

## DE WETTELIJKE BESTRIJDING VAN DESINFORMATIE: IS HET MIDDEL ERGER DAN DE KWAAL?

Karlijn Landman \*

**Samenvatting** | In de strijd tegen de verspreiding van ‘nepnieuws’ (ook wel desinformatie), zoeken steeds meer landen hun heil in het nemen van wetgevende maatregelen. Dergelijke maatregelen zouden echter wel eens een groter gevaar voor de democratie kunnen vormen dan de verspreiding van desinformatie zelf. In dit artikel zal nader in worden gegaan op de wettelijke regulering van de verspreiding van desinformatie en de hiermee gepaard gaande uitdagingen. Het artikel geeft voorbeelden van buitenlandse anti-desinformatiewetten. Zijn dergelijke wetten verenigbaar met artikel 10 EVRM? Tot slot laat het artikel zien dat er op korte termijn waarschijnlijk geen anti-desinformatiewet te verwachten is in Nederland.

**Trefwoorden** | [Desinformatie, Nepnieuws, artikel 10 EVRM, Vrijheid van meningsuiting, Anti-desinformatiewetgeving, Wettelijke regulering]  
[art. 8 EVRM]

Navigator van Wolters Kluwer | NTM–NJCM Bull. 2019/25

### 1 Inleiding

De paus steunt de verkiezing van president Trump en Hillary Clinton runt vanuit een pizzatent een pedofielenetwerk. Deze en andere nepnieuwsberichten werden omstreeks de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016 verspreid. Hoewel ‘nepnieuws’ (ook wel desinformatie<sup>1</sup>) geen nieuw verschijnsel is, maar een lange historie kent, heeft het internet een nieuwe impuls gegeven aan dit fenomeen door zowel het fabriceren als het verspreiden van nepnieuwsberichten eenvoudiger en daarmee aantrekkelijker te maken. Het staat immers iedereen vrij om berichten te posten op het internet, waarna deze berichten met één druk op de knop wereldwijd kunnen worden verspreid. Het gaat dus zogezegd om een ‘oud fenomeen in een nieuw jasje.’

De verspreiding van ‘nepnieuws’ kan een groot gevaar vormen voor de democratie, nu nepnieuwsberichten de mening van burgers kunnen beïnvloeden en zo onder meer electorale keuzes kunnen sturen. Democratische kernwaarden zoals de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke autonomie van burgers kunnen hierdoor onder druk komen te staan. Vanwege het potentiële gevaar dat ‘nepnieuws’ voor de democratie vormt, zoeken steeds meer landen hun heil in het nemen van wetgevende maatregelen om de verspreiding van dergelijke berichten tegen te gaan. Al helemaal nu recentelijk is gebleken dat buitenlandse mogelijkheden er niet voor terugdeinzen om ‘nepnieuws’ in te zetten om eigen politieke doelen te behalen.<sup>2</sup> Het door middel van wetgeving bestrijden van ‘nepnieuws’, brengt echter eveneens een gevaar voor de

■ Mr. K.M. Landman is als promovenda verbonden aan de Afdeling Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie van de Universiteit Utrecht.

1 Zie paragraaf 2.

2 Jaarverslag Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) 2018, p. 9–10; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2017, betreffende de heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie door statelijke actoren; I. van Keulen, I. Korthagen, P. Diederik & P. van Boheemen, *Digitalisering van het nieuws. Onlinenieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland*, Den Haag: Rathenau Instituut 2018, p. 49–50.

democratie met zich mee, aangezien dergelijke wetten (zelf)censuur in de hand kunnen werken en zo evenzeer het recht op vrijheid van meningsuiting kunnen aantasten. In dit artikel zal nader worden ingegaan op deze problematiek.

De verspreiding van desinformatie zal in enkele gevallen kunnen worden aangepakt door gebruik te maken van bestaande wetgeving, zoals wetgeving op het gebied van smaad en laster (artikel 261/262 Wetboek van Strafrecht). De minister heeft, met het oog hierop, recentelijk toegezegd een inventarisatie te laten maken van de huidige wet- en regelgeving. Hoewel dergelijke wetgeving de discussie omtrent het al dan niet wettelijk reguleren van 'nepnieuws' kan beïnvloeden, zal deze wetgeving in dit artikel buiten beschouwing worden gelaten en zal de aandacht worden gevestigd op specifiek op de bestrijding van nepnieuws gerichte 'anti-desinformatiewetten.' Sommige van deze wetten laten het beoordelen van informatie niet aan de overheid, maar aan sociale mediabedrijven, wat eveneens vragen oproept omtrent de macht van deze platforms. Een algemene discussie over de macht van platforms om de vrijheid van meningsuiting in te perken valt echter eveneens buiten het bestek van dit artikel.<sup>3</sup>

Teneinde inzicht te verkrijgen in de met de wettelijke regulering van 'nepnieuws' gepaard gaande uitdagingen, zal worden aangevangen met een bespreking van wat 'nepnieuws' is (paragraaf 2), waarna de door een aantal landen genomen wettelijke maatregelen uiteen zullen worden gezet (paragraaf 3). Vervolgens zal in paragraaf 4 het door middel van wetgeving reguleren van 'nepnieuws' worden beoordeeld vanuit het oogpunt van het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals verankerd in artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM). Daaropvolgend zal in paragraaf 5 kort worden besproken of we in Nederland op de korte termijn wetgeving kunnen verwachten in de strijd tegen 'nepnieuws'. Afgesloten wordt met een algehele conclusie waarin een antwoord zal worden gegeven op de vraag of het door middel van wetgeving bestrijden van nepnieuws het overwegen waard is, of dat dit wellicht een grotere bedreiging vormt voor de democratie dan de verspreiding van nepnieuws zelf (paragraaf 6).

## 2 Van nepnieuws naar desinformatie

De term *fake news* werd in 2017 door het Engelse Collins Dictionaries verkozen tot woord van het jaar. Dit omdat het gebruik van de term met 365 (!) procent zou zijn gestegen ten opzichte van 2016.<sup>4</sup> Tegenwoordig wordt de term echter door steeds meer mensen van de hand gewezen.<sup>5</sup>

Dit ten eerste vanwege de 'vaagheid' van de term.<sup>6</sup> Volgens Facebook wordt de term *fake news* gehanteerd als:

3 Zie hierover bijvoorbeeld A.W. Hins, 'De taak van sociale media bij het bestrijden van desinformatie', *Mediaforum* 2018, afl. 6, p. 171-175.

4 A. Flood, 'Fake news is 'very real' word of the year for 2017', *The Guardian* 2 november 2017, via: [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019).

5 T. McGonagle, 'De Raad van Europa en online desinformatie: laveren tussen zorgen en zorgplichten?', *Mediaforum* 2018, afl. 6, p. 180.

6 McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 180; C.R.F. Plaizier & M.P. Klus, 'Nepnieuws' in Nederland: verschijningsvormen van en potentiële oplossingen voor dit containerbegrip', *Mediaforum* 2018, afl. 6, p. 190.

'a catch-all phrase to refer to everything from news articles that are factually incorrect to opinion pieces, parodies and sarcasm, hoaxes, rumors, memes, online abuse, and factual misstatements by public figures that are reported in otherwise accurate news pieces.'<sup>7</sup>

Deze vormen van informatie kunnen echter niet gelijk worden gesteld wat betreft motief, impact etc.<sup>8</sup> Door de vaagheid van de term 'nepnieuws' wordt het begrip door de op internationaal, Europees en nationaal niveau bij de bestrijding van *fake news* betrokken actoren en eveneens in de binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur op verschillende wijzen gedefinieerd. Hierdoor is het moeilijk de term te gebruiken als een stabiel referentiepunt voor onderzoek of beleidsgeoriënteerde activiteiten.<sup>9</sup>

Daar komt bij dat de term *fake news* wordt misbruikt om kritische of onwelgevallige berichten terzijde te schuiven.<sup>10</sup> In dit kader kan worden gewezen op president Trump die deze term meermaals heeft gebruikt om de traditionele media aan te vallen.<sup>11</sup> Het misbruiken van de term *fake news* is overigens niet iets dat alleen over de Nederlandse landsgrenzen heen gebeurt, ook Nederlandse politici maken zich hier schuldig aan.<sup>12</sup> Door berichten van de traditionele media dan wel de politieke oppositie af te doen als 'fake' kan de democratie onder druk komen te staan, aangezien het vertrouwen in deze instanties, de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting hierdoor worden ondermijnd. Tekenend in dit kader is een tweet van president Trump van 17 februari 2017 waarin hij schrijft: 'The FAKE NEWS media (failing @nytimes, @NBCNews, @ABC, @CBS, @CNN) is not my enemy, it is the enemy of the American People!'<sup>13</sup>

7 J. Weedon, W. Nuland & A. Stamos, *Information Operations and Facebook*, Facebook rapport 27 april 2017. Zie vergelijkbaar: D. Tambini, *Fake news: Public Policy Responses*. Media Policy Brief 20. London: Media Policy Project, London School of Economic and Political Science 2017, p. 3 e.v.; C. Wardle & M. Derakhshan, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*, Council of Europe report DGI(2017)09, p. 15-16; E.C. Tandoc Jr, Z. Wei Lim & R. Ling, 'Defining Fake news', *Digital Journalism* 2018, afl. 6-2.

8 Zie de infographic 'Beyond 'Fake News' – 10 Types of Misleading News' van de European Association for Viewers Interests (EAVI). De infographic onderscheidt tien vormen van 'nepnieuws', te weten: propaganda, clickbait, gesponsorde content, satire en hoaxes, fouten, partijdige berichtgeving, complottheorieën, pseudowetenschap (waarbij kan worden gedacht aan anti-vaccinatie berichtgeving), misinformatie (waarbij het gaat om een mix van feitelijke en foutieve berichtgeving) en berichten die volledig onzin bevatten. Achter het verspreiden van deze vormen van misleidende informatie, kan steeds weer een andere motivatie liggen, namelijk: geld, politiek/macht, humor/vermaak, geestdrift en het doel van (fout) informeren. Uit de infographic blijkt dat ook wat betreft de impact van deze vormen van misleidende informatie een onderscheid moet worden gemaakt. Zie ook: High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018, p. 10-11; Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7), p. 15 e.v.; T. McGonagle, "'Fake news': False fears or real concerns?", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2017, afl. 35-4, p. 204-205; McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 180.

9 McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 180.

10 Plaizier & Klus 2018 (*supra* noot 6), p. 190; Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 33; High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018, p. 10-11; Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7), p. 16; McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 181; A.J. Nieuwenhuis, 'Fake news: een plaatsbepaling', *Mediaforum* 2018, afl. 6, p. 166.

11 Zie hierover bijvoorbeeld: L. Graves, 'How Trump Weaponized 'Fake News' For His Own Political Ends', *Pacific Standard* 26 februari 2018, via: [www.psmag.com](http://www.psmag.com); J. Simon, 'Trump is Damaging Press Freedom in the U.S. and Abroad', *The New York Times* 25 februari 2017, via: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com); B. Stelter, 'Trump averages a 'fake' insult every day. Really. We counted', *CNN* 17 januari 2018, via: [www.money.cnn.com](http://www.money.cnn.com) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019).

12 R. du Pré, 'Nepnieuws, dat ben je zelf', *De Volkskrant* 15 november 2017, via: [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl) (laatst geraadpleegd op 23 augustus 2019).

13 Zie J. Acosta, 'How Trump's 'fake news' rhetoric has gotten out of control', *CNNPolitics* 11 juni 2019, via: [www.cnn.com](http://www.cnn.com) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019).

Tot slot zou de term ‘nepnieuws’ te beperkt zijn en er niet in slagen om de complexe problematiek omtrent de verspreiding van *fake news* te duiden. Deze term zou namelijk ten onrechte de suggestie wekken dat slechts informatie die in het geheel ‘nep’ is onder deze noemer valt, terwijl een groot deel van de nepnieuwsberichten dat verspreid wordt, uit een mengeling van feit en fictie bestaat. Daarbij gaat deze problematiek verder dan de verspreiding van alleen geschreven (nieuws)berichten. Ook video’s, foto’s en audiobestanden kunnen tegenwoordig gemakkelijk worden gemanipuleerd.<sup>14</sup> Eveneens maken bijvoorbeeld zogeheten trollenforums en netwerken van nepvolgers op sociale mediakanalen onderdeel uit van het probleem.<sup>15</sup>

Vanwege bovenstaande redenen, wordt er steeds vaker voor gepleit in plaats van de term ‘fake news’, de term ‘desinformatie’ te hanteren.<sup>16</sup> Desinformatie betreft volgens Wardle en Derakhshan ‘information that is false and deliberately created to harm a person, social group, organization or country.’ Deze vorm van informatie onderscheiden zij van misinformatie - oftewel informatie die onjuist is, maar die niet wordt gecreëerd en/of verspreid met het doel om schade toe te brengen - en waarheidsgetrouwe informatie die wordt verspreid om te schaden (zoals haatzaaiende berichten, laster en ‘gelekte’ privéberichten).<sup>17</sup> Een voorbeeld van desinformatie, betreft het in de inleiding aangehaalde nieuwsbericht dat de paus zijn steun voor Trump zou hebben betuigd.<sup>18</sup> Dichter bij huis kan worden gedacht aan de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) genoemde Russische website die de indruk wekte een Nederlandse overheidssite te zijn en waarop desinformatie over de MH17 stond vermeld.<sup>19</sup> De minister was overigens niet bereid het adres van deze website met het parlement te delen, omdat dit extra bezoekers naar de website zou kunnen genereren.<sup>20</sup> Misinformatie onderscheidt zich zoals gezegd van desinformatie, omdat de foutieve informatie niet opzettelijk wordt gecreëerd en verspreid met het doel schade aan te brengen. Het gaat veelal om fouten die voortkomen uit onzorgvuldig onderzoek. Vaak wordt dergelijke misinformatie verspreid na heftige en chaotische gebeurtenissen, zoals terroristische aanslagen en natuurrampen.<sup>21</sup> Soms betreft het berichten die desinformatie bevatten, maar die niet als zodanig worden herkend en die worden verspreid. Wat voor de een desinformatie is, kan voor de ander dus misinformatie zijn.

Ook de Europese Commissie heeft zich de bestrijding van desinformatie aangetrokken. Zij heeft hiertoe in januari 2018 de High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation (HLEG) opgericht. Deze uit verschillende deskundigen bestaande expertgroep, bracht in maart 2018 een advies uit omtrent de aanpak van deze problematiek, waarin zij onder andere

14 Zie hierover: Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 55–56.

15 Zie hierover: Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7), p. 18 & 39; High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018, p. 10–11.

16 Zie bijvoorbeeld: High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018, p. 10–11; Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7); House of Commons DCMS Committee, *Disinformation and ‘fake news’* (Final Report), juli 2018; McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 181; K.M. Landman & R. Nehmelman, ‘Feit of fictie? Hoe om te gaan met de verspreiding van desinformatie in de democratische samenleving?’ (Preadvies), in: N.S. Efthymiou, J. Goossens & R. De Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2018.

17 Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7), p. 20 e.v.

18 H. Ritchie, ‘Read all about it: The biggest fake news stories of 2016’, *CNBC* 30 december 2016, via: [www.cnbc.com](http://www.cnbc.com) (laatst geraadpleegd op 16 augustus 2019).

19 *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, nr. 496; Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 34.

20 Zie *Handelingen II* 2017/18, 23, item 6, p. 12.

21 Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 34; Landman & Nehmelman 2018 (*supra* noot 16), p. 69.

opriep een – inmiddels tot stand gebrachte – ‘Code of Practices’ te ontwikkelen, waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de bij de bestrijding van ‘nepnieuws’ betrokken actoren dienen te worden vastgelegd. Ook de HLEG kiest ervoor om de term *fake news* te vervangen door ‘desinformatie.’ Wel definieert zij dit begrip op iets andere wijze dan Wardle en Derakhshan. Zij spreekt namelijk van:

‘all forms of false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm *or for profit*.’ [mijn cursivering; KML]

Illegale berichten (zoals laster, haatzaaiende berichten en berichten die aanzetten tot geweld) die reeds onder EU- of nationale wetgeving vallen en opzettelijk gecreëerde, maar niet misleidende verdraaiingen van feiten (zoals satire en parodie), worden uitdrukkelijk buiten het bereik van deze definitie geplaatst door de HLEG. Eveneens misinformatie, door de HLEG aangemerkt als ‘misleading or inaccurate information shared by people who do not recognize it as such’ wordt buiten de reikwijdte geplaatst.<sup>22</sup>

De Europese Commissie heeft het advies van de HLEG voor een groot deel overgenomen. Zij kwam in april 2018 met een mededeling waarin zij onder meer beloofde een gedragscode omtrent desinformatie tot stand te brengen. In deze mededeling scherpt zij de door de HLEG gegeven definitie van desinformatie nog iets verder aan, door te spreken van:

‘aantoonbaar foute of misleidende informatie die wordt gecreëerd, gepresenteerd en verspreid voor economisch gewin of om het publiek opzettelijk te bedriegen, en die schade in het publieke domein kan veroorzaken.’<sup>23</sup> [mijn cursivering; KML]

Ook in het eind 2018 tot stand gebrachte Actieplan tegen Desinformatie, waarin maatregelen worden voorgesteld die een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak van de EU tegen desinformatie moeten bevorderen, wordt deze definitie gehanteerd.<sup>24</sup>

Hoewel er veel overtuigende redenen zijn om de term ‘nepnieuws’ te vervuilen voor ‘desinformatie’, gaat ook het gebruik van de term desinformatie met uitdagingen gepaard. Zo is het onderscheid tussen desinformatie en misinformatie soms moeilijk te maken, nu het niet altijd duidelijk is of de onjuiste informatie met opzet is gecreëerd en verspreid.<sup>25</sup> McGonagle wijst er daarnaast op dat de term desinformatie de expliciete verwijzing naar ‘nieuws’ heeft achtergelaten, waardoor ook uitdrukkingvormen die mogelijk niet schadelijk/problematisch zijn onder het begrip kunnen vallen. Hij roept daarom op kritisch na te denken over de precieze betekenis en reikwijdte van dit begrip en te inventariseren welke specifieke uitdrukkingvormen die onder het begrip vallen vanuit democratisch oogpunt daadwerkelijk problematisch zijn.<sup>26</sup> Anderzijds wordt de vraag gesteld of het begrip desinformatie en de wijze waarop dit begrip, onder meer

22 High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018, p. 10–11.

23 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Tackling online disinformation: a European Approach’, Brussel 26 april 2018, COM(2018) 236 final.

24 Joint Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Action Plan against Disinformation’, Brussel 5 december 2018, JOIN(2018) 36 final.

25 Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 35.

26 McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 181–182.

door de HLEG, wordt gedefinieerd, niet juist ten onrechte bepaalde berichtgeving uitsluit, door te stellen dat de opzet van nepnieuwsproducenten dient te zijn gericht op het toebrengen van schade/het behalen van economisch profijt.<sup>27</sup> Soms zullen nepnieuwsproducenten dergelijke berichten namelijk verspreiden vanuit een andere motivatie, zoals het voorkomen dat de politieke oppositie aan de macht komt of het amuseren van zichzelf en anderen.<sup>28</sup> Hoewel de opzet om schade toe te brengen dan ontbreekt, kunnen ook deze berichten een gevaar vormen voor de democratie.

De Europese Commissie heeft de door de HLEG gegeven definitie zoals gezegd verder aangescherpt, door te spreken van *aantoonbaar* foute of misleidende informatie en niet langer te vereisen dat dergelijke informatie moet zijn geproduceerd met de opzet om schade toe te brengen, maar de opzet om het publiek te bedriegen. Hoewel er nog steeds werk aan de winkel is wat betreft de verdere uitwerking van het begrip ‘desinformatie’, zal in dit artikel - bij gebrek aan een beter alternatief – deze definitie worden aangehouden en onder desinformatie worden verstaan:

‘Aantoonbaar foute of misleidende informatie die wordt gecreëerd, gepresenteerd en verspreid voor economisch gewin of om het publiek opzettelijk te bedriegen, en die schade in het publieke domein kan veroorzaken.’<sup>29</sup>

### 3 De wettelijke regulering van desinformatie

Zoals in de inleiding al aangegeven, heeft het internet een impuls gegeven aan de verspreiding van desinformatie door zowel het creëren als verspreiden hiervan te vereenvoudigen. Eenieder kan anoniem, snel en goedkoop onjuiste berichten plaatsen op het internet. Hierbij gaat het niet alleen om geschreven berichten, maar ook foto’s en video’s kunnen tegenwoordig gemakkelijk worden gemanipuleerd. Door gebruik te maken van nieuwe technieken, zoals *microtargeting*,<sup>30</sup> de inzet van bots<sup>31</sup> en internet trolls,<sup>32</sup> kan de desinformatie vervolgens razendsnel – en gericht

27 Zie voor kritiek op het schadecriterium in definities van nepnieuws/desinformatie: I. Katsirea, ‘“Fake news”: reconsidering the value of untruthful expression in the face of regulatory uncertainty’, *Journal of Media Law* 2018, afl. 10–2, p. 166–167; McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 181.

28 Nieuwenhuis 2018 (*supra* noot 10), p. 167; Wardle & Derakhshan 2017 (*supra* noot 7), p. 35 e.v.; Zie ook: L. Sydell, ‘We Tracked Down A Fake-News Creator In The Suburbs. Here’s What We Learned’, *National Public Radio* 23 november 2016, via: [www.npr.org](http://www.npr.org) (laatst geraadpleegd op 16 augustus 2019). Dit artikel doet verslag van een interview met een ‘fake news-producent’.

29 Joint Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Action Plan against Disinformation’, Brussel 5 december 2018, JOIN(2018) 36 final, p. 1; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, ‘Tackling online disinformation: a European Approach’, Brussel 26 april 2018, COM(2018) 236 final, p. 4; vertaling door auteur.

30 Microtargeting betreft het op basis van verkregen data gericht verspreiden van berichten/advertenties.

31 Bots zijn computerprogramma’s die automatisch content aanmaken, delen en in interactie gaan met andere accounts. Deze bots delen massaal (des)informatie en beïnvloeden zo op kunstmatige wijze algoritmen zodat de (des)informatie door zoekmachines en mensen nog verder wordt verspreid. Zie voor meer informatie: Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2), p. 46–47 en p. 95.

32 Een internet troll is een persoon die berichten plaatst om emotionele reacties uit te lokken, opzettelijk verkeerde informatie te verspreiden of zich doelbewust anders voordoet (zie: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Trol\\_\(internet\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Trol_(internet))).

– worden verspreid. Ook burgers maken onderdeel uit van het probleem nu zij desinformatie niet altijd als zodanig herkennen, maar wel (onbedoeld) met hun netwerken delen. Berichten die desinformatie bevatten zouden zelfs sneller worden verspreid dan waarheidsgetrouwe berichten.<sup>33</sup>

De vrees bestaat dat op sociale mediakanalen verspreide nepnieuwsberichten (ongemerkt) de opinie en in het verlengde daarvan de electorale beslissingen van burgers kunnen manipuleren.<sup>34</sup> Hierdoor kunnen het recht op vrijheid van meningsuiting als verankerd in artikel 10 EVRM, de persoonlijke autonomie van burgers en het bestaan van vrije en eerlijke verkiezingen onder druk komen te staan. Eveneens kan de verspreiding van desinformatie het vertrouwen in publieke instanties als de overheid, de reguliere media en de onafhankelijke rechtspraak ondermijnen en verschillende bevolkingsgroepen tegen elkaar opzetten en zo ook het vertrouwen tussen burgers onderling aantasten.<sup>35</sup> In een enkel geval kan desinformatie zelfs aanzetten tot geweld.<sup>36</sup>

Steeds meer landen gaan, vanwege bovenstaande redenen, over tot het opstellen van wetgeving om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Deze wetten kunnen onderling verschillen wat betreft hun aanpak. Zo zijn er anti-desinformatiewetten die zich richten op sociale mediabedrijven die de berichten niet (snel genoeg) verwijderen, maar ook wetten die zich richten op de verspreider van desinformatie zelf. Wetten die aan het verspreiden van desinformatie een boete of gevangenisstraf verbinden en wetten die (eveneens) voorzien in andere maatregelen (zoals het blokkeren van een website). Ook zijn er wetten die het verspreiden van desinformatie in het algemeen proberen tegen te gaan en wetten die zich juist specifiek richten op gedurende de verkiezingstijd verspreide desinformatie.

In onderstaande subparagrafen zal in worden gegaan op de in Duitsland en Frankrijk geldende anti-desinformatiewetten. Beiden zijn een van de eerste Europese landen die wetgeving hebben aangenomen op dit terrein. Omdat beide wetten een andere aanvliegroute kiezen, illustreert bespreking van deze wetten daarnaast hoe divers anti-desinformatiewetten kunnen zijn. Zowel de Duitse als Franse wet zijn veelvuldig bekritiseerd. Dit niet alleen vanwege het gevaar dat dergelijke wetten kunnen vormen voor de vrijheid van meningsuiting – waarover meer in de volgende paragraaf maar ook omdat deze wetten mogelijk een precedent scheppen voor andere landen die de verspreiding van desinformatie willen reguleren. Dit is met name problematisch nu landen waar de democratische waarden minder hoog in het vaandel staan

33 S. Vosoughi, D. Roy & S. Aral, 'The spread of true and false news online', *Science* 2018, afl. 359–6380, p. 1146–1151.

34 Onderzoek moet nog uitwijzen wat de daadwerkelijke impact van desinformatie is. Volgens onderzoekers kan het namelijk wel eens zo zijn dat de impact van desinformatie wordt overschat. Zie: L. Verhagen & N. Waarlo, 'Waarom we ons te druk maken over nepnieuws', *de Volkskrant* 15 maart 2019, via: [www.devotkkskrant.nl](http://www.devotkkskrant.nl) (laatst geraadpleegd op 26 augustus 2019).

35 Zie over het gevaar dat desinformatie voor de democratie vormt verder: C. Francis, 'Trial or Truth: Law and Fake News', *Edinburgh Student Law Review* 2018, afl. 3–3, p. 103; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2017, betreffende de heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie door statelijke actoren; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2018, betreffende ongewenste buitenlandse inmenging; Nieuwenhuis 2018 (*supra* noot 10), p. 168–170; Van Keulen e.a. 2018 (*supra* noot 2).

36 Zie: C. Kang en A. Goldman, 'In Washington Pizzeria Attack, Fake News Brought Real Guns', *The New York Times* 5 december 2016, via: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (laatst geraadpleegd op 21 augustus 2019); D. Tokmetzis, 'De zaak 'Pizzagate' – of hoe nepnieuws en complottheorieën hun weg vinden naar een breed publiek', *De Correspondent* 25 april 2018, via: [www.decorspondent.nl](http://www.decorspondent.nl) (laatst geraadpleegd op 21 augustus 2019).

deze wetten en het wereldwijd gevoerde debat over de gevaren van desinformatie kunnen aangrijpen om het recht op vrijheid van meningsuiting (verder) in te perken.<sup>37</sup> Zo is er bijvoorbeeld recentelijk eveneens in Rusland en Singapore wetgeving tot stand gebracht op dit gebied. Ook aan deze wetten zal in deze paragraaf aandacht worden besteed.

### 3.1 Duitsland

In Duitsland is op 1 september 2017 een wet aangenomen die – onder meer – de verspreiding van desinformatie dient tegen te gaan; de *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG).<sup>38</sup> Hoewel deze wet in het leven is geroepen om illegale content, en dus niet specifiek desinformatie, te bestrijden, noemt de memorie van toelichting de verspreiding van desinformatie wel als een belangrijke reden voor het tot stand brengen van de wet.<sup>39</sup>

De Duitse wet stelt sociale mediabedrijven aansprakelijk voor het niet tijdig blokkeren dan wel verwijderen van illegale informatie waarover door internetgebruikers een klacht is ingediend. Wanneer het berichten betreft die ‘manifest illegaal’ zijn, hebben de bedrijven slechts 24 uur om de content te verwijderen. Hoewel uit de memorie van toelichting blijkt wanneer informatie ‘manifest illegaal’ is, blijkt uit de memorie van toelichting dat het gaat om berichtgeving waarvoor geen diepgaand onderzoek nodig is om onwettigheid in de zin van artikel 1, sectie 1 lid 3 NetzDG vast te stellen. Wanneer informatie niet ‘manifest’ illegaal is, hebben bedrijven zeven dagen de tijd om de informatie te beoordelen en eventueel te blokkeren/verwijderen. Desinformatieberichten komen voor verwijdering in aanmerking voor zover de verspreide berichtgeving onder een van de strafrechtelijke bepalingen als in artikel 1, sectie 1 lid 3 NetzDG genoemd valt.<sup>40</sup> Sociale mediabedrijven die meer dan 100 klachten per jaar ontvangen, moeten daarbij elk half jaar een rapport publiceren omtrent de afhandeling van ontvangen klachten. Zo moeten zij onder meer uiteenzetten hoeveel klachten zij per jaar ontvangen en binnen hoeveel tijd de illegale informatie is verwijderd.<sup>41</sup> Wanneer sociale mediabedrijven deze verplichtingen niet naleven, kan aan hen een boete worden opgelegd van maximaal 50 miljoen euro, afhankelijk van welke verplichting is geschonden.<sup>42</sup>

37 Landman & Nehmelman 2018 (*supra* noot 16), p. 79; Human Rights Watch, ‘Germany: Flawed Social Media Law’, 14 februari 2018, via: [www.hrw.org](http://www.hrw.org) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019).

38 Wet van 1 september 2017, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 2017, Teil I, nr. 61. Te raadplegen op: <https://germanlaw.archive.iuscomp.org/?p=1245>.

39 In de memorie van toelichting (p. 1) bij deze wet kan worden gelezen: ‘Nach den Erfahrungen im US-Wahlkampf hat überdies auch in der Bundesrepublik Deutschland die Bekämpfung von strafbaren Falschnachrichten („Fake News“) in sozialen Netzwerken hohe Priorität gewonnen. Es bedarf daher einer Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, um objektiv strafbare Inhalte wie etwa Volksverhetzung, Beleidigung, Verleumdung oder Störung des öffentlichen Friedens durch Vortäuschen von Straftaten unverzüglich zu entfernen.’ (Zie: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/123/1812356.pdf>).

40 Zie de memorie van toelichting bij de NetzDG (p. 12): ‘Erfasst werden auch falsche Nachrichten („Fake News“), soweit sie objektiv den Tatbestand einer oder mehrerer der in § 1 Absatz 3 genannten Strafrechtsnormen erfüllen, etwa die Störung des öffentlichen Friedens durch Vortäuschen von Straftaten.’

41 Art. 1, sectie 2 NetzDG.

42 Art. 1, sectie 4, lid 2 NetzDG.



### 3.2 Frankrijk

In 2018 heeft de *Assemblée Nationale*, nadat de Senaat het voorstel tweemaal had afgewezen, eveneens nationale wetgeving aangenomen die de verspreiding van desinformatie aan banden dient te leggen.<sup>43</sup> De wet beoogt dit doel te behalen door allereerst aan online platforms, gedurende de drie maanden voor de verkiezingen, een transparantieplichting op te leggen, inhoudende de plicht om transparant te zijn over de identiteit van een adverteerder, de personen die hem aansturen of in wiens naam hij optreedt en de in ruil voor de promotie van content ontvangen vergoeding.<sup>44</sup> Indien deze verplichting wordt geschonden, kan een gevangenisstraf van een jaar en een boete van 75 duizend euro worden opgelegd. Daarnaast voorziet de wet in een kortgedingprocedure om een einde te maken aan het gedurende de verkiezingstijd op grote schaal en op kunstmatige/geautomatiseerde wijze via het internet verspreiden van desinformatie. De wet definieert desinformatie als: ‘des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d’un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir.’ Het gaat dus specifiek om berichten die de verkiezingen kunnen beïnvloeden. De rechter kan ‘alle evenredige maatregelen nemen die nodig zijn’ om een einde te maken aan de verspreiding van dergelijke informatie. Zo kan de rechter bevelen dat de desinformatie wordt verwijderd, maar kan hij bijvoorbeeld ook een gebruikersaccount laten sluit of gelasten dat de toegang tot een website wordt geblokkeerd.<sup>45</sup> Hij heeft 48 uur de tijd om hieromtrent een beslissing te nemen wanneer een verzoek wordt ingediend.

Voorts breidt de wet de bevoegdheden van de CSA – de Franse audiovisuele toezichthouder – uit, door aan haar bijvoorbeeld de bevoegdheid toe te kennen om uitzending van door een vreemde staat gecontroleerde televisiediensten op te schorten, wanneer in deze uitzending desinformatie wordt verspreid die in het verkiezingsproces kan ingrijpen. Tot slot schrijft de wet nog een aantal aanvullende maatregelen voor die door de platforms moeten worden genomen, die bijvoorbeeld zijn gericht op het gemakkelijk maken voor platformgebruikers om desinformatie te melden, het bieden van transparantie over het gebruik van algoritmen en het creëren van mediawijsheid bij internetgebruikers.

Opmerking verdient overigens dat de Franse wetgeving al verschillende bepalingen rijk is die van waarde kunnen zijn in de strijd tegen desinformatie. Met name van belang in dit kader is artikel 27 van de Wet op de persvrijheid (*Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse*), dat de verspreiding van desinformatie strafbaar stelt.<sup>46</sup> Mede omdat de Senaat deze bepalingen afdoende achtte om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan, heeft de Senaat de inmiddels aangenomen wet tweemaal afgewezen.

43 Wet van 22 december 2018, *Journal Officiel*, 23 december 2018, nr. 0297 (La loi relative à la lutte contre la manipulation de l’information). Te raadplegen op: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/12/22/2018-1202/jo/texte>.

44 T. McGonagle, E. Coche, C. Plaizier & M. Klus, *Inventarisatie methodes om “nepnieuws” tegen te gaan*, Instituut voor Informatierecht Universiteit van Amsterdam 2018, p. 44.

45 McGonagle e.a. 2018 (*supra* noot 44), p. 44–45.

46 ‘La publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler, sera punie d’une amende de 45 000 euros. Les mêmes faits seront punis de 135 000 euros d’amende, lorsque la publication, la diffusion ou la reproduction faite de mauvaise foi sera de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l’effort de guerre de la Nation.’

### 3.3 Anti-desinformatiewetten in andere landen

Niet alleen in Duitsland en Frankrijk is zoals aan het begin van deze paragraaf gezegd, wetgeving tot stand gebracht om desinformatie te bestrijden. We treffen dergelijke wetten in meer landen aan. Daarnaast zijn er ook landen waar nog geen anti-desinformatiewetgeving van kracht is, maar waar er wel een wetsvoorstel voorligt op dit gebied. Het voert wat ver om al deze landen hier op te sommen. Wat wel opvalt is dat met name in landen waar de democratie niet (optimaal) functioneert en die laag scoren op de World Press Freedom Index<sup>47</sup> anti-desinformatiewetgeving wordt overwogen.

Op 2 oktober jongstleden is bijvoorbeeld in Singapore (nummer 151 op de World Press Freedom Index), ondanks veel kritiek van sociale mediabedrijven en activisten, een anti-desinformatiewet in werking getreden.<sup>48</sup> Deze wet bevat een verbod op het verspreiden van informatie waarvan duidelijk is dan wel zou moeten zijn dat het 1) een 'false statement of fact' betreft, en die, in geval van verspreiding, 2) waarschijnlijk schade zal toebrengen aan de veiligheid van Singapore, de volksgezondheid, de openbare veiligheid, de openbare rust of de overheidsfinanciën of die de vriendschappelijke betrekkingen van Singapore met andere landen kan benadelen, verkiezingen of referenda kan beïnvloeden of kan aanzetten tot haat tussen verschillende bevolkingsgroepen of het aantasten van vertrouwen in publieke instanties. Op grond van artikel 2 lid 2 betreft een 'statement of fact' een statement 'which a reasonable person seeing, hearing or otherwise perceiving it would consider to be a representation of fact'. Zo'n statement kan worden gekwalificeerd als 'false', 'if it is false or misleading, whether wholly or in part, and whether on its own or in the context in which it appears.' Wanneer dergelijke informatie toch wordt verspreid kan een boete en/of gevangenisstraf worden opgelegd. Als de desinformatie wordt verspreid door een individu kan een boete van maximaal 50,000 Singaporese dollar (SGD) en/of een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar worden opgelegd. In andere gevallen kan een boete van maximaal 500,000 SGD worden opgelegd. Indien gebruik is gemaakt van een nep-account dan wel een bot om het nieuws te verspreiden, kan in het geval van een individu een boete van zelfs 100,000 SGD en/of een gevangenisstraf van tien jaar worden opgelegd en in andere gevallen een boete van maximaal 1 miljoen SGD.<sup>49</sup> Ook sociale mediabedrijven worden geraakt door de wet nu de wet het mogelijk maakt aan hen een boete van maximaal 1 miljoen SGD op te leggen wanneer zij een Aanwijzing van de overheid om desinformatie te corrigeren dan wel te verwijderen niet (tijdig) opvolgen. Wat – onder andere – alarmerend is aan deze wet, is dat elke minister de *Competent Authority* kan instrueren een dergelijke Aanwijzing uit te geven wanneer 1) een 'false state of fact' wordt verspreid en 2) de minister van mening is dat het in het algemeen belang is om de Aanwijzing uit te geven. Ministers kunnen zo individueel bepalen wat waar is en wat niet.

47 De World Press Freedom Index is een jaarlijks door Reporters Without Borders bijgewerkte ranglijst inzake de persvrijheid en vrijheid van informatie in circa 180 landen.

48 Wet van 3 juni 2019, Government Gazette 28 juni 2019, nr. 26 (Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019). Te raadplegen op: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-2019/Published/20190625?DocDate=20190625>.

49 Art. 7 van de Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019; Zie ook: Brief van de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression aan de Singaporese autoriteiten van 24 april 2019 (kenmerk:OL SGP 3/2019).

Eveneens in Rusland (nummer 149 op de World Press Freedom Index) zijn recentelijk vier wetten tot stand gebracht op het gebied van het bestrijden van desinformatie.<sup>50</sup> Twee wetten stellen het opzettelijk verspreiden van desinformatie strafbaar. Op het plaatsen hiervan staat een boete van maximaal 400.000 roebel voor burgers, 900.000 roebel voor ambtenaren en 1.5 miljoen roebel voor rechtspersonen.<sup>51</sup> Ook kent de wet de met toezicht op de media en het internet belaste overheidsinstantie (de Roskomnadzor) de bevoegdheid toe om de toegang tot een website te blokkeren, indien de desinformatie niet (snel genoeg) van deze site wordt verwijderd.<sup>52</sup> Opmerkelijk in dit kader is, dat de Russische wet stelt dat de informatie 'onmiddellijk' moet worden verwijderd. Twee andere wetten stellen het verspreiden van berichten die beledigend zijn voor de menselijke waardigheid en de openbare zeden en die een duidelijk gebrek aan respect tonen voor de maatschappij, het land, de Russische officiële staatsymbolen, de Grondwet of de autoriteiten, strafbaar.<sup>53</sup> De wet bevat een procedure voor het beperken van de toegang tot dergelijke informatie. Wanneer de wet niet wordt nageleefd kan een administratieve boete dan wel gevangenisstraf worden opgelegd. In het geval van een eerste overtreding kan een boete van tussen de 30.000 en 100.000 roebel worden opgelegd. Bij een tweede overtreding, kan deze boete worden verhoogd tot maximaal 200.000 roebel of kan een gevangenisstraf van 15 dagen worden opgelegd. In het geval van drie of meer overtredingen, kan tot slot een boete van 300.000 roebel dan wel een gevangenisstraf van 15 dagen worden opgelegd.<sup>54</sup>

Ook in bijvoorbeeld Burkina Faso, Maleisië,<sup>55</sup> Cambodja, Egypte en Kenia, is anti-desinformatiewetgeving van kracht. In een aantal andere landen, zoals bijvoorbeeld Sri Lanka, Taiwan en Chili, is zoals gezegd nog geen wetgeving aangenomen op dit terrein, maar ligt een voorstel hiertoe wel voor.<sup>56</sup> In Europa lijken voornamelijk veel landen eerst andere maatregelen te willen verkennen alvorens anti-desinformatiewetgeving te overwegen. Zo wordt momenteel in – onder meer – België, Nederland, Finland en Zweden, ingezet op het creëren van mediawijsheid om desinformatie te bestrijden. De Britse overheid heeft recentelijk wel aangegeven met wetgeving te zullen komen.<sup>57</sup>

50 Zie over deze wetten: E. Tamkin, 'With Putin's signature, 'fake news' bill becomes law', *The Washington Post* 18 maart 2019, via: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019); M. Zelensky, 'Russia will soon require digital journalists to delete 'fake news' 'instantly.' Here's what that actually means.', *Meduza* 6 maart 2019, via: [www.meduza.io](http://www.meduza.io) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019); D. van Unen, 'Russisch parlement neemt nieuwe wetgeving tegen nepnieuws aan', *NRC* 7 maart 2019, via: [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl) (laatst geraadpleegd op 20 augustus 2019).

51 Wet van 18 maart 2019, nr. 27-Ø3. Te raadplegen op: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180021>.

52 Wet van 18 maart 2019, nr. 31-Ø3. Te raadplegen op: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180031>.

53 Wet van 18 maart 2019, nr. 30-Ø3. Te raadplegen op: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180022>.

54 Wet van 18 maart 2019, nr. 28-Ø3. Te raadplegen op: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201903180010>.

55 Misschien dat Maleisië binnenkort uit dit rijtje kan worden geschrapt; de huidige regering heeft namelijk meermaals te kennen geven deze wet te willen intrekken.

56 Zie over de door verschillende landen genomen (wettelijke) maatregelen op het gebied van desinformatie [www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/](http://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/) (laatst geraadpleegd op 4 oktober 2019).

57 Department for Digital Culture Media & Sport, *Online Harms White Paper*, April 2019.

#### 4 Anti-desinformatiewetgeving vanuit het perspectief van artikel 10 EVRM

Op bovenstaande wetten is veel kritiek geuit.<sup>58</sup> Deze kritiek bestaat er onder meer uit dat deze wetten (zelf)censuur in de hand kunnen werken en zo het voor een democratie fundamentele publieke debat kunnen aantasten.<sup>59</sup> Dat roept de vraag op in hoeverre anti-desinformatiewetten verenigbaar zijn met het recht op vrijheid van meningsuiting, zoals – onder meer – verankerd in artikel 10 EVRM.

Een vraag die hieraan voorafgaat is of desinformatie überhaupt voor bescherming door artikel 10 EVRM in aanmerking komt. In dit kader is het van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) meermaals heeft benadrukt dat de bescherming onder artikel 10 EVRM ruim is. Bescherming is niet beperkt tot bepaalde soorten informatie of ideeën, of bepaalde soorten van expressie.<sup>60</sup> Ook uitingen ‘that offend, shock or disturb the State or any sector of the population’ komen voor bescherming in aanmerking. Dat zijn de eisen van pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid van geest zonder welke er geen democratische samenleving zou bestaan, aldus het EHRM.<sup>61</sup> Eveneens zijn berichten die een zekere mate van provocatie of overdrijving bevatten toegestaan.<sup>62</sup> Of ook het creëren van desinformatie onder de reikwijdte van artikel 10 EVRM valt, komt – zij het zijdelings – aan bod in de zaak *Salov/Oekraïne*. Salov had in aanloop van de Oekraïense presidentsverkiezingen vijf exemplaren van een landelijke krant verspreid. In deze krant stond een nepnieuwsbericht over een presidentskandidaat. Salov werd vervolgens vervolgd voor het beïnvloeden van de verkiezingen. Het EHRM concludeerde in deze zaak dat artikel 10 EVRM de bespreking of verspreiding van ontvangen informatie niet verbiedt, zelfs niet indien er een sterk vermoeden bestaat dat deze informatie niet waarheidsgetrouw is.

‘To suggest otherwise would deprive persons of the right to express their views and opinions about statements made in the mass media and would thus place an unreasonable restriction on the freedom of expression set forth in Article 10 of the Convention’,<sup>63</sup> aldus het EHRM.

Het lijkt er dus op dat (sommige vormen van) desinformatie wel voor bescherming in aanmerking kunnen komen. Overigens is het goed om te onthouden dat Salov zelf geen desinformatie had gecreëerd, maar enkel verspreid. Mogelijk ligt een en ander voor een producent van desinformatie dus anders.<sup>64</sup> Daarbij dient ook opgemerkt te worden dat er wel een grens aan deze bescherming

58 Zie in dit kader ook het commentaar van de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression op de Duitse, Russische en Singaporese wet. Te raadplegen op: [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/LegislationAndPolicy.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/LegislationAndPolicy.aspx).

59 Zie hierover: K.M. Landman, ‘De wettelijke regulering van nepnieuws: stap in de goede richting of stap te ver?’, 17 oktober 2018, via: [www.blog.montaignecentre.com](http://www.blog.montaignecentre.com).

60 EHRM 20 november 1989, 10572/83, r.o. 26 (*Markt intern Verlag GmbH en Klaus Beerman t. Duitsland*). Zie ook: J.H. Gerards, ‘Commentaar op Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden art. 10,’ *Sdu Commentaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* (bijgewerkt tot 15 januari 2019 door J.H. Gerards).

61 EHRM 7 december 1976, 5493/72, r.o. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

62 EHRM 26 april 1995, 15974/90, r.o. 38 (*Prager en Oberschlick/Oostenrijk*).

63 EHRM 6 september 2005, 65518/01, r.o. 113 (*Salov/Oekraïne*); Zie over deze zaak ook: McGonagle e.a. 2018 (*supra* noot 44), p. 18; Francis 2018 (*supra* noot 35), p. 104.

64 Francis 2018 (*supra* noot 35), p. 104.

zit. McGonagle wijst er bijvoorbeeld op dat wanneer het de bedoeling is het publieke debat echt te verstoren of andere soorten schade te veroorzaken, een uiting niet of nauwelijks voor bescherming in aanmerking zal komen.<sup>65</sup>

Zoals bekend is het recht op vrijheid van meningsuiting echter niet absoluut. Een inbreuk op dit recht, kan op grond van artikel 10 lid 2 EVRM worden gerechtvaardigd. Van een dergelijke rechtvaardiging is sprake wanneer de beperking is voorzien bij wet, een legitiem doel als genoemd in het tweede lid nastreeft<sup>66</sup> en noodzakelijk is in een democratische samenleving.<sup>67</sup> Anti-desinformatiewetten die de vrijheid van meningsuiting beperken, zijn dan ook toegestaan indien is voldaan aan deze voorwaarden.

#### 4.1 Voorzien bij wet

De voorwaarde dat de beperking op de uitingsvrijheid moet zijn voorzien bij wet, vereist niet alleen een wettelijke basis, maar eveneens moet deze wettelijke basis 'accessible' en 'foreseeable' zijn. Oftewel: het recht moet kenbaar zijn en de wet moet met voldoende precisie zijn geformuleerd, zodat de normaddressaat zijn gedrag erop kan afstemmen.<sup>68</sup> Het EHRM heeft de eis van voorzienbaarheid wel genuanceerd. Absolute precisie is namelijk niet vereist, nu dit ertoe kan leiden dat een wet te rigide wordt en er niet kan worden ingespeeld op veranderde omstandigheden. Gebruik van vage termen kan en hoeft dus niet altijd te worden vermeden.<sup>69</sup> Het EHRM heeft daarbij bepaald dat aan het vereiste van voorzienbaarheid ook is voldaan indien de wet zelf onvoldoende helderheid biedt, maar in de jurisprudentie nader is geconcretiseerd.<sup>70</sup> In de zaak *Perinçek/Zwitserland*, waar de vraag speelde of de vervolging en veroordeling van een Turkse politicus door Zwitserland vanwege het ontkennen van de Armeense genocide een schending van artikel 10 EVRM opleverde, stelde het EHRM dat het er uiteindelijk om gaat of de normaddressaat weet, of had behoren te weten – zo nodig met gepast juridisch advies – dat hij met bepaalde uitingen te ver ging en strafrechtelijk vervolgd kon worden.<sup>71</sup> De aandacht verschuift dus als het ware van de norm naar de toepassing van het recht in het concrete geval, om te kijken of die toepassing voorzienbaar is geweest.<sup>72</sup> Waar de normadressaten specialisten

65 McGonagle 2018 (*supra* noot 5), p. 183.

66 Oftewel: de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, het voorkomen van de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen of het waarborgen van het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht.

67 A.J. Nieuwenhuis, 'Vrijheid van meningsuiting', in: J. Gerards, *Grondrechten: de nationale, Europese en internationale dimensie* (p. 69–101). Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013, p. 74–75.

68 EHRM 26 april 1979, 6538/74, r.o. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

69 EHRM 26 april 1979, 6538/74, r.o. 49 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 15 oktober 2015, 27510/08, r.o. 133 (*Perinçek/Zwitserland*).

70 EHRM 25 mei 1993, 14307/88, r.o. 40 (*Kokkinakis/Griekenland*).

71 EHRM 15 oktober 2015, 27510/08, r.o. 131 & 137 (*Perinçek/Zwitserland*).

72 EHRM 15 oktober 2015, 27510/08, r.o. 137 (*Perinçek/Zwitserland*). Zie hierover: J.G.H. Altena, *Het legaliteitsbeginsel en de doorwerking van Europees recht in het Nederlandse materie'le strafrecht* (diss. Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2016, par. 5.5.1.

zijn, mag daarbij al helemaal worden verwacht dat voldoende inspanning wordt geleverd om inzicht te verkrijgen in de relevante regels.<sup>73</sup>

Uit *Petra/Roemenië* blijkt dat wanneer een wet autoriteiten te veel speelruimte laat, niet wordt voldaan aan de eis van voorzienbaarheid.<sup>74</sup> Mogelijk is dit het geval bij de in paragraaf 3 besproken anti-desinformatiewetten. In een aantal van deze wetten worden vage en ruime definities van desinformatie gehanteerd, waardoor aan de overheid (of de met handhaving belaste sociale mediabedrijven) veel ruimte wordt gelaten om te bepalen ten aanzien van welke informatie actie wordt ondernomen. In de Franse wet, wordt bijvoorbeeld – kortgezegd – onder desinformatie verstaan: ‘des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d’un fait.’ Wanneer sprake is van ‘inaccurate’ of ‘misleidende’ informatie, volgt echter niet uit de wet. Ook de Russische wet, bevat een vage definitie van desinformatie. Desinformatie wordt in deze wet gedefinieerd als ‘onbetrouwbare informatie van openbaar belang, verspreid onder het mom van betrouwbare berichtgeving’, welke informatie een dreiging moet vormen voor de in de wet genoemde gronden. De term ‘onbetrouwbare informatie’ is erg ruim en daarnaast volgt niet duidelijk uit de wet hoe kan worden aangetoond dat informatie een dreiging vormt voor bijvoorbeeld het leven en/of de gezondheid van burgers, eigendommen of de openbare orde.<sup>75</sup> Het is mijns inziens, gezien deze ruime en vage definities, ten eerste de vraag of normadressaten, zo nodig met gepast juridisch advies, kunnen achterhalen wanneer het verspreiden van informatie in strijd komt met bovenstaande wetten en wanneer zij dus over de schreef gaan. In de door een groot aantal internationale autoriteiten op het gebied van de vrijheid van meningsuiting aangenomen *Joint Declaration* werd ten aanzien van het gebruik van vage definities van ‘fake news’ geconcludeerd dat:

‘general prohibitions on the dissemination of information based on vague and ambiguous ideas, including “false news” or “non-objective information”, are incompatible with international standards for restrictions on freedom of expression (...) and should be abolished.’<sup>76</sup>

In een recent rapport van de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression wordt deze boodschap herhaald en uit de Special Rapporteur zijn zorgen omtrent anti-desinformatiewetten. Ambigu definities van nepnieuws/desinformatie kunnen ertoe leiden dat ook andersoortige informatie op grond van de wet verwijderd kan worden, zoals bijvoorbeeld berichten waarin kritiek op de overheid of de politiek wordt geuit of controversiële meningen, aldus de Special Rapporteur. Daarnaast kan een dergelijke vage definitie ook tot zelfcensuur leiden, vanwege angst voor vervolging of andere straffen.<sup>77</sup>

73 EHRM 28 maart 1990, 10890/84, r.o. 68 (*Groppera Radio/Zwitserland*).

74 EHRM 23 september 1998, 27273/95, r.o. 37 (*Petra/Roemenië*).

75 Zie: Brief van de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression aan de Russische autoriteiten van 1 mei 2019 (kenmerk: OL RUS 4/2019).

76 The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, *Joint Declaration on “Fake News”, Disinformation and Propaganda*, 3 maart 2017.

77 Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, *Freedom of Expression and Elections in the Digital Age* (Research Paper), Juni 2019, p. 9–10.

De NetzDG bevat geen definitie van desinformatie aangezien deze wet zich niet direct richt op deze problematiek. Desinformatie komt onder de wet voor verwijdering in aanmerking voor zover de verspreide berichtgeving onder een van de strafrechtelijke bepalingen als in artikel 1, sectie 1 lid 3 NetzDG genoemd valt. Sommige van deze bepalingen bevatten vage criteria, aldus de Special Rapporteur.<sup>78</sup> Handvatten aangaande het beoordelen van het al dan niet voor verwijdering in aanmerking komen van informatie, worden echter niet gegeven. Ook ten aanzien van deze wet is het dus maar de vraag of de bevoegdheid om de verspreiding van desinformatie te beperken voldoende is begrensd.

#### 4.2 Legitiem doel

Anti-desinformatiewetten moeten niet alleen toegankelijk en voorzienbaar zijn, maar ook een van de doelen als genoemd in artikel 10 lid 2 EVRM dienen. In het kader van de verspreiding (door buitenlandse mogendheden) van desinformatie, kan worden betoogd dat anti-desinformatiewetten de nationale veiligheid beogen te beschermen. Ook kan mogelijk de bescherming van de rechten van anderen een grond vormen voor beperking.<sup>79</sup> Hoe dan ook, het is niet waarschijnlijk dat deze voorwaarde een dam zal opwerpen tegen dergelijke wetten, aangezien dit vereiste in de jurisprudentie doorgaans geen groot probleem oplevert.<sup>80</sup>

#### 4.3 Noodzakelijk in een democratische samenleving

Tot slot moet de inmenging noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit vereiste brengt met zich mee dat er een 'pressing social need' (of 'dringende maatschappelijke behoefte') moet bestaan voor de inmenging, dat de inmenging proportioneel moet zijn, en dat de voor de inmenging aangevoerde redenen 'relevant and sufficient' moeten zijn.<sup>81</sup> Het EHRM heeft benadrukt dat staten een 'margin of appreciation' toekomt, bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte. Deze *margin of appreciation* wordt echter wel begrensd door de supervisie van het EHRM.<sup>82</sup> De omvang van de beoordelingsmarge van staten is afhankelijk van de aard van de betrokken uiting. Terwijl zij beschikken over een grotere beoordelingsmarge ten aanzien van openbare zeden, fatsoen en religie, is deze marge ten aanzien van politieke uitingen of bijdragen aan een discussie over zaken van algemeen belang relatief klein.<sup>83</sup> Het beperken van dergelijke uitlatingen zal dan ook minder snel zijn gerechtvaardigd.

Journalisten komt onder artikel 10 EVRM een bijzondere bescherming toe. Zij moeten als 'public watchdog' kunnen optreden en vrijelijk ideeën en informatie kunnen verstrekken over

78 Brief van de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression aan de Duitse autoriteiten van 1 juni 2017 (kenmerk: OL DEU 1/2017).

79 EHRM 6 september 2005, 65518/01, r.o. 101 & 110 (*Salov/Oekraïne*).

80 Nieuwenhuis 2013 (*supra* noot 67), p. 75.

81 EHRM 26 april 1979, 6538/74, r.o. 62 (*Sunday Times/Verenigd Koninkrijk*).

82 EHRM 7 december 1976, 5493/72, r.o. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

83 Nieuwenhuis 2013 (*supra* noot 67), p. 76; McGonagle e.a. 2018 (*supra* noot 44), p. 17; Zie bijvoorbeeld EHRM 29 maart 2005, 72713/01, r.o. 39 (*Ukrainian Media Group /Oekraïne*).

aangelegenheden van algemeen belang. Het belang dat de democratische samenleving heeft bij het waarborgen en handhaven van een vrije prijs, begrenst de beoordelingsmarge van staten dan ook.<sup>84</sup> De pers dient echter wel op verantwoordelijke wijze gebruik te maken van haar vrijheid. Zij is zodoende gebonden aan een aantal ‘plichten en verantwoordelijkheden.’ Aan deze plichten en verantwoordelijkheden komt een rol toe bij beoordelen van de noodzakelijkheid van de inmenging in een democratische samenleving.<sup>85</sup> Journalisten moeten bijvoorbeeld, wanneer zij rapporteren over zaken die het algemeen belang aangaan, te goeder trouw handelen teneinde accurate en betrouwbare informatie te verstrekken in overeenstemming met de ethiek van de journalistiek.<sup>86</sup> Deze verplichting geldt zowel buiten als tijdens een verkiezingsperiode.<sup>87</sup> Een verplichting tot verificatie geldt echter niet voor ‘waardeoordelen.’<sup>88</sup> Het is, anders dan bij feiten, namelijk niet mogelijk om de waarheid van waardeoordelen/meningen te bewijzen, aangezien dit in strijd met het recht op vrijheid van meningsuiting zou zijn.<sup>89</sup> Waardeoordelen moeten wel voldoende feitelijke grondslag hebben, omdat zij anders buitensporig kunnen zijn.<sup>90</sup> Overigens gaat de verificatieplicht niet zo ver dat enkel wanneer feiten bewezen zijn, bescherming toekomt aan de journalist in kwestie. Het gaat erom dat redelijke inspanningen zijn geleverd om de informatie te verifiëren.<sup>91</sup> De hierboven beschreven plichten en verantwoordelijkheden gelden niet alleen voor de gedrukte media, maar ook voor de audiovisuele media.<sup>92</sup> Steker nog: bij het overwegen van de ‘plichten en verantwoordelijkheden’ van een journalist, speelt de potentiële impact van het betreffende medium een belangrijke factor; audiovisuele media hebben vaak een veel directer en krachtiger effect dan gedrukte media.<sup>93</sup> Deze plichten en verantwoordelijkheden kunnen mogelijk een basis vormen voor het beperken van de verspreiding van desinformatie door de traditionele media. Interessant is dat het EHRM in *Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk* heeft geoordeeld dat de plicht om te goeder trouw te handelen niet alleen geldt voor journalisten, maar ook voor ‘anderen die deelnemen aan het publieke debat.’<sup>94</sup> Dat roept de vraag op of ook (andere) actoren die een rol spelen in de verspreiding van desinformatie, zoals gebruikers van sociale media, zich aan deze plichten en verantwoordelijkheden hebben te houden (en dus een verificatieplicht hebben). Indien dat het geval is zou – ingeval deze plichten en verantwoordelijkheden niet worden nagekomen – het op grond van wetgeving

84 EHRM 25 juni 2002, 51279/99, r.o. 57 (*Colombani e.a./Frankrijk*)

85 EHRM 7 december 1976, 5493/72, r.o. 49 (*Handyside/Verenigd Koninkrijk*).

86 Zie bijvoorbeeld: EHRM 21 februari 2017, 42911/08, r.o. 109 (*Orlovskaya Iskra/Rusland*); EHRM 7 mei 2002, 46311/99, r.o. 73 (*McVicar/Verenigd Koninkrijk*); EHRM 20 mei 1999, 25390/94, (*Rekvényi/Hongarije*).

87 EHRM 21 februari 2017, 42911/08, r.o. 131 (*Orlovskaya Iskra/Rusland*).

88 Katsirea 2018 (*supra* noot 27), p. 171.

89 EHRM 8 juli 1986, 9815/82, r.o. 46 (*Lingens/Oostenrijk*).

90 EHRM 7 november 2017, 24703/15, r.o. 40 (*Egill Einarsson/IJsland*); EHRM 26 februari 2002, 29271/95, r.o. 42 & 43 (*Dichand e.a./Oostenrijk*).

91 D. Bychawska-Siniarska, *Protecting the right to freedom of expression under the European Convention of Human Rights. A handbook for legal practitioner*, Raad van Europa, juli 2017, p. 78.

92 EHRM 24 februari 2015, 21830/09, r.o. 45 (*Haldimann e.a./Zwitserland*).

93 EHRM 21 februari 2017, 42911/08, r.o. 109 (*Orlovskaya Iskra/Rusland*).

94 EHRM 15 februari 2005, 68416/01, r.o. 90 (*Steel en Morris/Verenigd Koninkrijk*).



optreden tegen de verspreiding van desinformatie, namelijk weleens sneller door het EHRM kunnen worden geaccepteerd.<sup>95</sup>

In het kader van de vraag of een inperking op het recht op vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving, komt zoals gezegd ook een rol toe aan de proportionaliteit van deze inperking. Ten aanzien van wetten die het verspreiden van desinformatie verbieden, zal met name een rol spelen dat een vage definitie van desinformatie, aan overheidsinstanties dan wel met uitvoering belaste sociale mediabedrijven veel ruimte laat wat betreft het beoordelen van het waarheidsgehalte van informatie en het eventueel blokkeren van deze informatie, wat deze wetten kwetsbaar maakt voor misbruik. Daarbij komt dat door zowel de vage definities als de korte tijd die autoriteiten hebben om informatie te beoordelen – in de Duitse wet hebben sociale mediabedrijven bijvoorbeeld slechts 24 uur dan wel zeven dagen om informatie te beoordelen en al dan niet te verwijderen en in de Franse wet heeft de rechter slechts 48 uur – het risico bestaat dat meer informatie dan nodig wordt verwijderd/geblokkeerd. Sommige wetten voorzien daarbij niet alleen in de mogelijkheid om ‘nepnieuws’ te verwijderen, maar eveneens in de mogelijkheid om bijvoorbeeld een website te blokkeren, wat een verregaande beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting kan opleveren. Hierbij springt met name de Russische wet in het oog, die het mogelijk maakt zonder inmenging van de rechter tot het blokkeren van een website over te gaan. Het risico op een grootschalige beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting wordt nog verder versterkt doordat sommige wetten buitenproportioneel hoge sancties aan het verspreiden van desinformatie dan wel het niet tijdig verwijderen hiervan verbinden. Dit kan leiden tot (zelf)censuur, nu burgers/sociale mediabedrijven uit angst voor repercussies bepaalde informatie misschien niet meer zullen delen/sneller zullen verwijderen. Bij wetten die zich richten op sociale mediabedrijven in plaats van op de uploader van nepnieuwsberichten, doet zich daarbij nog de vraag voor of deze wetten wel effectief zijn. Dergelijke wetten weerhouden internetgebruikers er immers niet van om de verwijderde content weer via een ander account te uploaden. Tot slot speelt ten aanzien van de proportionaliteit een rol of er adequatere en minder vergaande alternatieven beschikbaar zijn om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het inzetten op mediawijsheid, het ondergraven van het verdienmodel achter desinformatie of het bestrijden van desinformatie met feiten.<sup>96</sup>

Uit *Salov/Oekraïne* kan enigszins worden afgeleid welke omstandigheden (verder) mogelijk een rol spelen bij het beantwoorden van de vraag of een anti-desinformatiewet beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte en proportioneel is. In deze zaak kwam het EHRM tot het oordeel dat niet werd voldaan aan deze voorwaarde. Dit omdat Salov zelf geen desinfor-

95 Interessant in dit kader is de partly concurring opinion van Mularoni bij de *Salov*-uitspraak: “I am not satisfied that the applicant was acting in good faith in order to provide accurate and reliable information to the other persons (see, among many authorities, *Colombani and Others v. France*, no. 51279/99, § 65, ECHR 2002-V). The applicant could have tried to verify if the information was true or false before (and not after) disseminating an article that leaves no doubt as to the alleged truth of the information. I am not ready to consider that freedom of expression entails the right to disseminate false information, maybe for the purpose of advantaging a different presidential candidate. The Court repeatedly stated that the press must not overstep the bounds set, *inter alia*, for the protection of the reputation of others (see *Colombani* judgment cited above, § 56). Everyone’s freedoms and rights encounter limits when freedoms and rights of others exist.”

96 Zie over deze en andere maatregelen: Landman & Nehmelman 2018 (*supra* noot 16), p. 65–90; McGonagle e.a. 2018 (*supra* noot 44).

matie geproduceerd of gepubliceerd had, maar enkel desinformatie tot zich had genomen en met anderen had bediscussieerd, niet bewezen werd geacht dat hij opzettelijk had geprobeerd de verkiezingen te beïnvloeden en hij de desinformatie slechts onder een klein aantal mensen had verspreid. Ook achtte het EHRM de door de overheid opgelegde sanctie te zwaar. Vooral de passage dat niet bewezen werd geacht dat Salov opzettelijk had geprobeerd de verkiezingen te beïnvloeden is interessant. Wellicht is een wet die zich specifiek richt op het tegengaan van desinformatieberichten die de verkiezingen kunnen beïnvloeden – zoals de Franse wet - sneller gerechtvaardigd. Anderzijds, uit de jurisprudentie volgt ook dat de vrije circulatie van informatie en meningen met name in de periode voorafgaand aan verkiezingen van groot belang is.<sup>97</sup>

#### 4.4 Résumé verenigbaarheid van anti-desinformatiewetten met artikel 10 EVRM

Bovenstaande analyse laat zien dat het maar de vraag is of anti-desinformatiewetten de toets van artikel 10 lid 2 EVRM zullen overleven. Er ligt momenteel een zaak voor bij het EHRM die, ondanks dat deze zaak niet ziet op de online verspreiding van desinformatie, maar het schriftelijk verspreiden van onjuiste informatie, hopelijk voor enige verheldering zal zorgen.<sup>98</sup>

In deze zaak komt de vraag aan de orde of een staat de publicatie van een dagblad mag verbieden op grondslag van een, tijdens de noodtoestand uitgevaardigde, wettelijke bepaling die de publicatie van ‘obviously false or destabilizing information’ verbiedt. The Media Legal Defence Initiative (MLDI) heeft een interventie ingediend in deze zaak, waarin zij het EHRM oproept te verklaren dat ‘false news provisions’ in strijd zijn met artikel 10 EVRM en dat geen enkele afwijking van het verdrag hier verandering in kan brengen. Zij geeft hiervoor zeven redenen, waaronder het ‘chilling effect’ dat dergelijke wetten kunnen hebben op de journalistiek en het feit dat meningen en feiten niet gemakkelijk onderscheiden kunnen worden, waardoor ook satirische berichten en kritiek op de regering op grond van dergelijke wetten kunnen worden gecensureerd. Ten aanzien van de door de Armeense regering uitgevaardigde wetsbepaling overweegt zij dat deze ‘onacceptabel vaag’ is en het onwaarschijnlijk is dat deze een legitiem doel dient. Ook stelt de MLDI dat de bepaling waarschijnlijk weinig effectief zal zijn nu kranten niet langer het belangrijkste middel zijn om nieuws te verspreiden, maar burgers ook gebruikmaken van andere media.<sup>99</sup>

## 5 Een Nederlandse anti-desinformatiewet?

Online desinformatie heeft voornamelijk nog geen grote negatieve impact op de Nederlandse samenleving gehad. Dit komt volgens het Rathenau Instituut mede doordat Nederland een sterk mediabestel heeft, pluriforme nieuwsconsumptie kent en er een hoog vertrouwen is in de

97 EHRM 19 februari 1998, 24839/94, r.o. 42 (*Bowman/Verenigd Koninkrijk*).

98 Zaak 61737/08 (*Dareskizb/Armenië*) aangebracht op 16 december 2008.

99 Deze interventie is te raadplegen op: <https://inform.org/wp-content/uploads/2012/03/mdli-submission-final-as-sent.pdf>.

media.<sup>100</sup> Desondanks zet ook de Nederlandse overheid zich in om desinformatie – en met name ‘heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie door statelijke actoren.’ – tegen te gaan.<sup>101</sup> Het kabinet probeert zich onder meer door middel van het creëren van bewustwording en mediawijsheid bij burgers sterk te maken tegen desinformatie.<sup>102</sup> In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de door de overheid ten tijde van de waterschapsverkiezingen, Provinciale Statenverkiezingen en de Europese Parlementsverkiezingen gevoerde bewustwordingscampagne. Ook zet het kabinet zich – onder meer – in voor een sterke en diverse mediasector in Nederland.<sup>103</sup> Het kabinet heeft in het verleden meermaals benadrukt geen nieuwe wet- of regelgeving te voorzien in de strijd tegen desinformatie.<sup>104</sup> Het is volgens het kabinet namelijk niet aan overheden om het waarheidsgehalte van content vast te stellen en daaraan dwingende consequenties te verbinden. De aanpak van online desinformatie moet door online platforms, media en andere onafhankelijke marktpartijen alsook het maatschappelijk middenveld zelf worden opgepakt.<sup>105</sup> In dit kader heeft het kabinet veel vertrouwen geuit in de door de Europese Commissie tot stand gebrachte gedragscode, waarin gedragsregels uiteen worden gezet voor sociale mediaplatforms, mediabedrijven en *factcheck*-organisaties.<sup>106</sup>

Het kabinet lijkt langzaamaan wel steeds wat welwillender tegenover het wettelijk reguleren van desinformatie te komen staan. Waar zij begin 2018 nog stelde geen nieuwe wet- of regelgeving om online desinformatie tegen te gaan, te voorzien, stelde zij in een kamerbrief van 13 december 2018 dat – hoewel het inhoudelijk adresseren van desinformatie als zodanig primair geen taak is van overheden of EU-instellingen, maar vooral van de journalistiek en wetenschap, al dan niet in samenwerking met techbedrijven – indien de politieke stabiliteit, economische stabiliteit of nationale veiligheid door inmenging van statelijke (of daaraan gelieerde) actoren wordt bedreigd, een reactie van nationale overheden binnen het kader van de vrijheid van meningsuiting is gerechtvaardigd. In dezelfde kamerbrief kan worden gelezen dat het kabinet *vooral*snog vertrouwt op de eigen verantwoordelijkheid van techbedrijven in de vorm van zelfregulering, met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid. In een algemeen overleg van 21 februari 2019, waar door een aantal Kamerleden de wens naar voren werd gebracht om de stap van zelfregulering naar regulering te maken, stelde de minister wetgeving ‘nooit te hebben uitgesloten’, maar het goed te vinden te beginnen bij zelfregulering.<sup>107</sup> In het algemeen overleg van 19 juni 2019 tot slot, stelde de minister ‘dat we zeker moeten kijken naar wet- en regelgeving’ en we ‘wet- en regelgeving zeker niet moeten schuwen, maar we het wel heel zorgvuldig moeten doen.’<sup>108</sup> Hiermee lijkt het kabinet wetgeving dus niet in het geheel uit te sluiten, maar eerder als *ultimum remedium* te zien.

100 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 december 2018, betreffende desinformatie en beïnvloeding verkiezingen, p. 2.

101 *Kamerstukken II* 2018/19, 30821, nr. 51.

102 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34970, nr. A; *Kamerstukken II* 2018/19, 30821, nr. 51, p. 3; *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2608; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2017, betreffende de heimelijke beïnvloeding van de publieke opinie door statelijke actoren, p. 4.

103 *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2608; *Kamerstukken II* 2018/19, 30821, nr. 51, p. 3.

104 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34970, nr. A; *Kamerstukken II* 2017/18, 22112, nr. 2608.

105 *Kamerstukken II* 2017/18, 34970, nr. B.

106 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2017/18, 34970, nr. A.

107 *Kamerstukken II* 2018/19, 22112, nr. 2786, p. 21.

108 *Kamerstukken II* 2018/19, 35165, 7, p. 26–27.

Voor nu lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat we op de korte termijn geen anti-desinformatiewet kunnen verwachten in Nederland. De regering is zich – gelukkig – duidelijk bewust van het gevoelige karakter van dergelijke maatregelen en wil eerst proberen door middel van bewustwording en zelfregulering de problematiek aan te pakken.<sup>109</sup> Wetgeving wordt echter niet in het geheel uitgesloten. In lijn hiermee heeft de minister recentelijk toegezegd een inventarisatie te laten maken van de huidige wet- en regelgeving die raken aan het tegengaan van de verspreiding van desinformatie en dit onderzoek eerst te willen afwachten.<sup>110</sup> Ook interessant in dit kader is de op 19 maart 2019 aangenomen motie, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of de huidige delictomschrijvingen bij het manipuleren van verkiezingen kunnen worden uitgebreid, zodat bewuste onlinemanipulatie strafrechtelijk kan worden aangepakt.<sup>111</sup> De regering heeft aangegeven voor de begrotingsbehandeling terug te komen op een en ander.<sup>112</sup>

## 6 Conclusie

In dit artikel is aandacht besteed aan de wettelijke regulering van de verspreiding van ‘nepnieuws’ en de hiermee gepaard gaande uitdagingen. Duidelijk is geworden dat steeds meer landen verregaande wettelijke maatregelen overwegen om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Het is echter maar de vraag of dergelijke wetten verenigbaar zijn met artikel 10 EVRM. Anti-desinformatiewetten bevatten namelijk vaak vage definities van ‘desinformatie’, waardoor deze wetten mogelijk onvoldoende duidelijk zijn. Daarbij kunnen dergelijke wetten disproportioneel zijn doordat zij aan overheidsinstellingen dan wel sociale mediabedrijven (te) veel ruimte laten om het waarheidsgehalte van informatie vast te stellen, autoriteiten kort de tijd geven om informatie te beoordelen en hoge sancties verbinden aan het schenden van de wet en/of andere disproportionele maatregelen bevatten. Hierdoor kunnen dergelijke wetten een ‘chilling effect’ hebben op het recht op vrijheid van meningsuiting.

De Nederlandse overheid is zich bewust van het gevoelige karakter dat wettelijke maatregelen hebben en is dan ook (nog) niet bereid om tot het wettelijk reguleren van de verspreiding van desinformatie over te gaan. Dat is mijns inziens een wijs besluit. Nu het debat omtrent de definiëring van desinformatie nog volop in gang is – zoals bleek in paragraaf 2 van dit artikel – en er nog onvoldoende bekend is over de daadwerkelijke gevolgen van de verspreiding van desinformatie, lijkt het mij beter eerst andere maatregelen te verkennen, zoals het inschakelen van zogeheten *factcheckers*,<sup>113</sup> het onderwijzen van burgers zodat zij desinformatie sneller herkennen en het aanpassen van algoritmen zodat nepnieuwsberichten minder vaak worden getoond. Pas als dat niet blijkt te werken, dient, gezien de spanning met artikel 10 EVRM, als ultimum remedium op wetgeving te worden teruggevallen. Uiteraard is het dan zaak de wetgeving zodanig vorm te geven dat het recht op vrijheid van meningsuiting zoveel als mogelijk wordt

109 Zie bijvoorbeeld Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2018, betreffende ongewenste buitenlandse inmenging, p. 4.

110 Aanhangsel *Handelingen II* 2018/19, 3059.

111 *Kamerstukken II* 2018/19, 30821, nr. 68.

112 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 mei 2019, betreffende voortgang uitvoering EU Actieplan tegen desinformatie, p. 5.

113 Onafhankelijke personen/instanties die berichten op ‘waarheid’ toetsen.

**De wettelijke bestrijding van desinformatie: is het middel erger dan de kwaal? | Artikelen**

gerespecteerd. Wanneer dit recht onvoldoende in overweging wordt genomen bij het opstellen van anti-desinformatiewetgeving, zou een dergelijke wet namelijk wel eens een grotere bedreiging kunnen vormen voor de democratie dan de verspreiding van desinformatie zelf.