

Input Free Press Unlimited: nadere toelichting

Bij gebrek aan ruimte in de consultatie hebben wij dit document toegevoegd opdat u contextueel een beter begrip krijgt van onze antwoorden. De informatie die hierin staat is ons inziens dermate belangrijk dat we het niet weg konden of wilden laten. Hopelijk leest u dit zorgvuldig in samenhang met onze overige input.

Aanbeveling 7: Betrek onafhankelijke nationale expertorganen bij de beoordeling van schadelijke online content

Het recht van toegang tot informatie van burgers is in allerlei verschillende bindende wetteksten vastgelegd, zoals artikel 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten alsmede artikel 7 van de Nederlandse Grondwet. Wanneer content zonder transparant proces wordt geblokkeerd of verwijderd wordt inbreuk gemaakt op dit fundamentele recht. Online platforms moeten zich, evenals elke andere organisatie of burger, aan deze eenieder verbindende rechten houden. Het moet een prioriteit zijn voor Nederland om dit grote goed - zowel in internationaal verband als in eigen land - te beschermen.

Het betrekken van nationale expertorganen bij de beoordeling van schadelijke online content is een belangrijke en bovendien noodzakelijke aanbeveling in dit verband. Immers, de beoordeling van 'schadelijke content' is in veel gevallen contextueel, cultureel en zelfs politiek afhankelijk. Binnen het ene land leidt de publicatie van een Mohammed-cartoon tot gigantische maatschappelijke onrust, terwijl dit in het andere land geaccepteerd wordt als vallende binnen de grenzen van (politieke) satire. De gevoeligheid van dit voorbeeld geeft aan hoe cruciaal het is dat er een onafhankelijk nationaal expertorgaan betrokken is bij de toetsing van de toelaatbaarheid van content. Bovendien leidt het neerhalen van content wanneer deze als schadelijk of strafbaar wordt beoordeeld tot censuur in de praktijk. Hier zou een onafhankelijk orgaan in staat moeten zijn om te toetsen of het geëigend was een uitzondering te maken op de vrijheid van meningsuiting van de betreffende persoon of instantie. Aangezien het veelal om gevoelige inhoud zal gaan, is het cruciaal dat een onafhankelijk orgaan dat de context en cultuur kent hier op transparante wijze een oordeel over vormt.

In de EU is getracht enige vorm van consensus te bereiken met betrekking tot de definitie van desinformatie. In 2018 heeft een groep high level experts in opdracht van de Europese Commissie een rapport uitgebracht met adviezen en best practices om desinformatie en nepnieuws tegen te gaan. In dat rapport, getiteld 'A multi-dimensional approach to disinformation', wordt een basis definitie van desinformatie gegeven, namelijk alle vormen van valse, misleidende en onjuiste informatie dat verspreid wordt met de intentie om voor een vorm van winst schade aan te richten. Een definitie die, zij het vrij summier, in ieder geval handvatten zou kunnen bieden voor eventuele coördinatie en handhaving. Maar bij gebrek aan wettelijke verankering van de definitie, is deze weinig effectief in de praktijk.

Ook al is desinformatie slechts een onderdeel van het brede scala aan schadelijke online content, is dit voorbeeld illustratief voor de discussie die op EU niveau plaatsvindt ten aanzien van juridische definiëring. Beter gezegd, het gebrek aan juridische definiëring. Zonder dat dit soort consensus juridisch wordt vastgelegd, zullen landen met hun eigen interpretatie van het begrip schadelijke content bestrijden. Voor een effectieve bestrijding tegen schadelijke online content is een goede coördinatie en afstemming nodig. En dat kan alleen als de nodige definities juridisch worden vastgelegd.

Pas als deze "basis" consensus een juridische kwalificatie wordt, zullen nationale expertorganen over kunnen gaan tot effectieve handhaving en beoordeling van eventuele schending ervan. Anders

zal de bescherming van grondrechten als het recht op toegang tot informatie en vrijheid van meningsuiting onvoldoende beschermd zijn tegen aantastingen door schadelijke online content en zal het optreden tussen verschillende EU lidstaten versnipperd en onvolledig blijven. Zoals nu het geval is.

Op dit moment worden in de EU flinke stappen gezet ten aanzien van de regulering van online content. De onlang uitgebrachte European Democracy Action Plan (EDAP) en de Digital Services Act (DSA) zijn een belangrijke eerste stap. Gezien deze ontwikkelingen, is nu het momentum om deze te concretiseren en specificeren waar deze leemten bevat, zoals ten aanzien van een juridische verankering van het begrip schadelijke online content.

Bij de publicatie van het AIV-advies waren deze stukken Europese wet- en regelgeving nog in de maak en werd er gepleit voor een proactieve inzet van Nederland om een voortrekkersrol in te nemen in de betreffende EU-discussies. Hoewel de omvangrijke beleidsstukken allerlei terreinen reguleren, heeft de Europese Commissie afgezien van een juridische definitie van 'schadelijke content'. De DSA heeft gekozen voor een risico-analyse benadering bij de beoordeling van schadelijke content. Met andere woorden, platforms moeten het risico van de schadelijkheid van content inschatten waarbij de schadelijkheid van content leidend is in de beoordeling of deze toelaatbaar is. De EDAP daarentegen is zeer summier in de uitleg van schadelijke content en maakt slechts onderscheid tussen vier verschillende vormen van desinformatie op grond van de intentie van de verspreider. Daarbij zal de intentie dus leidend zijn in de beoordeling van eventuele sancties. Beide laten te veel discretionaire bevoegdheid aan de platforms over bij gebrek aan een heldere uitwerking of juridische kwalificatie van 'schadelijke content', hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede zal komen.

Door deze leemten en bovendien uiteenlopende opvattingen in de stukken regelgeving ten aanzien van een definitie van 'schadelijke content' zal dit in de praktijk leiden tot een versnippering in de uitvoering van dergelijke beoordelingen, zowel door de platforms zelf als door de verschillende toezichthouders. Het is dus van uiterst belang dat deze juridische definitie er komt en dat Nederland zich daarvoor inzet. Net als de bestaande definities van strafbare content rechtszekerheid bieden, geldt dit ook voor definities van schadelijke content. Hiermee heb je gelijk een goed uitgangspunt om te bepleiten dat andere content dan de gedefinieerde uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting, getolereerd zouden moeten worden. Ook al wordt deze content als grensoverschrijdend beschouwd door bepaalde groepen.

Er zijn nog verschillende manieren waarop Nederland zich kan inzetten. Allereerst zullen de beleidsstukken nog langs het Europees Parlement moeten ter beoordeling, maar belangrijker nog, zullen er ook uitgebreide stukken nadere regelgeving moeten worden ontworpen. Deze zogeheten 'Codes of Practice' (EDAP) en de 'Codes of Conduct' (DSA) zijn implementatieregels waarin zoiets bijvoorbeeld een juridische definitie zou moeten worden opgenomen en waarvoor Nederland zich zou kunnen, en moeten, inzetten. Juist ten aanzien van de definiëring is het sterk aan te raden dat Nederland invloed uitoefent en de discussie naar zich toetrekt. Een heldere juridische definitie zal op allerlei terreinen zijn vruchten afwerpen, zoals voor de beoordeling door (onze) nationale expertorganen maar ook voor latere handhaving en eventuele sancties.

In het AIV-advies wordt Nederland op meerdere punten opgeroepen om een voortrekkersrol in de EU in te nemen ten aanzien van de regulering van online content. Daarin heeft Nederland zich tot op heden nog niet (voldoende) laten horen. Toch is het nog niet te laat en kan Nederland bij de vaststelling van nadere regelgeving een voortrekkersrol innemen.

Een AIV-advies specifiek gericht op de regulering van online content is cruciaal in het huidige digitale tijdperk. En het betrekken van nationale expertorganen in Nederland juichen wij eveneens

toe. Toch zal deze aanbeveling 7 een lege huls zijn indien er geen duidelijkheid komt over wat schadelijke content is.

Aanbeveling 8: Pleit voor een zorgplicht voor online platforms

Iedere burger heeft het recht op betrouwbare informatie. Dat is op verschillende manieren wettelijk verankerd, zoals in artikel 19 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten alsmede artikel 7 van de Nederlandse Grondwet. Maar onafhankelijk nieuws staat onder druk: desinformatie wordt gemiddeld vier keer sneller en meer verspreid dan feitelijke informatie. Online platforms dragen daar (al dan niet bewust) aan bij waardoor een zorgplicht voor deze entiteiten in de huidige context niet meer kan ontbreken.

Nieuws wordt steeds vaker gedigitaliseerd en geprivatiseerd en online platforms hebben steeds dieper gaande invloed op de informatievoorziening in onze samenleving zonder dat burgers daar voldoende controle over hebben. Voorheen creëerden de journaals, de kranten en tijdschriften de publieke, gedeelde ruimte waarin burgers met elkaar in gesprek konden over maatschappelijke ontwikkelingen: een zogenaamde marktplaats voor informatie. Nu is die marktplaats steeds meer geprivatiseerd en gedigitaliseerd, en zorgen de op algoritme draaiende platforms voor een wirwar aan verschillende van elkaar afgezonderde marktplaatsen: zogeheten bubbels en echokamers. Dit wordt in stand gehouden doordat de financiële stimulans bij de verspreiding van gepersonaliseerde informatie (en zelfs desinformatie) zo groot is dat het verschaffen van betrouwbare informatie neerkomt op een keuze die commercieel gezien vaak niet liquide genoeg is.

Andersdenkende groepen bevinden zich op online platforms in totaal parallelle realiteiten, waardoor er geen ruimte meer overblijft voor publiek debat gebaseerd op feiten. Deze trend heeft niet alleen een sterk polariserend effect in de samenleving door een afbrokkeling aan sociale cohesie, maar leidt bovendien tot de complete verdwijning van een publieke informatiemarkt. Waar voorheen de publieke ruimte onderhevig was aan maatschappelijke (weliswaar ongeschreven) regels, en informatie een publiek goed was, bevinden we ons nu in gepolariseerde realiteiten. Ontwikkelingen als Gezond Verstand, QAnon en de gigantische aanhang van complotdenkers als Lange Frans wijzen op deze nieuwe realiteit.

Online platforms hebben een katalyserend effect op deze trend. Daarom kunnen zij zich niet langer distantiëren van de discussie en zich afzijdig houden. Het is hoog tijd dat online platforms hun verantwoordelijkheid nemen en een zorgplicht aan hen wordt opgelegd waarbij er sancties bestaan voor nalatigheid. Het zijn commerciële giganten dus zonder financiële prikkel of regulering zal er in de praktijk weinig veranderen. Maar belangrijker nog is dat een zorgplicht de rol van online platforms onderkent waarin zij actief moeten bijdragen aan het herstel van de publieke informatiemarkt en het terugdraaien van het polariserende effect dat algoritmes nu hebben op de distributie van informatie. Want een gebrek aan ruimte voor publiek debat heeft niet alleen effect op het recht van toegang tot informatie van burgers, maar leidt uiteindelijk tot een erosie van de democratie.