het beperkte effect dat de verordening volgens sommige partijen zal hebben op het aanpakken van seksueel kindermisbruik. Zo wordt allereerst beargumenteerd dat de bestaande software onvoldoende in staat is om effectief nieuw beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden op te sporen. Waar voor het opsporen van bekend beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik een 'matching'-technologie met een relatief lage foutmarge gebruikt wordt, kan deze 'matching'-technologie niet worden ingezet voor het opsporen van nieuw beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden. Hiervoor wordt algoritmische software gebruikt met een mogelijk grote foutmarge, wat betekent dat er in veel gevallen sprake zal zijn van vals-positieve uitkomsten waarbij burgers ten onrechte door het systeem geïdentificeerd worden als pleger van een strafbaar feit. Zelfs bij een relatief laag foutpercentage op een grote bulk data betekent dit een disproportionele aanslag op de capaciteit bij de politie. De capaciteit die nodig is voor het verwerken, prioriteren en onderzoeken van deze meldingen zal ten koste gaan van andere opsporingsmogelijkheden, zoals een proactieve opsporing van (online) seksueel kindermisbruik. En dat terwijl deze laatste vorm van opsporen volgens sommige partijen effectiever is en leidt tot kansrijkere zaken.

Op verzoek van het Europees Parlement is er een extra impact assessment uitgevoerd. In het impact assessment zet de onderzoeksdienst van het Europees Parlement ernstige vraagtekens bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen.

### **Mensenrechtenschendingen content moderators**

Een derde en veelal onderbelicht punt van kritiek gaat eveneens over de mogelijke schending van mensenrechten als gevolg van de verordening. Afbeeldingen die door software automatisch gedetecteerd worden als mogelijk strafbaar, zullen vervolgens altijd door mensenogen beoordeeld moeten worden. Momenteel wordt deze handmatige moderatie door aanbieders van online diensten vaak uitbesteed aan bedrijven in lagelonenlanden. Dit betekent dat grote groepen mensen tegen een laag loon en met weinig tot geen aandacht voor het

psychisch welzijn, lange werkdagen maken waarin zij aanhoudend afbeeldingen moeten beoordelen. Bij inwerkingtreding van de verordening zullen meer aanbieders seksueel kindermisbruik gaan opsporen op hun platformen. Gezien de foutmarge van bestaande software is het aannemelijk dat er meer mogelijk strafbare afbeeldingen gedetecteerd worden. De vraag naar hoe de handmatige moderatie hiervan plaats moet vinden wordt momenteel onvoldoende gesteld.

**Datum**  
19-09-2023

## **Tot slot**

In het huidige voorstel voor de verordening wordt nog onvoldoende aandacht besteed aan de uitwerking van de verordening bij de implementatie, ten eerste in termen van de impact op fundamentele mensenrechten en ten tweede in termen van effectiviteit in het aanpakken van seksueel geweld tegen kinderen. Informatie over de impact die de verordening zal gaan hebben ontbreekt. Sinds de lancering is er discussie over het voorstel door verschillende partijen waaronder de EU-lidstaten, opsporingsdiensten, kinderrechten-NGOs en privacy waakhonden. De discussie wordt gekarakteriseerd door een tegenstelling tussen de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en bescherming van hun recht op privacy.

Aan de ene kant vinden voorstanders van de verordening dat het voorstel noodzakelijk is om kinderen effectief te kunnen beschermen tegen online seksueel geweld. Tegenstanders van de verordening stellen dat het recht op privacy van zowel kinderen als volwassenen disproportioneel wordt geschaad. De tegenstellingen waarmee de discussie rondom de verordening wordt gekarakteriseerd laten weinig ruimte voor een genuanceerd debat en zijn onjuist, want het doel van alle betrokkenen is dat kinderen beschermd worden tegen seksueel geweld. Een discussie in tegenstellingen staat een inhoudelijke discussie over de meest effectieve manier van beschermen in de weg.

De Nationaal Rapporteur heeft de discussie over de EU-verordening op de voet gevolgd en met experts in beleid, politiek en bij NGOs gesproken. Het Europees Parlement en de Europese Raad buigen zich op dit moment over het voorstel en hebben verschillende opinies van commissies opgevraagd en studies uitgezet. Op basis van deze opinies en studies bepalen het Europees Parlement en de Europese Raad hun positie over het voorstel en gaan dit najaar in overleg over het voorstel. De Nederlandse overheid onderhandelt mee over dit voorstel.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft een door de Tweede Kamer aangenomen motie om client side scanning (het scannen van de inhoud van berichten nog voordat deze verzonden worden en dus ook nog voordat er end-to-end-encryptie is toegepast), naast het scannen van end-to-end encrypted communicatie, te verbieden, naast zich neergelegd. Zij beargumenteerde dat het uitsluiten van client side scanning haar al beperkte onderhandelingspositie nog verder zou beperken. Dit is een opmerkelijke uitspraak gezien het feit dat Nederland niet alleen zou staan in deze kritiek. Ook Duitsland en Oostenrijk nemen een kritische houding aan ten opzichte van het voorstel, met name als het gaat om het scannen van end-to-end encrypted communicatie en client side scanning. Duitsland zegt het voorstel alleen te overwegen als er significante aanpassingen worden gedaan.

Het is positief dat de EU stappen neemt om álle aanbieders van online diensten te verplichten om de risico's dat seksueel misbruik van kinderen via hun diensten plaatsvindt te verkleinen. Bovendien stelt de verordening maatregelen voor die

het opsporen van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik transparanter maken. De discussie in Nederland tussen het Parlement en de Regering over de verordening heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op de impact van de verordening op versleutelde communicatie. Maar, de Nationaal Rapporteur ziet meer risico's in het voorstel en nodigt de Nederlandse overheid uit om een bredere discussie te voeren en deze overwegingen mee te nemen in haar onderhandelingen. Desnoods zet de Nederlandse overheid in op het verlengen van de momenteel in werking zijnde tijdelijke verordening om zo meer tijd te creëren om de nodige inhoudelijke discussies te kunnen voeren en onderliggende vragen te kunnen beantwoorden. De Nationaal Rapporteur is van mening dat een zo belangrijk voorstel voor een verordening om de aanpak van seksueel kindermisbruik te versterken en die direct van toepassing zal zijn in de lidstaten, weloverwogen moet gebeuren.

**Datum**  
19-09-2023