

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende regels voor de openbaar te maken gegevens in geval van openbaarmaking van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom en het behoud van kinderpornografisch materiaal, alsmede vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 9 en 12 van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal (Besluit bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal)

KetenID WGK027195

Op de voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, D. van Weel, van... , directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr.....;

Gelet op de artikelen 9, zesde lid, 12 en 17 van de Wet bestuursrechtelijke aanpak voor online kinderpornografisch materiaal;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van de Minister van Veiligheid en Justitie, D. van Weel, van .. , directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 Definities

In dit besluit wordt verstaan onder:

- wet: Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal.

Artikel 2 Plaats en duur openbaarmaking

1. Indien de Autoriteit besluit tot openbaarmaking van een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete of een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom, wordt de beschikking, bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8, eerste lid, van de wet, door de Autoriteit geplaatst op een website met informatie van de Autoriteit.
2. Onderdelen van de beschikking, bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8, eerste lid, van de wet, die persoonsgegevens, bedrijfsnamen of bedrijfsgegevens van derden bevatten, worden niet op de website gepubliceerd.
3. De beschikking, bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8, eerste lid, van de wet, en de gegevens, bedoeld in artikel 9, vijfde lid, van de wet, blijven drie jaar na de datum van het besluit tot openbaarmaking beschikbaar op de website.

Artikel 3 Reactie van geadresseerde

1. De mogelijke reactie van de geadresseerde in verband met de openbaarmaking van zijn gegevens zal worden gevoegd bij de beschikking, bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8, eerste lid, van de wet, op de website met informatie van de Autoriteit.
2. In geval van een reactie zal deze bestaan uit de mededeling dat de geadresseerde het eens of oneens is met de openbaarmaking van zijn gegevens.

Artikel 4 Beëindigen openbaarmaking

De Autoriteit beëindigt de plaatsing van de beschikking bedoeld in artikel 2, eerste lid, en de daarbij behorende gegevens als bedoeld in artikel 2, derde lid, onverwijld indien:

- a. het besluit tot openbaarmaking wordt ingetrokken; of
- b. het besluit tot openbaarmaking danwel de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom door de bestuursrechter onherroepelijk is vernietigd.

Artikel 5 Behoud van kinderpornografisch materiaal

1. De Autoriteit bewaart het kinderpornografisch materiaal waarover zij de beschikking heeft gekregen in het kader van de uitvoering van de in artikel 2 van de wet bedoelde taken, en de daarbij behorende persoonsgegevens, waaronder de in artikel 10 van de wet bedoelde gegevens, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn in verband met de strafvordering of de bestuursrechtelijke procedure, niet langer dan voor die doeleinden noodzakelijk is en ieder geval niet langer dan een jaar na de laatste verwerking.
2. De Autoriteit bewaart het kinderpornografisch materiaal waarover zij de beschikking heeft gekregen in het kader van de uitvoering van de in artikel 2 van de wet bedoelde taken, en de daarbij behorende persoonsgegevens, waaronder de in artikel 10 van de wet bedoelde gegevens, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn in verband met de taak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de wet, niet langer dan voor die taak noodzakelijk en ieder geval niet langer dan 20 jaar.
3. De Autoriteit voorziet ten aanzien van de in het eerste en tweede lid bedoelde persoonsgegevens in informatiebeveiligingsbeleid waarin is vastgelegd op welke wijze invulling wordt gegeven aan de daarvoor geldende normen, waaronder in ieder geval de meest recente door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde richtlijnen voor informatiebeveiliging bij de rijksoverheid.
4. De Autoriteit voorziet in maatregelen waarmee de toegang tot en het gebruik van de in het eerste en tweede lid bedoelde gegevens op zorgvuldige wijze wordt geregeld en strikt beperkt is tot personen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de in artikel 2 van de wet bedoelde taak van de Autoriteit.
5. De toegang tot en het gebruik van de in het eerste en tweede lid bedoelde gegevens worden gelogd. De gegevens die in verband met het loggen worden vastgelegd, worden uitsluitend gebruikt voor controledoeleinden.

Artikel 6 Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van PM.
2. De artikelen 9 en 12 van de wet treden in werking met ingang van PM.

Artikel 7 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Nota van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Per 1 juli 2024 is de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal in werking getreden. Die wet geeft de Autoriteit Online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (hierna: ATKM) mede tot taak de ontoegankelijkmaking van online kinderpornografisch materiaal af te dwingen. Daartoe heeft de ATKM bestuursrechtelijke bevoegdheden om op te treden tegen aanbieders van hosting- en communicatiediensten die niet vrijwillig meewerken aan ontoegankelijkmaking van dit materiaal. Zij kan op grond van artikel 7 en 8 van die wet onder meer een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete opleggen. Op grond van artikel 9 van de wet kan de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete openbaar worden gemaakt. Ter uitvoering van de wet is het noodzakelijk om de hierna genoemde nadere regels te stellen.

Ten eerste regelt artikel 9, zesde lid, van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels worden gesteld met betrekking tot de openbaar te maken gegevens bij openbaarmaking van een beschikking waarmee een last onder dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd door de ATKM. Daarbij dienen onder andere regels te worden gesteld over de wijze waarop openbaarmaking plaatsvindt en de mogelijke reactie van de geadresseerde in verband met openbaarmaking van zijn gegevens. Dit besluit voorziet daarin. Dit wordt in paragraaf 2 verder toegelicht.

Ten tweede regelt artikel 12 van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal dat bij amvb nadere regels worden gesteld met betrekking tot het behoud van het kinderpornografisch materiaal en de daarbij behorende persoonsgegevens door de ATKM, en regels over de wijze waarop dit materiaal kan worden gebruikt ten behoeve van de strafvordering of de bestuursrechtelijke procedure. Dit besluit voorziet daarin. Dit wordt in paragraaf 3 verder toegelicht.

De artikelen 9 en 12 van de wet zullen samen met dit besluit in werking treden.

2. Openbaar te maken gegevens

Op grond van artikel 9, eerste lid, Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal kan de ATKM een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete openbaar maken.¹ De openbaarmaking is er in de eerste plaats op gericht de naleving van de wet te bevorderen en tevens inzicht te geven in de mate waarin en de manier waarop op deze naleving toezicht wordt gehouden. Van de openbaarmaking gaat bovendien een zekere diffamerende werking uit, omdat de bestuurlijke boete is opgelegd wegens het nalaten opvolging te geven aan een gegeven aanwijzing.

Gelet op deze doelstelling van de openbaarmaking, is ervoor gekozen om in geval van openbaarmaking van de bestuurlijke boete of de last onder dwangsom de openbaar te

¹ Op dit punt wijken het Uitvoeringsbesluit TOI-verordening en dit Besluit van elkaar af. Als gevolg van het amendement Michon-Derkzen (Kamerstukken II 2023-24, 36 3772, nr. 11) is aan de wet bestuursrechtelijke aanpak van online kinderpornografisch materiaal toegevoegd dat ook een last onder dwangsom openbaar kan worden gemaakt. Deze mogelijkheid kent de Uitvoeringswet TOI-verordening niet.

maken gegevens op de eigen website van de ATKM te plaatsen. Het gaat om zowel het primair besluit als beslissing op bezwaar. Dit is geregeld in artikel 2 van dit besluit.

De aanbieder wordt middels een voorgenomen openbaarmakingsbesluit geïnformeerd over de voorgenomen openbaarmaking. Daarbij wordt de aanbieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen waarin hij gemotiveerd kan aangeven welke informatie uit het sanctiebesluit geschoond moet worden. Onderdelen van het sanctiebesluit die persoonsgegevens, bedrijfsnamen of bedrijfsgegevens van derden bevatten, worden niet op de website gepubliceerd.

Op de website wordt bij openbaarmaking vermeld wat de juridische status is van het sanctiebesluit, bijvoorbeeld dat nog bezwaar mogelijk is of dat bezwaar is ingesteld. Dit volgt uit artikel 9, vijfde lid, van de wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal. Daarnaast regelt artikel 3 van dit besluit dat de mogelijke reactie van de geadresseerde in verband met de openbaarmaking van zijn gegevens op de website wordt vermeld, welke reactie zal worden gevoegd bij het sanctiebesluit op de website met informatie van de ATKM. Het gaat om de mededeling of de geadresseerde het eens of oneens is met het openbaar maken van zijn gegevens. Het sanctiebesluit en de hiervoor genoemde gegevens blijven gedurende drie jaar na de datum van de openbaarmakingsbeschikking zichtbaar op de website van de ATKM. Na drie jaar mag ervan worden uitgegaan dat het doel van openbaarmaking, afschrikwekking en inzicht geven in het werk van de ATKM, voldoende is bereikt en het niet langer noodzakelijk is deze gegevens te vermelden op de website.

Indien het besluit tot openbaarmaking wordt ingetrokken, haalt de ATKM het sanctiebesluit en de daarbij behorende gegevens onverwijld van haar website. Dat geldt ook als het besluit tot openbaarmaking dan wel de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom door de rechter onherroepelijk is vernietigd. Dit is geregeld in artikel 4 van dit besluit. In de hiervoor beschreven situaties is er niet langer een noodzaak voor de openbaarmaking van deze gegevens en zij dienen daarom onverwijld van de website van de ATKM te worden gehaald.

3. Behoud van het kinderpornografisch materiaal en de daarbij behorende persoonsgegevens

Artikel 12 van de wet regelt dat nadere regels worden gesteld met betrekking tot het behoud van het kinderpornografisch materiaal en de daarbij bijbehorende persoonsgegevens door de ATKM, en regels over de wijze waarop dit materiaal kan worden gebruikt ten behoeve van de strafvordering of de bestuursrechtelijke procedure. De ontoegankelijkmaking kan ertoe leiden dat online kinderpornografisch materiaal wordt verwijderd door de aanbieder van hostingdiensten of aanbieder van communicatiediensten. Gelet op het belang van deze gegevens voor een eventuele bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure en ten behoeve van de onderzoekstaak om op een later moment online te kunnen toetsen of hetzelfde materiaal niet opnieuw opduikt, is het van belang dat een kopie van dit materiaal behouden blijft.

In artikel 5, eerste lid, van dit besluit is daarom geregeld dat kinderpornografisch materiaal en de daarbij behorende persoonsgegevens, waaronder de in artikel 10 van de wet bedoelde gegevens, voor zover die noodzakelijk zijn in verband met de strafvordering of de bestuursrechtelijke procedure niet langer worden bewaard dan voor die doeleinden noodzakelijk en in ieder geval niet langer dan een jaar na de laatste verwerking.

Gelet op het beginsel van opslagbeperking is het uitgangspunt dat (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor

de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld. Voor het voeren van gerechtelijke procedures zal de ATKM moeten beschikken over relevante bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens en in verband daarmee een kopie van het betreffende online kinderpornografisch materiaal. Een termijn van een jaar na de laatste verwerking van de persoonsgegevens wordt daarbij passend geacht, opdat ook de termijn van het instellen van vervolgpcedures zal zijn verstreken. Na afronding van deze procedures en nadat een eventuele beroepstermijn is verstreken, zullen de persoonsgegevens en het kinderpornografisch materiaal worden verwijderd. Bij de keuze voor deze bewaartermijn is in het kader van uitvoerbaarheid door de ATKM aangesloten bij de bewaartermijn in artikel 6, derde lid, Uitvoeringswet TOI-verordening.

In artikel 5, tweede lid, van dit Besluit is geregeld dat kinderpornografisch materiaal en de daarbij behorende persoonsgegevens, waaronder de in artikel 10 van de wet bedoelde gegevens, voor zover die noodzakelijk zijn in verband met de taak als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de wet niet langer worden bewaard dan voor die taak noodzakelijk en ieder geval niet langer dan 20 jaar.

De ATKM kan bijvoorbeeld in het kader van de taak in artikel 2, eerste lid, onder b, van de wet analyses uitvoeren om te beoordelen waar de capaciteit van de ATKM zich op moet richten, waarbij mogelijk kinderpornografische materiaal en persoonsgegevens worden verwerkt. Ook kan de ATKM informatie die zij van Offlimits ontvangt in het kader van de onderzoekstaak verwerken en bewaren en daarmee bijvoorbeeld bepalen welke provider zal worden aangepakt of inzicht proberen te krijgen in welke trends er zijn. Kinderpornografisch materiaal en persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt, worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor die taak en in ieder geval niet langer dan 20 jaar. Het ligt niet voor de hand dat deze gegevens ten behoeve van de hier genoemde onderwerpen 20 jaar bewaard hoeven te worden en deze zullen worden verwijderd zodra de noodzaak tot bewaren niet meer aanwezig is.

Ook wil de ATKM online kinderpornografisch materiaal in gepseudonimiseerde vorm bewaren in combinatie met het rapport met specificatie omtrent de strafbaarheid van het materiaal. Het bewaren van dit materiaal is noodzakelijk voor de onderzoekstaak, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet bestuursrechtelijke aanpak online kinderpornografisch materiaal. Door deze informatie te bewaren kan op een later moment online worden getoetst of hetzelfde materiaal niet opnieuw opduikt en kan de inhoud van het bijgesloten rapport worden gebruikt voor toekomstige handhaving op eerder bekend strafbaar online kinderpornografisch materiaal.

Daarbij zal het online kinderpornografisch materiaal in eerste instantie worden bewaard in de vorm van een "hash" in de zogenaamde "hashdatabase". "Hashen" is het omzetten van een gegeven sleutel of tekenreeks in een andere waarde en is een methode van cryptografie die gegevens omzet in een unieke tekenreeks. Door middel van "hashing" wordt van een afbeelding van online kinderpornografisch materiaal een unieke cijfercode gegenereerd, die in de "hashdatabase" wordt opgeslagen. Met behulp van deze "hashdatabase" wordt vervolgens op het openbare internet gezocht naar afbeeldingen met een vergelijkbare "hash". Op deze wijze kan geautomatiseerd en in gepseudonimiseerde vorm naar dit materiaal worden gezocht en blijft de inzet van medewerkers bij het zoeken en dus bekijken van dit vreselijke materiaal beperkt tot het beoordelen van de uitkomst van het zoeken met de "hashdatabase". In de toekomst kan mogelijk op andere nog innovatievere wijzen naar dit eerder geïdentificeerd materiaal worden gezocht. Om dit mogelijk te maken is de grondslag in artikel 5, tweede lid, van dit Besluit techniekneutraal geformuleerd. Om op deze wijze te zoeken en invulling te geven aan de onderzoekstaak, is het noodzakelijk het online kinderpornografisch materiaal te bewaren.

Een bewaartermijn van 20 jaar voor kinderpornografisch materiaal in het kader van de onderzoekstaak van de ATKM wordt passend geacht. Ook door de politie wordt online kinderpornografisch materiaal bewaard in de vorm van "hashes". De politie hanteert daartoe een bewaartermijn van 30 jaar. Een dergelijk lange bewaartermijn wordt passend en gerechtvaardigd geacht omdat kinderpornografisch materiaal van reeds bekende en geïdentificeerde slachtoffers vaak jarenlang blijft circuleren op het internet, vaak tot ver in het inmiddels volwassen leven van de slachtoffers. Door het materiaal in gepseudonimiseerde vorm te bewaren kan herhaald slachtofferschap in de vorm van het opnieuw online komen van materiaal van seksueel kindermisbruik zo snel en effectief mogelijk worden voorkomen.

Het onderhavig besluit bevat verder een set aan maatregelen die persoonsgegevens op meerdere manieren beschermen. Van belang is te benoemen dat de wet en onderhavig besluit primair aangrijpen op de bescherming van persoonsgegevens, maar dat informatiebeveiliging en de bescherming van persoonsgegevens geen gescheiden trajecten zijn. Persoonsgegevens en andere gegevens zijn immers met elkaar verweven. Om die reden wordt in het onderhavige besluit gesproken over informatiebeveiliging waarmee ook de beveiliging van persoonsgegevens wordt bedoeld.

Op basis van artikel 5, derde lid, van onderhavig besluit geldt dat de ATKM moet voorzien in informatiebeveiligingsbeleid, waarin is vastgelegd op welke wijze er toepassing wordt gegeven aan de daarvoor geldende normen, waaronder in ieder geval de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde richtlijnen. Er is voor deze formulering gekozen om recht te doen aan het feit dat er verschillende normensets van belang zijn die zowel maatwerk vergen als aan verandering onderhevig zijn. Het doel van deze bepaling is dan ook dat het informatiebeveiligingsbeleid actueel wordt gehouden en controleerbaar is op welke wijze het wordt toegepast. Ook wordt daarmee recht gedaan aan het feit dat informatiebeveiliging een cyclisch proces is van het vaststellen van maatregelen, interne controles, externe controles, gevolgd door verbetermaatregelen.

De normenkaders die relevant zijn voor de ATKM betreffen naast de AVG de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), zoals vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid 2007 (VIR). Deze normenkaders vergen maatwerk die in het beleid worden vastgelegd en geactualiseerd.

Artikel 5, vierde lid, van dit besluit borgt dat de ATKM voorziet in maatregelen waarmee de toegang tot gegevens op zorgvuldige wijze wordt geregeld. Dit betekent kort gezegd dat duidelijk is vastgelegd welke gebruikersrollen en -groepen tot welke gegevens(bronnen), applicaties, functionaliteiten en systemen toegang hebben, welke acties (zoals lezen, schrijven, wijzigen, verwijderen) zij kunnen uitvoeren en waarom. Dit zal worden ingericht op 'need to know' basis; toegang tot de gegevens is strikt beperkt tot personen die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de in artikel 2 van de wet bedoelde taak van de Autoriteit. Ook hier geldt dat de concrete invulling dient te worden vastgelegd.

Tot slot is in artikel 5, vijfde lid, van dit Besluit de verplichting vastgelegd om de toegang tot de bewaarde gegevens te loggen. Omdat bij het raadplegen van de hiervoor bedoelde gegevens sprake kan zijn van bijzondere en/of strafrechtelijke persoonsgegevens vindt logging van zoekopdrachten plaats, waarbij ook relevante contextinformatie wordt vastgelegd zoals de relatie met de taak van de ATKM en vanuit welke rol deze is uitgevoerd. Het doel daarvan is dat altijd inzichtelijk is en controleerbaar is of alleen die personen voor wie uit hoofde van hun functies toegang tot deze gegevens noodzakelijk is toegang hebben verkregen. Wellicht ten overvloede wordt

opgemerkt dat in artikel 5, vijfde lid, van onderhavig besluit is vastgelegd dat de gegevens die in verband met het loggen van zoekopdrachten worden vastgelegd, uitsluitend worden gebruikt voor controledoeleinden. Deze controles kunnen intern of extern van aard zijn, maar hebben als doel om de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde normeringen te controleren en kunnen dus niet voor andere doeleinden worden ingezet.

4. Financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen

Artikel 2, 3 en 4 van het Besluit hebben geen aanvullende financiële gevolgen omdat zij verdere invulling geven aan artikel 9 van de wet bestuursrechtelijke aanpak kinderpornografisch materiaal. Met de verplichting om enkel de status en reactie van de geadresseerde (in de vorm van eens dan wel oneens) openbaar te publiceren is de druk op de uitvoering door de ATKM bewust laag gehouden.

5. Uitgebrachte adviezen

PM

Artikelsgewijs deel

Artikel 2

In dit artikel is opgenomen dat de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete of een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom, bedoeld in artikel 7 onderscheidenlijk artikel 8, eerste lid, van de wet, wordt opgenomen op de website van de ATKM. Die beschikking wordt geschoond van persoonsgegevens, bedrijfsnamen of bedrijfsgegevens van derden. Tot slot is geregeld dat de beschikking en deze gegevens gedurende drie jaar na de datum van het openbaarmakingsbesluit op de website zullen staan. Daarna worden de beschikking en deze gegevens verwijderd.

Artikel 3

Dit artikel regelt dat de mogelijke reactie van een geadresseerde in verband met de openbaarmaking van zijn gegevens wordt vermeld bij het sanctiebesluit. Vermeld wordt of de geadresseerde het eens of niet eens is met de openbaarmaking. Voor deze beknopte wijze van vermelding van de reactie van de geadresseerde is gekozen om de uitvoeringslasten voor de ATKM op dit punt laag te houden.

Artikel 4

Dit artikel regelt dat indien het besluit tot openbaarmaking wordt ingetrokken, de ATKM het sanctiebesluit en de daarbij behorende gegevens onverwijld van haar website afhaalt. Dat geldt ook als het besluit tot openbaarmaking danwel de beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom door de bestuursrechter onherroepelijk is vernietigd. In de hiervoor beschreven situaties is er niet langer een noodzaak voor de openbaarmaking van deze gegevens en zij dienen daarom onverwijld van de website van de ATKM te worden gehaald.

Artikel 5

Zie voor een uitgebreide toelichting op dit artikel paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D.M. van Weel