

Bescherming van Minderjarigen Online: Stand van Zaken en Blik op de Toekomst

Eva Lievens en Jos Dumortier*

Minderjarigen beschermen tegen schadelijke inhoud waarmee zij op het Internet toevallig of bewust mee in contact komen is en blijft een heikel punt. Deze bijdrage beoogt de Europese en Belgische aanpak van dit probleem te duiden. Op Europees niveau werden sinds 1996 verschillende beleidslijnen uitgetekend die geleidelijk geëvolueerd zijn van een zelfregulerende benadering tot een model dat co-reguleringskenmerken vertoont. Ook in België werden de laatste jaren een aantal pogingen ondernomen om een wettelijke mouw te passen aan de bescherming van minderjarigen online. Deze evoluties worden beschreven en een aantal trends worden geïdentificeerd met het oog op de toekomst.

{k1}Inleiding

De bescherming van minderjarigen tegen illegale en schadelijke inhoud, verspreid via de media, is traditioneel een belangrijk normdoel. Alle Europese landen hebben regelingen getroffen in verband met het classificeren van (bioscoop- en video)films, en de Richtlijn Televisie zonder Grenzen legt een aantal verplichtingen op betreffende het uitzenden van televisieprogramma's die mogelijk schadelijk zijn voor kinderen.¹ Door de razendsnelle groei van het internet en zijn steeds toenemende populariteit is de aandacht voor het voorkomen dat minderjarigen met aanstootgevende inhoud geconfronteerd worden enkel maar gegroeid.

Het is echter redelijk snel gebleken dat niet alle bestaande wetten en regels even succesvol kunnen worden toegepast op het internet. De zogenaamde 'watershed' bepalingen, bijvoorbeeld, waarbij televisieprogramma's met een gevoelige inhoud slechts uitgezonden mogen worden later op de avond (bijvoorbeeld na 22 uur), kunnen niet zomaar worden overgeplaatst naar de online omgeving. Intrinsieke kenmerken van het internet, zoals de gedecentraliseerde architectuur en grensoverschrijdende natuur zijn hiervan de oorzaak. Daarnaast zet de convergeringstrend in de huidige mediaomgeving zich alsmaar verder door: alle mogelijke soorten inhoud worden in stijgende mate toegankelijk via alle mogelijke manieren van transmissie. Tenslotte is naast het 'vaste' internet, stilaan het 'mobiele'

* Eva Lievens is wetenschappelijk medewerker bij het Interdisciplinair Centrum voor Recht en ICT (ICRI). Jos Dumortier is gewoon hoogleraar aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de K.U. Leuven, directeur van het ICRI en hoofd van de afdeling ICT-law in het advocatenkantoor Lawfort te Brussel.

¹ Zie, artikel 22 Richtlijn Televisie zonder Grenzen waarin voorgeschreven wordt dat lidstaten passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat op televisie geen programma's voorkomen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, met name programma's waarin pornografische scènes of beelden van nodeloos geweld voorkomen (lid 1). Dit geldt eveneens voor andere programma's die schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, tenzij door de keuze van het tijdstip van de uitzending of door technische maatregelen wordt gewaarborgd dat minderjarigen in het zendgebied de uitzendingen normalerwijze niet zullen zien of beluisteren (lid 2). Indien dergelijke programma's ongecodeerd worden uitgezonden, zorgen de lidstaten er bovendien voor dat zij worden voorafgegaan door een akoestische waarschuwing of dat zij gedurende de gehele uitzending herkenbaar zijn aan een visueel symbool (lid 3).

internet (bijvoorbeeld via mobiele telefoons en PDA's) opgang aan het maken. In deze evoluerende mediaomgeving blijft echter hetzelfde, traditionele normdoel voorop staan: hoe kan ervoor gezorgd worden dat minderjarigen (toevallig of bewust) niet in contact komen met illegale en schadelijke inhoud?

In één van de eerste documenten omtrent dit onderwerp uitgevaardigd door de Europese Commissie, de *Mededeling over de illegale en schadelijke inhoud op het internet*, werd reeds benadrukt hoe cruciaal het is om een onderscheid te maken tussen de aanpak van illegale en van schadelijke inhoud. Met betrekking tot illegale inhoud, inhoud die door een wet als ontoelaatbaar wordt aangemerkt, wordt over het algemeen het devies gehanteerd 'wat illegaal is offline, blijft illegaal online'.² Het meest aangehaalde voorbeeld in deze categorie is online kinderpornografie. In deze bijdrage echter ligt de focus voornamelijk op schadelijke inhoud. Schadelijke inhoud kan worden gedefinieerd als inhoud die als aanstootgevend wordt ervaren voor minderjarigen, maar die niet illegaal is en dus perfect toegankelijk voor volwassenen. Standaardvoorbeelden zijn pornografische beelden ofodeloos geweld. Met betrekking tot dergelijke inhoud is het essentieel om het spanningsveld tussen de bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van minderjarigen voor ogen te houden.

De bedoeling van deze bijdrage is een overzicht te bieden van de Europese visie, aanpak en initiatieven in verband met de online bescherming van minderjarigen en daarna kort in te gaan op de Belgische stand van zaken. Afsluitend wordt een blik geworpen op de recente trends en een mogelijke toekomst.

{k1} Europees kader

Op Europees niveau besteedde men de laatste jaren heel wat aandacht aan de online problematiek. Sinds 1996 heeft de Europese Commissie verschillende beleidsdocumenten gewijd aan dit thema.

{k2} Mededeling en Groenboek: vormen van een visie

In 1996 vaardigde de Europese Commissie een eerste *Mededeling over de illegale en schadelijke inhoud op internet* uit.³ Zoals hierboven reeds vermeld, beklemtoonde de Commissie de noodzaak tot differentiatie tussen illegale en schadelijke inhoud. Het is belangrijk zich ervoor te hoeden om onderscheiden vraagstukken zoals het bekijken door kinderen van pornografische of erotische beelden bestemd voor volwassenen, aan de ene kant, en het bekijken door volwassenen van pornografische beelden van kinderen, aan de andere kant, te vermengen. Beide soorten inhoud, vergen namelijk een totaal verschillende benadering. Welke inhoud nu precies beschouwd wordt als 'schadelijk', blijft echter afhankelijk van cultuur tot cultuur. Iedere lidstaat beslist voor zich welke inhoud aanvaardbaar is en welke niet. Met betrekking tot de aanpak van schadelijke inhoud besluit de Europese Commissie dat geen enkel

² Zie bijvoorbeeld: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de illegale en schadelijke inhoud op Internet, COM (1996) 487, Engelse versie te bekijken op <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/internet/communic.html>.

³ *Ibidem*.

reguleringsinitiatief de vorm mag aannemen van een onvoorwaardelijk verbod op het verspreiden van online inhoud, die wel toelaatbaar is in andere media. De vrijheid van meningsuiting moet altijd in het achterhoofd worden gehouden. Bovendien stelt de Commissie hoop in technische hulpmiddelen, zoals bijvoorbeeld filtersoftware, die ouders individueel in staat moet stellen om hun kinderen te beschermen, terwijl tegelijkertijd de vrijheid van expressie gewaarborgd wordt.

Ongeveer op hetzelfde moment verscheen het complementair *Groenboek over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisuele en informatiediensten*.⁴ Het Groenboek schetst de veranderende mediaomgeving en onderzoekt een aantal mogelijke beleidsopties, gaande van regulering over zelfregulering tot de ontwikkeling van technologische controlemechanismen. Ook hier werden recente technologische ontwikkelingen benadrukt, zowel op het gebied van televisie (V-chip) als op dat van internet (PICS – een manier om inhoud op een neutrale manier te labelen)⁵. Het voordeel van het gebruik van dergelijke technologische oplossingen is dat dit zorgt voor een aanpak van beneden uit (*bottom-up*) in plaats van van bovenaf (*top-down*). Een dergelijke gedecentraliseerde ‘*bottom-up*’ benadering, waarbij ouders op een geïndividualiseerde manier kunnen beslissen met welke inhoud hun kind geconfronteerd wordt, biedt meer garanties voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting dan een van overheidswege opgelegde regelgeving.

{k2}Aanbeveling: oorspronkelijke actielijnen, evaluatie en herziening

Uit de consultatie over het Groenboek vloeide in 1998 de *Aanbeveling van de Raad betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken* voort.⁶ Deze aanbeveling is het eerste juridische instrument op Europees niveau in verband met de inhoud van audiovisuele en informatiediensten dat alle leveringsvormen – van televisie tot internet – bestrijkt.⁷ De nadruk ligt in deze aanbeveling heel sterk op zelfregulering. Speerpunten zijn het opstellen van gedragscodes, onderzoek naar en aanmoediging van assimilatie van technologische hulpmiddelen, en het opzetten van overlegstructuren door de betrokken partijen. Begin 2001 werd de aanbeveling voor het eerst geëvalueerd, aan de hand van een vragenlijst gericht tot de lidstaten.⁸ Er werd geconcludeerd dat alles bij elkaar de uitvoering van de aanbeveling na twee jaar bemoedigende resultaten had opgeleverd, hoewel de intensiteit van betrokkenheid van alle betrokken partijen (vooral de gebruikers) bij het ontwikkelen van gedragscodes toch voor verbetering vatbaar was.⁹ Gelet op de zich steeds verder doorzettende convergentie, werd ook

⁴ COM(96) 483 def.

⁵ PICS: Platform for Internet Content Selection.

⁶ *OJ L* 270/48.

⁷ Tweede evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees parlement over de toepassing van de aanbeveling van de raad van 24 september 1998 over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, COM (2003) 776 def., 12.12.2003, p. 3. Zie ook, overweging 5 van de Aanbeveling (‘... ongeacht de wijze van verspreiding ...’).

⁸ Evaluatieverslag van de Commissie voor de Raad en het Europees parlement over de toepassing van de aanbeveling van de raad van 24 september 1998 over de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid, COM (2001) 106 def., 27.02.2001.

⁹ Evaluatieverslag, *op. cit.*, p. 14.

opgemerkt dat er meer inspanningen nodig zijn om te komen tot een coherenter beleid (bijvoorbeeld in verband met evaluatie- en classificatiesystemen, die nu vaak beperkt blijven tot één medium). Afsluitend vestigt de Commissie de aandacht op het feit dat een aantal initiatieven, zoals bijvoorbeeld het NICAM systeem in Nederland (zie, *infra*), hebben aangetoond dat veel problemen kunnen worden opgelost via ‘mede’- of zelfregulering. Eind 2003 werd een tweede evaluatie doorgevoerd. In het verslag werd beklemtoond dat de aanbeveling alle media bestrijkt en de nadruk legt op grensoverschrijdende uitwisselingen van beste praktijken en de ontwikkeling van co- en zelfregulerende mechanismen. Het is opvallend dat in dit verslag de klemtoon iets verschoven wordt en, waar voorheen quasi enkel sprake was van zelfregulering, vooral het accent gelegd wordt op ‘co-regulering’. Deze vorm van regulering, bestaande uit een samenwerking tussen de overheid, de sector en andere belanghebbende partijen, wordt beschreven als zijnde flexibeler, soepeler en doeltreffender dan reglementering en wetgeving.¹⁰ Bovendien, argumenteert de Commissie, is co-regulering met het oog op de bescherming van minderjarigen, waarbij met heel wat gevoelige punten rekening moet worden gehouden, vaak beter aangewezen om de doelstellingen te verwezenlijken. De Commissie besluit dat er meer dan ooit behoefte is aan veiligheid, rekening houdende met de evoluties op het vlak van capaciteit van computers en breedbandtechnologie. Met betrekking tot de classificatie van audiovisuele inhoud wordt vooropgesteld dat, hoewel dit gebeurt op nationaal vlak omwille van culturele en sociale verschillen tussen de lidstaten, een ‘bottom-up’ harmonisering, via samenwerking tussen zelf- en co-regulerende organen in de lidstaten en uitwisseling van beste praktijken (bijvoorbeeld inzake een systeem van gemeenschappelijke beschrijvende symbolen op basis waarvan kijkers audiovisuele inhoud kunnen beoordelen) mogelijk is.¹¹

Oorspronkelijk was het de bedoeling de aanbeveling in de eerste helft van 2004 te actualiseren, gelet op de voortdurende technologische ontwikkelingen. Dit heeft wat vertraging opgelopen, maar in november 2004 heeft de Raad van de Europese Unie toch een *Voorstel voor een Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid en het recht op weerwoord in verband met de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten* goedgekeurd.¹² Het voorstel wijst op de uitdagingen die de omroepwereld en internetsector¹³ in de toekomst te wachten staan, en herhaalt de conclusie van het tweede evaluatieverslag die stelt dat er ‘meer dan ooit behoefte is aan een veilige omgeving’.¹⁴ De hoofdlijnen van de aanbeveling en acties te ondernemen door de lidstaten kunnen worden samengevat onder de noemers bewustmaking, media-geletterdheid, vorming, vergemakkelijken van identificatie van en toegang tot kwaliteitsinhoud bestemd voor minderjarigen. Ook worden, net zoals in het tweede evaluatieverslag, het potentieel van *bottom-up* harmonisering en het uitwisselen van goede praktijken sterk benadrukt.¹⁵ In het voorstel wordt daarnaast even aangestipt dat het gebruik van een ‘aanbeveling’ als niet-bindend instrument

¹⁰ Tweede evaluatieverslag, *op. cit.*, p. 5.

¹¹ Tweede evaluatieverslag, *op. cit.*, p. 19.

¹² COM (2004) 341 def., 30.04.2004, beschikbaar op http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/com04-341-nl.pdf.

¹³ De werkingssfeer van de aanbeveling is gericht op de inhoud van audiovisuele en informatiediensten en beslaat alle kanalen van afgifte, van omroep tot internet (p. 3).

¹⁴ Voorstel voor een Aanbeveling, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵ Voorstel voor een Aanbeveling, *op. cit.*, p. 7-8. Zie ook *supra*.

noodzakelijk is in deze materie aangezien harmonisatie van wetten betreffende culturele aangelegenheden niet mogelijk is.¹⁶ Dit neemt echter niet weg dat af en toe stemmen opgaan voor het gebruik van bindende instrumenten en wettelijke verplichtingen.¹⁷ Verder geniet een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad de voorkeur boven een aanbeveling van de Commissie omdat de doelstelling op die manier beter bereikt kan worden en de betrokkenheid van het Parlement het debat meer openbaarheid kan verlenen. Zodoende zal de aanbeveling een grotere impact genieten. Er wordt verwacht dat het Europees Parlement in het voorjaar van 2005 zijn stem zal uitbrengen betreffende dit voorstel.

{k2}Herziening Richtlijn Televisie zonder Grenzen

Momenteel is men ook druk bezig met een herziening van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen¹⁸. Het startschot voor deze herziening werd gegeven in 2002, naar aanleiding van het vierde implementatierapport. Naast het houden van openbare raadplegingen en het uitschrijven van een aantal relevante studies, werden ook een aantal focusgroepen van experts samengesteld. Er wordt nagedacht over een aantal fundamentele vraagstukken zoals een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de Richtlijn (tot bijvoorbeeld het internet) en het aanpassen van het huidige regime aan de technologische realiteit en toekomst.

{k2}Actieplan voor een veiliger internet & het Veiliger internet plus programma

Een andere beleidslijn op Europees vlak, specifiek toegespitst op het internet is het *Actieplan voor een veiliger internet* en zijn opvolger, het *Veiliger internet plus Programma*. Het actieplan voor een veiliger internet werd in het leven geroepen in 1999, met als doel *een veiliger gebruik van het internet te bevorderen en op Europees niveau de totstandkoming van een gunstig klimaat voor de ontwikkeling van de internetbranche aan te moedigen*.¹⁹ Het plan werd geïmplementeerd aan hand van drie actiedomeinen: een veiliger klimaat scheppen (voornamelijk gericht op de bestrijding van illegale inhoud door middel van 'hotlines' en gedragscodes), het ontwikkelen van filter- en beoordelingssystemen en het aanmoedigen van bewustmakingsacties, en is duidelijk sterk geïnspireerd op zelfreguleringsprincipes. In de schoot van het project werden 37 projecten gefinancierd, gaande van het onderzoek naar filtersystemen tot bewustmakingsacties,²⁰ en werden twee belangrijke dienstencontracten gesloten. Eind 2003 werd het actieplan (hoofdzakelijk) positief geëvalueerd. Tegelijkertijd echter werd gewezen op de complexiteit van de problemen betreffende online illegale en

¹⁶ De Nederlandse regering oordeelde in haar bespreking van het voorstel dat het gebruik van een aanbeveling voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zie <http://www.europapoort.nl/cgi-bin/as.cgi/0294000/c/start/file=/9294000/modules/vgs0enmv27zu>.

¹⁷ European Economic and Social Committee (2004) Opinion of the Section for Transport, Energy, Infrastructure and the Information Society on the Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on establishing a multiannual Community programme on promoting safer use of the Internet and new online technologies - COM(2004) 91 final -2004/0023 (COD) – Retureau & Davison, 05.11.2004, http://www.esc.eu.int/registry/index_en.asp. De Nederlandse regering stelde heel duidelijk dat zij dit niet wenselijk vindt (*op. cit.* vorige voetnoot).

¹⁸ Zie ook, *supra*: Inleiding en voetnoot 1.

¹⁹ Artikel 2 Beschikking Nr. 276/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 januari 1999 tot vaststelling van een communautair meerjarenplan ter bevordering van een veiliger gebruik van Internet door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud op mondiale netwerken, *OJ L* 33/1, 06.02.1999. Het plan liep oorspronkelijk van 1999 tot 2002, maar werd verlengd met twee jaar.

²⁰ Zie, www.saferinternet.org.

schadelijke inhoud en dus werd het nemen van bijkomende maatregelen absoluut noodzakelijk geacht.²¹ Ondertussen was het oorspronkelijke actieplan al verlengd tot eind 2004, met de bedoeling verder te bouwen op de bereikte resultaten en het actiegebied nog uit te breiden tot de nieuwste online-technologieën, zoals 3G mobiele telefoontechnologie en *peer-to-peer* communicatie.

In mei 2004 heeft de Commissie een voorstel voor een vervolgprogramma, het *Veiliger internet plus programma* geïntroduceerd, dat werd goedgekeurd begin december 2004.²² Het voorstel oppert dat er een brede waaier instrumenten bestaat om illegale en schadelijke inhoud aan te pakken die allemaal samen moeten worden toegepast om meer effect te sorteren: *handhaving van wettelijke voorschriften, zelfregulering, technische middelen (zoals filteren) en bewustmaking*.²³ De globale doelstelling blijft dezelfde als bij het actieplan en de vier actielijnen worden geformuleerd als bestrijding van illegale inhoud, aanpak van ongevraagde en schadelijke inhoud, bevordering van een veiliger omgeving en bewustmaking. Er wordt herhaald dat *de Europese Unie met nadruk haar steun heeft toegezegd aan een op zelfregulering gebaseerde benadering die voorziet in flexibiliteit en rekening houdt met de behoeften van het medium bij een combinatie van geavanceerde technologie, snelle veranderingen en grensoverschrijdende activiteit*.²⁴ Deze zelfregulering, argumenteert de Commissie, vergt echter wel degelijk een zekere vorm van juridische onderbouw. Dit zou kunnen geïnterpreteerd worden als een toenadering tot een vorm van co-regulering, in plaats van vast te houden aan ‘pure’ zelfregulering.

{k2}Europese trends

Het is bijna tien jaar geleden sinds het eerste Commissiedocument, specifiek met betrekking tot het aanpakken van illegale en schadelijke inhoud op het internet, werd gepubliceerd. Een aantal trends kan afgeleid worden uit het bovenstaande korte overzicht. Met betrekking tot de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke inhoud is de aandacht vooral gericht op ‘*user empowerment*’: door middel van bewustmaking en het aanbieden van technische hulpmiddelen beoogt men ouders en andere personen verantwoordelijk voor kinderen in staat te stellen er toe bij te dragen dat minderjarigen niet, toevallig of met opzet, geconfronteerd worden met inhoud die schadelijk of aanstootgevend kan worden geacht. Op dit gebied is er nog veel werk aan de winkel. Er moet bijvoorbeeld nog veel meer fundamenteel onderzoek worden verricht naar efficiënte en doeltreffende filtersystemen. Dergelijk onderzoek staat, terecht, hoog op het prioriteitenlijstje van het *Veiliger internet plus programma*.

Van bij het begin werd zelfregulering voorgesteld als dé manier om illegale en schadelijke inhoud op het Internet te bestrijden. Geleidelijk aan is echter een

²¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de evaluatie van het communautair meerjarenplan ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet en nieuwe online-technologieën, door het bestrijden van illegale en schadelijke inhoud, met name ter bescherming van kinderen en minderjarigen, COM (2003) 653 def., 03.11.2003.

²² Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van een communautair meerjarenprogramma ter bevordering van een veiliger gebruik van het internet en nieuwe online-technologieën, COM (2004) 91 def., 12.03.2004.

²³ Voorstel, *op. cit.*, p. 4.

²⁴ Voorstel, *op. cit.*, p. 8.

verschuiving merkbaar naar co-regulering.²⁵ Co-regulering vereist een grotere betrokkenheid van de overheid. De overheid kan zorgen voor een juridisch kader waarbinnen ‘zelfregulering’ beter tot zijn recht komt en efficiënter wordt, bijvoorbeeld door te zorgen voor een vangnet als het zelfregulerend mechanisme tekortschiet of op regelmatige tijden bepaalde (onafhankelijke) evaluaties door te voeren. Co-regulering kan, als het op een efficiënte manier gestructureerd en uitgevoerd wordt, een manier zijn om een goed evenwicht te vinden tussen het fundamenteel recht van vrijheid van meningsuiting en het normdoel bescherming van minderjarigen: weinig vaste wettelijke verplichtingen en veel mogelijkheden voor de eindgebruiker, maar tegelijkertijd meer garanties dan in een zuiver zelfreguleringskader. Eind 2004 heeft de Europese Commissie trouwens een studie uitgeschreven met als onderwerp het abstracte concept ‘co-regulering’ en de concrete bestaande co-reguleringsinstrumenten in alle mediasectoren in de Europese Unie, met de bedoeling wat klaarheid te scheppen en een ‘*best practices*’ model uit te werken.

De laatste tijd wordt meer en meer gepleit voor een ‘*cross-media*’ en ‘*cross-border*’ aanpak van schadelijke inhoud.²⁶ Alhoewel iedereen het er over eens is dat samenwerking op Europees vlak noodzakelijk is, blijven de grote verschillen tussen de verschillende lidstaten toch nog altijd problematisch om zo’n aanpak succesvol te kunnen organiseren.²⁷ Een aantal initiatieven zoals PEGI²⁸ en NICAM (zie, *infra*) zijn misschien wel hoopgevend op dit vlak, maar in de nabije toekomst zal een uniforme aanpak over landsgrenzen en mediasectorgrenzen heen waarschijnlijk toch nog niet realiseerbaar zijn.

{k1} Belgische pogingen

In België is er momenteel geen wettelijke regeling die specifiek toegespitst is op de bescherming van minderjarigen tegen *schadelijke* inhoud op het internet.²⁹ In februari 2003 heeft het Observatorium van de Rechten op het Internet hieromtrent een advies uitgebracht.³⁰ Het advies besteedt aandacht aan vijf grote thema’s: de online identificatie van minderjarigen, filters en classificatie van inhoud, labelen en domeinnamen, wenselijke veranderingen en aanpassingen van de wetgeving en sensibiliseringscampagnes.

²⁵ Zie, *supra*, bijvoorbeeld het tweede evaluatieverslag van de Aanbeveling 1998, *op. cit.*

²⁶ Zie, bijvoorbeeld, ook plannen in het Verenigd Koninkrijk voor een ‘*common content labelling system*’: http://www.ofcom.org.uk/consumer_guides/media_literacy/ml_statement/section6/?a=87101.

²⁷ Zie ook Voorstel voor Veiliger Internet Plus Programma, *op. cit.*, p. 8.

²⁸ Pan-European Game Information: een classificatiesysteem voor videospelletjes geïnitieerd door de Interactive Software Federation of Europe, bestaande uit leeftijdsaanwijzingen en inhoudsbeschrijvende pictogrammen. De regeling geldt in alle Europese landen, behalve Duitsland waar het nieuwe regelgevend kader ook videospelletjes omvat.

²⁹ Voor verspreiding van *illegale* inhoud via het internet, bijvoorbeeld illegale pornografie, wordt over het algemeen aanvaard dat de desbetreffende bepalingen van het Strafwetboek (vb. artikel 383 & 386 Sw.) zonder probleem kunnen worden toegepast. Zie ook Uyttendaele, Caroline, *Openbare informatie - Het juridisch statuut in een convergerende mediaomgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2002, p. 278 e.v.

³⁰ Observatorium van de Rechten op het Internet, Advies nr. 1 betreffende de bescherming van minderjarigen op het Internet, 2003, te consulteren op http://www.internet-observatory.be/internet_observatory/pdf/advices/advice_nl_001.pdf.

Met dit advies duidelijk in het achterhoofd werd eind januari 2004 een wetsvoorstel ingediend in de Belgische Senaat.³¹ Vrijwillige technische maatregelen, gedragscodes en sensibiliseringscampagnes worden naar voor geschoven als *belangrijke wapens tegen schadelijke inhoud verspreid via nieuwe media*.³² Het voorstel haalt ook inspiratie uit recente wetgevingsinitiatieven in onze buurlanden Frankrijk en Duitsland. De Franse aanpak bestaat in een wettelijke verplichting voor accessproviders om enerzijds de abonnees te informeren over het bestaan van technische middelen die toelaten de toegang tot bepaalde diensten te beperken of te selecteren, en hen anderzijds ook één van deze middelen aan te bieden.³³ In Duitsland werd in 2003 een wetgevend kader, gebaseerd op een model van 'gereguleerde zelfregulering', geïnstalleerd met het oog op de bescherming van minderjarigen doorheen alle media, oud en nieuw. Dit kader legt het gebruik van leeftijdsverificatie- en filtersystemen op om toegang door minderjarigen tot schadelijke inhoud te voorkomen. Bovendien werd er één toezichtsorgaan gecreëerd, de *Kommission für Jugendmedienschutz*, verantwoordelijk voor het toezicht op de bescherming van minderjarigen op televisie, internet en in andere digitale media (bijvoorbeeld 3G mobiele telefonie).

De indieners van het wetsvoorstel waren van oordeel dat ook België op de 'wettelijke verplichtingen'-boot moest springen teneinde tot een meer efficiënte bescherming te komen. Centraal in het voorstel, dat van toepassing is op *alle informatieleveringen*, staan de verplichting om filtermiddelen ter beschikking te stellen en de oprichting van een derde vertrouwenspersoon (*trusted third party*) belast met het beoordelen van het eventueel schadelijk karakter van informatie. Een eerste pijler van het voorstel is het voorschrift dat elke tussenpersoon gratis de nodige technische instrumenten ter beschikking moet stellen van de mogelijke bestemming, zodat deze de informatielevering kan beperken in functie van de inhoud van de boodschap en de leeftijd van de mogelijke bestemming. Uiteindelijk blijft de verantwoordelijkheid om de ter beschikking gestelde filters ook effectief in gebruik te nemen zo bij de ouders liggen. Deze vorm van *user empowerment* wordt vaak aangehaald als een waardevol voordeel van het gebruik van filtertechnologie en een sterkere garantie voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Anderzijds heeft filtersoftware ook vaak met kritiek te kampen. Een veelgehoord bezwaar is dat filters vaak inhoud tegenhouden die niet zou geblokkeerd zou moeten worden, en dat aan de andere kant schadelijke inhoud waarmee minderjarigen best niet geconfronteerd worden door de mazen van het filter-net glipt. Het aangeboden filtersysteem moet, volgens het wetsvoorstel erkend worden door de bevoegde minister. Bij deze beslissing zal hij dus zeker de eventuele tekortkomingen van bepaalde methodes in het achterhoofd moeten houden. Alles welbeschouwd en op voorwaarde dat de gebruiker zelf de uiteindelijke beslissing kan nemen tot gebruik van een filter, zou de voorgestelde verplichting, die in de lijn ligt van het Europese '*user empowerment*'-gericht beleid, een stap in de goede richting zijn.

Een tweede bouwsteen van het voorstel is de oprichting van een derde vertrouwenspersoon, die zou instaan voor de beoordeling van het schadelijk karakter

³¹ Dit wetsvoorstel werd reeds kort besproken in *Computerrecht* 2004-3, p. 163. Het is te consulteren op <http://www.senaat.be>, dossiernummer 3-484.

³² Wetsvoorstel, *op. cit.*, p. 3.

³³ Artikel 43-7 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *J.O.R.F.* 1 oktober 1986 (zoals gewijzigd in 2002).

van informatie voor minderjarigen. Die vertrouwenspersoon zou aan elke inhoud, naar gelang het al dan niet schadelijk karakter, een code kunnen toekennen, die herkenbaar is voor de browsers met de beveiligingsmechanismen (zo de uiteindelijke verantwoordelijkheid weer in de handen van de ouders plaatsend). Jammer genoeg licht het voorstel de beoogde omvang van de te beoordelen inhoud niet verder toe. Het is natuurlijk onbegonnen werk om alle informatie die circuleert op het internet te coderen. Anderzijds heeft het ook niet veel zin om enkel over gecontroleerde inhoud van Belgische origine te beschikken, gezien het grensoverschrijdende karakter van hedendaagse informatienetwerken. Bovendien is het beoordelen van het al dan niet schadelijk karakter van informatie een zeer delicate opdracht, die men zou moeten uitvoeren aan de hand van zorgvuldig uitgewerkte criteria. De haalbaarheid en het nut van dit voorstel lijkt dus niet echt hoopgevend.

Een tweede opdracht die zou toevertrouwd worden aan de vertrouwenspersoon is de toekenning van een kindvriendelijkheidslabel aan websites met inhoud die bijzonder geschikt mag worden geacht voor de ontwikkeling van kinderen. Deze sites zouden dan kunnen worden opgenomen in een subdomein (bijvoorbeeld '.child.be'). Op een Parlementair Internet Forum, gehouden in maart 2004, merkte de indiener van het voorstel echter reeds op dat een koepsite bestemd voor minderjarigen net personen met dubieuze bedoelingen aantrekt.³⁴

Het filteren op basis van een 'white list' systeem (volgens een vaste lijst van goedgekeurde – bijvoorbeeld educatieve – websites) blijft wel een optie. Over het algemeen wordt echter aanvaard dat dit slechts een afdoende oplossing biedt voor jongere kinderen. Het wetsvoorstel werd begin februari verzonden voor behandeling naar de Commissie Financiën en Economische Aangelegenheden. Sinds maart blijft het stil rond het voorstel, wat misschien niet zo'n slechte zaak is, zolang men geen klaarheid scheidt in de mogelijke werking en bevoegdheid van de 'derde vertrouwenspersoon'. Het blijft namelijk bijzonder onduidelijk hoe deze zou te werk gaan bij het coderen van niet nader gespecificeerde *internet inhoud*.

In mei 2004 dook het thema weer even in de actualiteit op toen een aantal volksvertegenwoordigers een Voorstel van resolutie tot opvoering van de bescherming van de minderjarigen in de informatiemaatschappij indienden.³⁵ Het voorstel van resolutie, ook geïnspireerd op het advies van het Internet Observatorium, schetst de huidige internetomgeving en de risico's daarvan voor minderjarigen en wil de Belgische overheid ertoe aanzetten om dit vraagstuk zowel op nationaal als Europees vlak aan te pakken. De indieners willen een stap verdergaan dan de huidige weinig bindende Europese aanpak en stellen voor dat België zou bepleiten dat in elke lidstaat gemeenschappelijke normen ter bescherming van minderjarigen worden aangenomen. Zoals hierboven al vermeld, lijkt het er echter niet op dat voor een dergelijk initiatief snel een consensus zal worden gevonden binnen en tussen de verschillende lidstaten en andere betrokken partijen.

Eén van de meest recente Belgische initiatieven op het vlak van online bescherming van minderjarigen is het plan van de Staatssecretaris voor Informatisering, Peter Vanvelthoven, om alle kinderen vanaf twaalf jaar samen met een elektronische identiteitskaart een kaartlezer te bezorgen, waarmee zij zich dan toegang kunnen

³⁴ Documenten consulteerbaar op

http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/comm/committee/QT03_PR.pdf.

³⁵ Te consulteren op <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/1136/51K1136001.pdf>.

verschaffen tot bepaalde ‘veilige’ chatrooms.³⁶ Mooi initiatief, zolang men voor ogen houdt dat dit natuurlijk geen waterdichte oplossing biedt. Vanaf het ogenblik dat jongeren gebruik maken van chatrooms die niet aangesloten zijn bij het systeem, worden ze niet meer beschermd. Bovendien geldt deze beveiligingsmaatregel enkel voor kinderen vanaf twaalf jaar, aangezien jongere kinderen niet over een elektronische identiteitskaart beschikken.

Op het vlak van sensibilisering en bewustmaking loopt sinds kort het project *Safer Internet Belgium*.³⁷ Dit project kan gesitueerd worden in het ruimere Europese beleid en beoogt een samenwerkingskader op te zetten waarin alle betrokken actoren meewerken aan een grote informatiecampagne, die zou lopen vanaf april 2005.

{k1}Nederlandse Kijkwijzer

Het is de moeite waard even een blik te werpen over de Belgische grens, meer specifiek in verband met de werking van het *Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM)* en het *Kijkwijzer* systeem. Dit systeem wordt namelijk vaak als voorbeeld aangehaald van een goed functionerend cross-mediaal classificatiesysteem voor audiovisuele inhoud met betrekking tot minderjarigen. Ook in Europese beleidsdocumenten wordt NICAM regelmatig op de voorgrond geplaatst.³⁸ Bovendien stelt de Nederlandse regering voor het NICAM model als voorbeeld uit te dragen voor een Europees systeem van gemeenschappelijke symbolen om kijkers te helpen de inhoud van programma's in te schatten.³⁹ De Vlaamse Minister van Cultuur en Jeugd, Bert Anciaux, heeft recent in zijn beleidsnota de wens geuit om een systeem zoals het in Nederland bestaat in te voeren.⁴⁰ Belangrijk is wel dat het systeem (nog) niet van toepassing is op het Internet. Ook in Nederland bestaat namelijk geen uitgewerkte wettelijke regeling betreffende de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke inhoud op het internet. NICAM is wel actief betrokken bij PEGI (zie, *supra*).

Het systeem bestaat erin dat producenten van audiovisuele inhoud die inhoud zelf classificeren aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Op het resultaat daarvan wordt een formule toegepast en zo worden pictogrammen en een leeftijdsaanbeveling toegekend. Het systeem wordt gekarakteriseerd als ‘geconditioneerde zelfregulering’. Dit betekent dat de zelfregulering wettelijk verankerd is en over een juridisch vangnet beschikt. Het Commissariaat voor de Media is belast met (meta)toezicht op NICAM en een jaarlijkse rapportering betreffende de kwaliteitscontrole. Bovendien beschikt de overheid over het strafrecht (vb. artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht) als instrument als het NICAM-systeem onvoldoende functioneert. Vorig jaar werd een werkprogramma opgesteld met de bedoeling enkele verbeteringen aan te brengen, na kritiek op sommige

³⁶ De Standaard, E-identificatie stap naar veiliger chatten, 03.12.2004, beschikbaar op <http://www.standaard.be/archief/zoeken/DetailNew.asp?full=0&articleID=GM7ANKOG&trefwoord=chatrooms§ion=&subsection=&datum1=&datum2=&wat=1&Fulltref=0&page=1&trefwoord2=&oldtrefwoord2=>.

³⁷ www.saferinternet.be.

³⁸ Bijvoorbeeld in het Eerste Evaluatieverslag van de Aanbeveling 1998, zie, *supra*.

³⁹ Zie, *supra*,

<http://www.europapoort.nl/cgi-bin/as.cgi/0294000/c/start/file=/9294000/modules/fvgs0enmv27zu>.

⁴⁰ Beleidsnota Jeugd 2004-2009, beschikbaar op

http://www.wvc.vlaanderen.be/jeugd beleid/beleid/beleidsnota_jeugd/.

elementen van het systeem (vnl. klachtenprocedures en naleving van de verplichtingen door videotheken en warenhuizen). Het blijft natuurlijk een feit dat toepassing van het NICAM systeem op het Internet op obstakels botst. Het blijft namelijk een Sisyphus-opdracht alle internet inhoud te labelen. Niettemin zou het wel al een stap in de goede richting kunnen zijn naar mate, de stijgende verspreiding van breedbandtechnologie in gedachten houdende, meer *broadcast content* en films verspreid worden via het internet.

{k1} Hindernissenparcours in de Verenigde Staten

Als we onze blik even richten over de oceaan, wordt het heel duidelijk dat het geen eenvoudige klus is om in traditionele wetgeving een evenwicht te vinden tussen de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van minderjarigen in de online omgeving.⁴¹ In de Verenigde Staten werden reeds verschillende pogingen ondernomen om minderjarigen te beschermen tegen schadelijke online inhoud door middel van wetgeving. De *Common Decency Act* (CDA) en *Children Online Act* (COPA) passeerden onder meer reeds de revue, maar telkens opnieuw botsten deze wetgevende initiatieven op obstakels. De CDA, een eerste poging om het Internet veiliger te maken voor kinderen door het beschikbaar maken van ‘*indecent*’ of ‘*patently offensive*’ inhoud online strafbaar te stellen, werd ongrondwettelijk geacht door de Supreme Court, wegens niet nauwgezet genoeg en de beschikbaarheid van minder restrictieve alternatieven.⁴² De Supreme Court was van oordeel dat de vrijheid van meningsuiting, die de strengste bescherming moet genieten – ook op het internet -, te zeer beperkt werd door de wet. Een tweede poging werd ondernomen met de COPA. Deze wet stelt het communiceren van inhoud ‘*harmful to minors*’ met een commercieel doel strafbaar tenzij de toegang door minderjarigen beperkt is door het vragen van een kredietkaartnummer of een andere manier van identificatie. Er zijn boetes voorzien tot 50.000 dollar bij schending van deze bepalingen. In juni 2004 oordeelde de Supreme Court dat de uitvoering van deze wet verboden moet worden aangezien deze wet waarschijnlijk het *First Amendment* schendt.⁴³ De zaak wordt teruggezonden naar een lagere rechtbank en er moet, volgens de Supreme Court, een onderzoek komen naar recente technologische ontwikkelingen om minderjarigen online te beschermen, die minder restrictief zouden zijn voor de vrijheid van meningsuiting. Er wordt vooropgesteld dat filters, alhoewel deze geen perfecte oplossing bieden, toch efficiënter zouden zijn en meer waarborgen zouden bieden voor de vrijheid van meningsuiting dan het regime dat COPA installeert.

{k1} Besluit: trends en toekomst

In België bestaat er (voorlopig) geen wettelijke regeling met als doel minderjarigen te beschermen tegen mogelijk schadelijke inhoud verspreid via het internet. Ook op Europees vlak ligt de nadruk op bewustmakingsacties, zelf- en, meer en meer, co-regulering, en het gebruik van technische hulpmiddelen, zoals labeling en filtersoftware.

⁴¹ Het is echter belangrijk in het achterhoofd te houden dat de vrijheid van meningsuiting toch iets anders wordt ingevuld in de Verenigde Staten.

⁴² Reno et al. v. American Civil Liberties Union et al., 26 juni 1997

⁴³ Ashcroft v. American Civil Liberties Union et al., 29 juni 2004.

Er gaan, zoals reeds aangehaald, steeds meer stemmen op voor de ontwikkeling van een labelingsmethode die doorheen alle media en over landsgrenzen heen zou kunnen gebruikt worden. Indien een consensus zou kunnen bereikt worden over de cruciale bouwstenen van zo'n systeem met gemeenschappelijk descriptieve symbolen, zou dit een nuttig element kunnen zijn van een coherent audiovisueel co-reguleringsstelsel. Het valt echter te bezien welke fundamentele beleidskeuzes gemaakt worden onder andere bij de herziening van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen. Evolueert het beleid mee met de convergerende mediaomgeving en wordt de cross-mediale kaart getrokken op audiovisueel gebied, of blijft alles nog even in hokjes ingedeeld?

Meer specifiek met betrekking tot het internet en de schadelijke inhoud die zich daarop bevindt, is het imperatief zich te hoeden voor ondoordachte en onrealistische wettelijke maatregelen. Om het even welke maatregel die op dit vlak wordt genomen, moet de test van artikel 10, lid 2 EVRM kunnen doorstaan. De proportionaliteit van de maatregel moet zorgvuldig overwogen worden, en de vraag moet gesteld worden of er geen minder ontwrichtende en mogelijk even doeltreffende alternatieven voorhanden zijn.⁴⁴ Er moet rekening gehouden worden met *de keuzemogelijkheden die de individuele gebruiker heeft en met de controle die hij kan uitoefenen over de informatie die hij ontvangt.*⁴⁵ Bovendien is het gevaarlijk om zich te verliezen in een idee dat het internet een gevaar vormt als geen enkel ander medium. Het is niet omdat dit nieuwe medium bepaalde karakteristieken vertoont die verschillen van andere media, dat hierom de verantwoordelijkheid van ouders en opvoeders zomaar kan worden kwijtgescholden. Het blijft echter een feit dat duidelijke, heldere en makkelijk beschikbare informatie over bepaalde beschermingsmechanismen, zoals filtersoftware en labeling, te kort schiet. De aankondiging dat in België in 2005 een grote bewustmakingscampagne op stapel staat kan dan ook enkel maar op gejuich worden onthaald.⁴⁶

⁴⁴ Uyttendaele, Caroline, *op. cit.*, p. 225.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 224.

⁴⁶ Zie, onder meer, www.saferinternet.be.