Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 381 Voorstel van wet van de leden Kuik en Mutluer tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met het strafbaar stellen van het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling voorgesteld van het willens en wetens openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of inmiddels zijn overleden. Het komt geregeld voor dat omstanders foto's of filmpjes maken van personen die zwaargewond zijn, vechten voor hun leven of die zelfs al gestorven zijn. Omstanders verkiezen in dat geval het pakken van hun telefoon om het drama te filmen boven het daadwerkelijk helpen van het slachtoffer of het met rust laten van werkende hulpverleners. De gemaakte beelden worden vaak verder openbaar gemaakt via sociale media, zoals op Facebook, Instagram of in chatgroepen als Telegram. Het openbaar maken van de beelden is een ernstige en strafwaardige inbreuk op de privacy van het slachtoffer, en heeft daarnaast ook grote impact op de nabestaanden. Op het moment dat iemand slachtoffer is geworden van een ongeval of een misdrijf, verkeert deze persoon doorgaans in een toestand waarbij dringend hulp nodig is. Het is voor het slachtoffer zeer onwenselijk dat hiervan beelden worden gemaakt die vervolgens zomaar worden verspreid. Er zijn ook zelfs situaties bekend dat de beelden van een slachtoffer al op het internet circuleerden voordat de naasten op de hoogte waren gesteld van de situatie. Hoe erg dat is, behoeft nauwelijks nadere uitleg: een normstelling met een afschrikwekkende strafbedreiging is daarom op zijn plaats, uitzonderingen in het algemeen belang of in het belang van opsporing daargelaten.

kst-36381-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

«Omstanders filmen reanimatie, politie woest: «Wat als dit jouw vader, moeder of kind was?».[1] *«Politieagent hekelt gedrag omstanders die filmen hoe slachtoffer ongeluk A28 voor zijn leven vecht: «Ga gewoon weg!».*[2] *«Politie: STOP met verspreiden van foto's dodelijk slachtoffer Tilburg».*[3]

Het zijn tegenwoordig, helaas, bekende krantenkoppen. Na een dergelijk nieuwsbericht gaat telkens een golf van verontwaardiging door onze samenleving. Zoiets zou toch niet moeten mogen? Wat bezielt deze mensen? Ook de politie laat geregeld van zich horen, zo ook nadat er beelden waren gemaakt van een 16-jarige jongen die in Almelo was omgekomen. *«Wij verzoeken iedereen met klem te stoppen met het delen van deze filmpjes en de beelden te verwijderen!»*, werd op sociale media opgeroepen door de politie. *«Daarnaast worden de filmpjes ook gestuurd naar mensen (ook naar veel kinderen blijkbaar) die ongewild geconfronteerd worden met deze nare beelden»*, schreef de politie op Facebook. Daarnaast zijn recentelijk verschillende groepsmishandelingen gefilmd en gedeeld op sociale media, waarna de politie met klem opriep om de beelden niet verder te verspreiden. Eind januari 2023 werd een jongen van 14 jaar meerdere keren in elkaar geslagen door een groep jongeren, waarna de beelden van die mishandelingen via sociale media werden verspreid. De vader van de minderjarige jongen vertelde: *«Het verspreiden van beelden is enorm vernederend voor het slachtoffer en familie. Je «exposet» iemand, nagelt hem of haar aan de schandpaal. Het is ook bedreigend. Een signaal. «Kijk naar wat er met hem is gebeurd. Dat kan ook met jou gebeuren». En het werkt voor de daders statusverhogend.»*[4] Ook staan vers in iedereens geheugen gegrift de beelden van de aanslag op misdaadjournalist Peter R. de Vries, die in een razend tempo over het internet verspreid werden.

Tot vijftien jaar geleden liep vrijwel niemand met een smartphone inclusief camera op straat. Tegenwoordig is dat vanzelfsprekend en kan iedereen vrij gemakkelijk een ongeluk of slachtoffer in beeld brengen. Dat maakt ook dat nieuwe uitdagingen zijn ontstaan rondom de (bescherming van de) privacy van personen. Vroeger had een journalist zo goed als een monopolie op het maken van bewegend beeld bij een calamiteit, maar tijden zijn veranderd door de digitalisering en door de opkomst van sociale media. Hoewel ook professionals discutabele keuzes kunnen maken, zijn zij tenminste nog gehouden aan de Code voor journalistiek. In dit verband zijn met name de artikelen 18 tot en met 22 van deze Code relevant, die gaan over het beschermen van de privacy van personen.

Het openbaar maken van beeldmateriaal van iemand die dringend hulp behoeft, is een daadwerkelijke inbreuk op de menselijke waardigheid van het slachtoffer. Op dat moment kan de persoon zelf niet (meer) aangeven of hij of zij het wenselijk vindt dat er beelden worden gemaakt en verspreid. En toch gebeurt het. Iemands recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt op een dergelijk moment met voeten getreden. Dit besef leeft helaas te weinig bij de verspreiders van dit beeldmateriaal. Het openbaar maken van de beelden van slachtoffers in een hulpeloze toestand omwille van sensatiezucht is strafrechtelijk verwijtbaar. Het leed voor familie en/of nabestaanden is al zo groot, en dat

---

[1] Algemeen Dagblad 31 januari 2020.
[2] Dagblad van het Noorden 19 augustus 2022.
[3] 112Vandaag 31 mei 2022.
[4] De Telegraaf 9 mei 2023.

wordt nog verder vergroot door sensatiezoekers die het beeldmateriaal delen op sociale media.

In bepaalde gevallen kan het beeldmateriaal overigens wel nuttig blijken. Bijvoorbeeld wanneer iemand slachtoffer is geworden van een geweldadige overval en omstanders beelden hebben gemaakt die kunnen leiden naar de dader en/of die de politie verder kunnen helpen in het opsporingsonderzoek. Met die wetenschap kan gesteld worden dat de onaanvaardbare inbreuk op het recht op privacy vooral ontstaat wanneer de beelden zonder gerechtvaardigd doel worden gemaakt en verspreid. Bovendien is het ook denkbaar dat omstanders niet kunnen of durven in te grijpen, maar er wel in slagen door middel van het maken van foto's of video's bewijs te vergaren. Het filmen en het openbaar maken van de beelden kan dus onder bijzondere omstandigheden een legitiem doel dienen.

2.2 De noodzaak van strafbaarstelling

Hoewel gelukkig niet elke omstander besluit een slachtoffer te filmen en de beelden openbaar te maken in plaats van te helpen, is het wel duidelijk dat dit probleem breed leeft in de samenleving. Maar op het gebied van wet- en regelgeving zijn op dit moment (te) weinig opties mogelijk om iemand die beelden van een persoon die dringend hulp behoeft openbaar maakt, te sanctioneren. Dit zal in het navolgende blijken met behulp van een aantal concrete voorbeelden.

Allereerst bestaat de mogelijkheid dat een automobilist die tijdens het rijden zichtbaar zijn telefoon gebruikt, beboet wordt. Dit komt in de praktijk regelmatig voor. In maart 2020 werden bijvoorbeeld in totaal 25 boetes uitgedeeld aan filmende verkeersdeelnemers die een dodelijk ongeluk filmden. Maar ook meer recentelijk heeft de politie in de nasleep van een verkeersongeluk op de A12 eind januari 2023 verschillende boetes uitgedeeld aan voorbijgangers die met hun telefoon het ongeval filmden.[5] Deze strafbaarstelling ziet aldus concreet op telefoongebruik achter het stuur. Het openbaar maken van beelden van slachtoffers wordt hiermee niet bestraft. In het geval dat sprake is van een verkeersongeluk, heeft de politie een extra instrument in handen in de vorm van artikel 5 Wegenverkeerswet: *Het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd*. De grondslag van dit artikel is echter niet de bescherming van de privacy van het slachtoffer, maar het (mogelijke) gevaar of de hinder die veroorzaakt wordt door de filmende omstanders. Het artikel is dus wederom niet gericht op het openbaar maken van beelden van slachtoffers. Ook beperkt het zich tot verkeerssituaties waarbij ook sprake moet zijn van gevaar of hinder als gevolg van het vervaardigen van de beelden. Duidelijk is dus dat ook deze strafwetgeving op dit moment geen uitkomst biedt.

Ten tweede kan in bepaalde gevallen achteraf geprobeerd worden om een inbreuk op de privacy te herstellen. Een gebruikelijke weg hiervoor is artikel 21 van de Auteurswet 1992: *Is een portret vervaardigd zonder daartoe strekkende opdracht, den maker door of vanwege den geportretteerde, of te diens behoeve, gegeven, dan is openbaarmaking daarvan door dengene, wien het auteursrecht daarop toekomt, niet geoorloofd, voor zoover een redelijk belang van den geportretteerde of, na zijn overlijden, van een zijner nabestaanden zich tegen de openbaarmaking verzet.* Dit artikel voldoet echter niet, omdat de reikwijdte beperkt is tot een portret van de persoon. Een portret omvat zowel het gelaat-criterium

[5] RTV Utrecht 30 januari 2023.

als een afbeelding waarop de geportretteerde herkenbaar moet zijn. Maar ongeacht of iemands gelaat in beeld is of iemand direct herkenbaar is; beelden van jezelf of een dierbare terugzien in een ernstige situatie zal voor extra pijn en leed zorgen.

Daarnaast zijn in het Wetboek van Strafrecht (Sr) enkele artikelen opgenomen die zien op het vervaardigen, dus het maken, van beelden van anderen. Bijvoorbeeld artikel 441b Sr: *Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft hij die, gebruik makende van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, van een persoon, aanwezig op een voor het publiek toegankelijke plaats, wederrechtelijk een afbeelding vervaardigt.* Dit artikel stelt echter alleen het wederrechtelijk vervaardigen van een afbeelding met een technisch hulpmiddel dat niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt, strafbaar. Deze strafbaarstelling biedt dus geen soelaas voor omstanders die slachtoffers van een ongeluk of strafbaar feit, zoals een groepsmishandeling, in beeld brengen en deze beelden openbaar maken, omdat dit in het open zicht plaatsvindt en dus niet heimelijk gebeurt. Bovendien moet voor de strafbaarheid in de zin van artikel 441b Sr sprake zijn van de gebruikmaking van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel. Daarvan is doorgaans geen sprake wanneer van een slachtoffer of overledene beelden (openbaar) worden gemaakt door een omstander.

2.3 Overwogen alternatieven

Het openbaar maken van beelden van slachtoffers is geen typisch Nederlands verschijnsel; ook andere landen worden ermee geconfronteerd. Maar dat het regelmatig voorkomt, betekent niet dat de samenleving het ermee eens is dat beelden openbaar worden gemaakt. Er is zelfs veel verontwaardiging over. Al in 2018 deed het Rode Kruis een enquête, waarbij 88% van de respondenten aangaf dat het filmen van een ongeluk echt niet kan.[6] Initiatiefnemers zijn van mening dat, parallel aan bewustwordingscampagnes, meer gedaan moet en kan worden om dit probleem uit onze samenleving te verbannen. Preventie is via bewustwordingscampagnes belangrijk, maar niet genoeg. Het openbaar maken van beelden van personen die dringend hulp behoeven voor *likes*, aandacht en sensatie, is voor initiatiefnemers een onacceptabele realiteit.

Hoewel het in Nederland dus nog niet wettelijk geregeld is, zijn andere Europese lidstaten hier verder mee. Met name Duitsland kent specifieke wetgeving op dit terrein. Op grond van artikel 201a van het Duitse Wetboek van Strafrecht is een persoon strafbaar als diegene een beeldopname maakt waaruit de hulpeloosheid van een andere persoon blijkt, deze persoon de beeldopname vervolgens verspreidt en daardoor de persoonlijke levenssfeer van die persoon schaadt. De strafmaat die hierbij wordt gesteld, is maximaal twee jaar gevangenisstraf of een geldboete van maximaal € 1.000.

Initiatiefnemers hebben zich laten inspireren door deze wetgeving. Het wetsartikel in Duitsland is duidelijk gestoeld op de bescherming van de persoon die in hulpeloze toestand verkeert. Een dergelijke norm- en strafbaarstelling ligt ook in Nederland in de rede. Daarmee komt het niet alleen tegemoet aan een breed gedeeld gevoel in de samenleving, maar dient het ook het recht op privacy van het slachtoffer of de overledene en de familie en/of nabestaanden. De Duitse wet hanteert een systematiek waarbij het vervaardigen van beeldmateriaal op zichzelf strafbaar is, maar

[6] Naast de aangehaalde enquête uit 2018 heeft het Rode Kruis geen andere (recente) enquêtes of onderzoeken verricht over dit specifieke onderwerp.

op specifieke gronden een uitzonderingsgrond geldt. Het is volgens initiatiefnemers een gerechtvaardigde vraag of het vervaardigen, dus het maken, van beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven ook strafbaar zou moeten zijn. Het is voor initiatiefnemers een dilemma. Het bijkomende feit dat beelden soms ook dienstbaar kunnen zijn voor de opsporing, heeft initiatiefnemers doen besluiten zich te beperken tot de strafbaarstelling van het openbaar maken van de beelden. Hierover in het navolgende meer.

2.4 Inhoud wetsvoorstel

Het onderhavig initiatiefwetsvoorstel biedt een oplossing voor de gevallen waarin inbreuk wordt gemaakt op iemands recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In het huidige rechtskader is geen vervolging mogelijk voor deze specifieke inbreuk. Om voldoende handvatten te bieden voor slachtoffers wiens beelden zonder toestemming openbaar worden gemaakt en voor het creëren van een duidelijke normstelling voor de openbaarmakers van beelden van personen die dringend hulp behoeven, creëert het wetsvoorstel een nieuw artikel in het Wetboek van Strafrecht. De strekking van het nieuwe artikel is de strafbaarstelling van het opzettelijk openbaar maken van beelden van iemand die dringend hulp behoeft of die dringend hulp behoefde en is overleden.

Initiatiefnemers hebben bewust ervoor gekozen om het nieuwe artikel onderdeel te laten zijn van de artikelen die bedoeld zijn ter bescherming van de openbare orde, namelijk de artikelen in Boek II titel V van het Wetboek van Strafrecht en in Boek II Titel V van het Wetboek van Strafrecht BES. De voorgestelde strafbaarstelling krijgt in het Wetboek van Strafrecht BES aldus plaats in een soortgelijke titel als in het Wetboek van Strafrecht, namelijk in de titel aangaande misdrijven tegen de openbare orde. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is in het geval van onderhavig wetsvoorstel hier ook een onderdeel van.

Met de inwerkingtreding van de Wet Herwaardering Strafbaarstelling Actuele Delictsvormen is een nieuw artikel 139h Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd[7]:

1. *Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:*
   a. *Hij die opzettelijk en wederrechtelijk van een persoon een afbeelding van seksuele aard vervaardigt;*
   b. *hij die de beschikking heeft over een afbeelding als bedoeld onder a terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen.*

2. *Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:*
   a. *hij die een afbeelding als bedoeld in het eerste lid, onder a, openbaar maakt terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door of als gevolg van een in het eerste lid, onder a, strafbaar gestelde handeling is verkregen;*
   b. *hij die van een persoon een afbeelding van seksuele aard openbaar maakt, terwijl hij weet dat die openbaarmaking nadelig voor die persoon kan zijn.*

[7] Dit betreft het wetsartikel inzake de strafbaarstelling van wraakporno.

Het gaat hierbij om het zonder toestemming vervaardigen van seksueel beeldmateriaal, hierover beschikken en het openbaar maken hiervan (eerste lid en tweede lid, onder a). Daarnaast wordt het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal, in de wetenschap dat dit nadelig kan zijn voor de afgebeelde persoon, strafbaar gesteld (tweede lid, onder b). Omdat de formulering van bepaalde begrippen in dit wetsartikel aansluit bij het door initiatiefnemers voorgestelde artikel, is ervoor gekozen om de strafbaarstelling van het openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden volgend op artikel 139h Sr in de wet op te nemen. De systematiek van de wet leent zich er aldus voor om art. 139i Sr op de voorgestelde plek in het Wetboek van Strafrecht op te nemen.

2.5 Toelichting bestanddelen artikel 139i lid 1 Wetboek van Strafrecht

De voorgestelde delictsomschrijving in artikel 139i, eerste lid, Wetboek van Strafrecht bevat de volgende bestanddelen:
- Opzettelijk;
- Een afbeelding;
- Openbaar maken;
- Iemand die dringend hulp behoeft.

2.5.1 Opzettelijk

Met het bestanddeel «opzettelijk» wordt tot uitdrukking gebracht dat sprake dient te zijn van het willens en wetens openbaar maken van de beelden van slachtoffers. Onder opzettelijk valt ook voorwaardelijk opzet. In het geval van dit initiatiefwetsvoorstel gaat het om het aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat iemand door het openbaar maken van de beelden de privacy van iemand die dringend hulp behoeft, schendt. Het opzet van de pleger heeft gezien de positionering van het bestanddeel «opzettelijk» mede betrekking op de omstandigheid dat de afgebeelde iemand is die dringend hulp behoeft, hetgeen een eigen wetenschap van de dringende hulpbehoevendheid impliceert.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om het openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden als zodanig strafbaar te stellen. Hiermee wordt aangesloten bij de strafbaarstelling van de openbaarmaking van seksueel beeldmateriaal in artikel 139h Sr. Tijdens de parlementaire behandeling is bij amendement (Kamerstukken II 35 080, 2018/2019, nr. 21) het bestanddeel «met het oogmerk van benadeling van die persoon» vervangen door «terwijl hij weet dat die openbaarmaking nadelig voor die persoon kan zijn». De ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid ligt aldus eveneens bij (voorwaardelijk) opzet.

2.5.2 Een afbeelding

Met het bestanddeel «afbeelding» sluiten initiatiefnemers aan bij de gebruikelijke terminologie in het Wetboek van Strafrecht, zoals eveneens wordt gebruikt in de artikelen 139f Sr en 139h Sr. Onder afbeelding worden alle vormen van beeldmateriaal verstaan, zoals foto's, videomateriaal en livestreamingbeelden. Omdat het steeds normaler lijkt te worden om livebeelden te streamen op bijvoorbeeld Facebook en Instagram, is het van belang dat ook dit type beeldmateriaal onder de reikwijdte van de strafbepaling valt. Wat betreft de herkenbaarheid van de persoon op de afbeelding, gaat het over alle persoons- en omgevingskenmerken waaruit afgeleid kan worden over welk slachtoffer het gaat. Dit zal uit de context en omstandigheden van het geval moeten blijken.

2.5.3 Openbaar maken

Middels het bestanddeel «openbaar maken» wordt aangesloten bij hetzelfde bestanddeel zoals aan de orde is in artikel 139h Wetboek van Strafrecht. Hieronder valt blijkens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 35 080, 2018/19, nr. 3, p. 23) zowel het aan één als aan meer personen bekendmaken. Dit houdt derhalve in dat de dader zich wendt tot het publiek of tot iemand in het publiek. Van de dader moet gezegd kunnen worden dat hij moet heeft willen openbaar maken. In navolging op de antwoorden van de Minister van Justitie en Veiligheid in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 35 080 2018/19, nr. 7, p. 11) wordt onder «het moeten hebben willen openbaar maken» onder meer gerekend dat iemand de afbeelding aan een groep toont. Het enkel tonen van de afbeelding aan één persoon zonder het met deze persoon te delen, zal in beginsel niet gelden als openbaar maken. Dat kan anders zijn wanneer de dader met de beelden fysiek rondgaat en ze dus deelt.

2.5.4 Iemand die dringend hulp behoeft

Met het bestanddeel «iemand die dringend hulp behoeft» wordt de privacy-schendende aard van het delict tot uitdrukking gebracht. Er is sprake van iemand die dringend hulp behoeft indien diegene zodanig in een kwetsbare toestand verkeert, dat gevaar bestaat voor leven of gezondheid. Men zou hierbij kunnen spreken van een acute noodsituatie of acute hulpbehoevendheid. De dringende hulpbehoevendheid kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een aandoening, een (verkeers)ongeval, een misdrijf of een ramp. Het begrip «iemand die dringend hulp behoeft» is anders dan het verkeren in «hulpeloze toestand», waar bijvoorbeeld in artikel 255 Wetboek van Strafrecht over gesproken wordt. In het geval van het verkeren in «hulpeloze toestand» is een inbreuk op iemands privacy niet nodig wil er sprake van strafbaarheid kunnen zijn. In het kader van het onderhavig wetsvoorstel is het van belang dat ook sprake is van een inbreuk op iemands privacy. Door de keuze voor het bestanddeel «iemand die dringend hulp behoeft», is de strafbaarstelling van toepassing op het openbaar maken van beeldmateriaal waarop iemand te zien is die in een zodanige kwetsbare toestand verkeert dat gevaar bestaat voor zijn of haar leven of gezondheid.

2.6 Strafmaat

Wat betreft de strafbedreiging, wordt gekozen voor maximaal één jaar gevangenisstraf of een boete van de derde categorie.[8] Dit is grotendeels overeenkomstig de strafmaat van artikel 139h lid 1 Sr, met dien verstande dat de boetecategorie door initiatiefnemers na de consultatieronde naar beneden is bijgesteld van de vierde naar de derde categorie. Er is niet gekozen voor de hogere strafmaat zoals in artikel 139h lid 2 Sr, dus een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van de vierde categorie, omdat het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard «terwijl hij weet dat die openbaarmaking nadelig voor die persoon kan zijn», verwijtbaarder wordt geacht door initiatiefnemers en van een andere orde is.

2.7 Artikel 139i tweede lid Wetboek van Strafrecht

In lid 2 is opgenomen dat met dezelfde straf wordt gestraft hij die het misdrijf omschreven in het eerste lid in dezelfde omstandigheden pleegt ten aanzien van iemand die dringend hulp behoefde en is overleden. Of het slachtoffer nog hulp behoeft of dat de hulp niet (meer) heeft kunnen

[8] Een boete van de derde categorie bedraagt maximaal € 9.000.

baten, doet wat betreft initiatiefnemers niets af aan de privacyschending en het leed dat nabestaanden wordt aangedaan. Een parallel kan worden getrokken met de artikelen 270 en 271 van het Wetboek van Strafrecht (smaadschrift tegen een overledene of de verspreiding van een voor een overledene smadelijk geschrift). Het beschermde belang is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van een overledene en de bescherming van de nabestaanden.

2.8 Artikel 139i derde lid Wetboek van Strafrecht

Artikel 139i lid 3 van het Wetboek van Strafrecht bevat een strafuitsluitingsgrond voor degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het openbaar maken van de beelden vereiste. Onder omstandigheden kan het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers immers gerechtvaardigd zijn, zoals voor journalistieke of wetenschappelijke doeleinden. Hierbij wordt gewezen op het recht op vrije nieuwsgaring dat voortvloeit uit onder andere artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het EVRM. Daarom is op degene die de beelden openbaar maakt, maar wel handelt in het algemeen belang, de strafuitsluitingsgrond van toepassing. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de intentie bij het openbaar maken van beelden is gericht op het bijdragen aan de opsporing van de dader. Het wetsvoorstel belet daarmee journalisten, klokkenluiders en anderen niet om beelden in bepaalde situaties openbaar te maken, omdat er wellicht delicten mee kunnen worden opgelost en/of omdat de strafbaarheid aan de hand van het beeldmateriaal kan worden vastgesteld. Omdat het beroep van journalist niet duidelijk is afgebakend, is door initiatiefnemers bewust ervoor gekozen om deze beroepsgroep niet expliciet op te nemen in het wetsartikel. Ook anderen die niet zozeer als journalist te boek staan, zouden, op grond van het eerste lid van artikel 139i van het Wetboek van Strafrecht, gerechtvaardigd beelden van slachtoffers openbaar kunnen maken als het algemeen belang daarmee gediend is.

Met de strafuitsluitingsgrond wordt bereikt dat bij de beslissing of vervolging wordt ingesteld en/of van strafbaarheid sprake is, rekening moet worden gehouden met conflicterende belangen. Hierbij kan aan de ene kant het recht op vrije nieuwsgaring en aan de andere kant het recht op bescherming van de privacy van slachtoffers aan de orde zijn. Wat betreft de formulering van het derde lid wordt aangesloten bij de strafuitsluitingsgrond van artikel 139g lid 2 Wetboek van Strafrecht en artikel 273 lid 2 Wetboek van Strafrecht.

De term «te goeder trouw» is een term die doorgaans voorkomt in het civiele recht en minder voorkomt in het strafrecht. Het is daarentegen niet ongebruikelijk om deze term te hanteren in een strafrechtelijke bepaling. Als voorbeeld dient artikel 139g lid 2 Sr, waarin expliciet is opgenomen: *Niet strafbaar is degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het verwerven, voorhanden hebben, ter beschikkingstellen, bekendmaken of gebruik van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, vereiste.* Een ander voorbeeld is de strafbaarstelling van smaad in artikel 261 lid 3 van het Wetboek van Strafrecht, waarin is opgenomen: *Noch smaad, noch smaadschrift bestaat voor zover de dader heeft gehandeld tot noodzakelijke verdediging, of te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het te last gelegde waar was en dat het algemeen belang de telastlegging eiste.*

3. Verhouding tot hoger recht

Op het moment dat zonder toestemming beelden openbaar worden gemaakt van iemand die dringend hulp behoeft, is sprake van een inbreuk op iemands persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 lid 1 Grondwet en artikel 8 EVRM regelen dit recht op de persoonlijke levenssfeer. Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat de lidstaten een positieve verplichting hebben om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun privéleven door medeburgers. Een dergelijke bescherming wanneer iemand slachtoffer is geworden, ontbreekt momenteel in de huidige Nederlandse wet- en regelgeving. Omdat in de huidige tijd informatie en persoonlijke gegevens zeer gemakkelijk openbaar gemaakt kunnen worden, is het des te meer van belang dat iemands persoonlijke levenssfeer beschermd wordt.

De strafbaarstelling van het openbaar maken van beelden van slachtoffers impliceert een beperking van de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting wordt gewaarborgd in artikel 7 van de Grondwet en in artikel 10 van het EVRM. Op grond van artikel 10 van het EVRM heeft eenieder recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om een mening te koesteren, de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken en het recht op vrije nieuwsgaring, zonder inmenging van enig openbaar gezag. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het kader van een zwaarwegend maatschappelijk belang, zoals het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Artikel 10, eerste lid, EVRM heeft ook betrekking op uitingen op het internet.

De vrijheid van meningsuiting is overigens geen absoluut recht. Zoals hierboven aangegeven, kan dit grondrecht worden beperkt in het kader van een zwaarwegend maatschappelijk belang en ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Op grond van de jurisprudentie van het EHRM is een bij de wet voorziene beperking van de vrijheid van meningsuiting niet in strijd met artikel 10 EVRM indien zij een gerechtvaardigd doel dient als genoemd in het tweede lid van deze verdragsbepaling en zij noodzakelijk is in een democratische samenleving, bij de beoordeling waarvan aan de nationale autoriteiten een zekere beoordelingsmarge *(«margin of appreciation»)* toekomt. De noodzaak tot de inzet van een bevoegdheid waarmee dit recht kan worden beperkt, wordt medebepaald aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De eis dat de beperking bij wet is voorzien, houdt in dat de regeling daarvan is opgenomen in het nationale recht *(«prescribed by law»)* en dat deze voor de burger voorzienbaar moet zijn. Dit brengt met zich mee dat de regeling voldoende precies moet zijn geformuleerd en dat zij waarborgen biedt tegen willekeurige inmenging door de overheid in het persoonlijke leven van de burger. Met het oog op deze eis kan worden vooropgesteld dat de inmengingen in het privéleven welke bij de strafbaarstelling die tegen het openbaar maken van beelden van slachtoffers kunnen worden ingezet, en de voorwaarden en waarborgen die daarbij aan de orde zijn, worden omschreven in de wet en in dit initiatiefwetsvoorstel. Met de voorgestelde strafbaarstelling wordt een maatschappelijke norm gesteld waardoor het voor burgers duidelijk is dat deze gedragingen onacceptabel zijn en zij hun gedrag hierop kunnen afstemmen. De rechten van verdachten worden gewaarborgd door de waarborgen die de strafrechtelijke procedure biedt. De beslissing over de

strafbaarheid van een verdachte en over de op te leggen straf of maatregel is voorbehouden aan een onafhankelijke rechter. Daarbij gelden de nodige waarborgen voor de verdachte, zoals de onschuldpresumptie, het recht op bijstand van een raadsman en de mogelijkheid van het instellen van rechtsmiddelen tegen een veroordelend vonnis. Aldus is voldaan aan de eis dat de wettelijke regeling voldoende precies is en dat zij een zorgvuldige toepassing waarborgt.

Voor de beoordeling of een beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving, is het van belang of daartoe een dringende maatschappelijke noodzaak *(«pressing social need»)* bestaat. In het onderhavige geval is die maatschappelijke noodzaak gelegen in de ingrijpende gevolgen die het openbaar maken van beelden van slachtoffers kan hebben op het persoonlijke leven van de slachtoffers en de nabestaanden. In de eerste plaats betreft dit een rechtstreekse aantasting van de privacy van het slachtoffer of overledene. Een slachtoffer die dringend hulp behoeft, kan vaak geen weerwoord geven aan de persoon die het slachtoffer filmt. Het openbaar maken van die beelden kan een serieuze impact hebben op de naasten en/of nabestaanden, die op het internet geconfronteerd worden met heftige of schokkende beelden van hun dierbare. Met deze constateringen wordt voldaan aan de eis van de noodzakelijkheid van een beperking van de vrijheid van meningsuiting middels het voorgestelde artikel 139i Sr. Daar komt bij kijken dat er wel sprake kan zijn van de strafuitsluitingsgrond van art. 139i lid 3 Sr, wat een voorziening inhoudt als de openbaarmaking van de afbeelding te goeder trouw plaatsvindt in het algemeen belang.

4. Uitvoerings- en financiële consequenties

De uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel worden nader in beeld gebracht door middel van een uitvoeringstoets. Aan de hand van de uitvoeringstoets kunnen ook de financiële consequenties in kaart worden gebracht. Initiatiefnemers verwachten met dit wetsvoorstel geen grote gevolgen voor de werkprocessen van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak, anders dan dat het een realiteit is dat meer strafbaar handelen naar het internet verplaatst. Vanzelfsprekend moet ook hierop worden gehandhaafd. Aan de ene kant zal de nieuwe strafbaarstelling in beperkte mate meer capaciteit vergen, maar aan de andere kant helpt de nieuwe strafbaarstelling de politie om in sommige gevallen efficiënter te kunnen handhaven. Naast meer mogelijkheden tot handhaven, leidt de strafbaarstelling ook, niet op de laatste plaats, tot het voorkomen van maatschappelijk leed voor het slachtoffer en de naasten.

Denkbaar en wenselijk is dat op het moment dat het wetsvoorstel van kracht is, gelijktijdig door het ministerie gestart wordt met jaarlijkse bewustwordingscampagnes om bewustwording te creëren van de onwenselijkheid van het maken van beelden en bewustwording van de strafbaarheid van het openbaar maken van beelden van mensen die dringend hulp behoeven of zijn overleden.

Met de digitalisering van onze samenleving is vanzelfsprekend een nieuw terrein ontstaan waar, net als in de fysieke wereld, op moet worden gehandhaafd. Dat geldt voor vermogensdelicten die vaker via internet plaatsvinden, alsook voor zedendelicten en andere misdrijven. Ook onderhavige strafbaarstelling zal moeten worden gehandhaafd om de normstelling te bekrachtigen. Dat zal wellicht een uitdaging zijn, maar wel mogelijk, nu het gaat om het openbaar maken van beelden en dus om de zichtbaarheid daarvan. Wraakporno is immers in die lijn ook strafbaar gesteld en zal dezelfde uitdagingen kennen om tot een veroordeling te komen. De handhavingscapaciteit op online-gebied zal vanzelfsprekend in

balans moeten worden gebracht met de strafbare feiten die online worden gepleegd.

5. Consultatie

Over dit initiatiefwetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR), Slachtofferhulp Nederland (SN), Fonds Slachtofferhulp (FS) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Via internetconsultatie.nl zijn daarnaast negen individuele, niet-openbare reacties ontvangen. Op basis van de individuele reacties hebben initiatiefnemers besloten om de strafmaat van het voorgestelde artikel 139i Sr te wijzigen naar maximaal één jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie, in plaats van een geldboete van de vierde categorie. Hiermee loopt de strafmaat in de pas bij de algehele systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Initiatiefnemers hebben echter besloten om naast het openbaar maken van beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven, niet ook het filmen en dus vervaardigen van die beelden strafbaar te stellen. De reden hiervan is gelegen in het feit dat beelden ook dienstbaar kunnen zijn voor de opsporing van het mogelijke strafbare feit en de opsporing van de dader. Door het normstellende effect van een strafbaarstelling van het maken van beelden, denken initiatiefnemers voorts dat dit een averechts effect zou kunnen hebben. Omstanders kunnen namelijk besluiten om niet te filmen, waardoor beeldmateriaal dat mogelijk nodig is om daders te traceren of een misdrijf te reconstrueren, op voorhand niet wordt gemaakt. Hoewel initiatiefnemers van mening zijn dat ook het vervaardigen van beelden vanuit sensatiezucht onwenselijk en verwijtbaar is, hebben ze om deze redenen niet gekozen voor de strafbaarstelling hiervan. Initiatiefnemers menen wel dat bij de evaluatie van dit wetsvoorstel, die na vijf jaar na de inwerkingtreding zal plaatsvinden, ook dit aspect dient te worden meegenomen, zodat dan kan worden besloten of een uitbreiding van dit artikel nodig en wenselijk is.

De NVvR benadrukt dat het buiten kijf staat dat wat met deze strafbaarstelling wordt beoogd, sympathiek is. Wel vraagt de NVvR zich af of dit wetsvoorstel in de praktijk een effectief middel zal blijken bij het terugdringen van het ongewenste gedrag. Het wetsvoorstel stelt immers niet het maken, maar het verspreiden van de beelden strafbaar. Het probleem dat zich daarbij aandient volgens de NVvR, is dat ernstige ongevallen met slachtoffers nieuwswaardige feiten zijn, waarbij het inmiddels gebruik is geworden dat bij de berichtgeving beelden worden gebruikt. Ook als dit wetsvoorstel zou worden ingevoerd, bestaat er een legale vraag naar beelden van ongevallen. De NVvR benadrukt dat de werking van de strafbaarstelling in het wetsvoorstel wordt beperkt door het begrip «goede trouw», echter is dit een civielrechtelijk begrip. In de toelichting wordt niet nader uiteengezet waarom voor dit begrip is gekozen. De NVvR stelt voor om niet te kiezen voor een terminologie die verder niet voorkomt in het strafrecht. Daarnaast acht de NVvR ook een aantal andere begrippen uit het wetsvoorstel niet duidelijk, zoals «afbeeldingen» en «algemeen belang», en adviseert op dit punt de memorie van toelichting te verduidelijken. Al met al is het volgens de NVvR de vraag of dit wetsvoorstel in de praktijk zal bijdragen aan het oplossen van het volgens initiatiefnemers terecht gesignaleerde probleem. Naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak hebben initiatiefnemers de memorie van toelichting op verschillende punten aangevuld en uitgebreid. Ook hebben initiatiefnemers in de memorie van toelichting de begrippen «te goeder trouw», «algemeen belang» en «afbeeldingen» aangevuld conform het advies van de NVvR. De opmerking over het strafbaar stellen van het filmen van slachtoffers is niet

overgenomen naar aanleiding van de zojuist hierboven genoemde redenen.

Slachtofferhulp Nederland (SN) heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. SN stelt dat de initiatiefnemers terecht benoemen dat handhaving een uitdaging zal zijn, maar het brengt volgens hen wel voordelen met zich mee: ten eerste zal een afschrikwekkende werking uitgaan van een verbod op filmen en ten tweede is het eenvoudiger te handhaven als de politie ter plaatse is gekomen. Wel heeft SN enkele kanttekeningen geplaatst bij het initiatiefwetsvoorstel. Ten eerste is SN van mening dat de redenen om het filmen zelf niet strafbaar te stellen niet geheel overtuigend zijn. Onder andere het argument dat filmen met de telefoon voor sommigen een automatisme is, overtuigt niet. Ten tweede is SN van mening dat het een en ander ervoor te zeggen is om het wetsvoorstel aan te vullen met een strafbaarstelling van het filmen van slachtoffers, omdat dit ook een inbreuk is op de privacy van het slachtoffer. Initiatiefnemers hebben om de eerdergenoemde aanvullende redenen besloten om dit advies niet over te nemen. Hoewel initiatiefnemers de redenatie van Slachtofferhulp Nederland begrijpen, hebben zij de voorkeur om de evaluatie van de onderhavige wetsbepaling af te wachten alvorens wordt besloten om naast het openbaar maken ook het filmen strafbaar te stellen. Wel hebben initiatiefnemers naar aanleiding van het advies van Slachtofferhulp Nederland de memorie van toelichting op verschillende punten uitgebreid en nader afgebakend.

Fonds Slachtofferhulp (FS) geeft in het advies aan de voorkeur te hebben om enkel het openbaar maken van de beelden van slachtoffers strafbaar te stellen en niet mede het maken ervan. FS trekt hierbij wel de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling in twijfel en is van mening dat het ertoe kan leiden dat de geloofwaardigheid van de rechtspraak wordt aangetast. In dat kader doet FS de aanbeveling om in het wetsartikel op te nemen dat ook verdere verspreiding van dergelijke beelden strafbaar wordt gesteld. Naar aanleiding van het advies van Fonds Slachtofferhulp hebben initiatiefnemers de memorie van toelichting nader aangevuld en afgebakend. Zoals hierboven beschreven, hebben initiatiefnemers overeenkomstig het advies van Fonds Slachtofferhulp niet ervoor gekozen om het maken van de beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven op dit moment strafbaar te stellen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) benadrukt dat het wetsvoorstel raakt aan een botsing tussen het grondrecht op informatiegaring enerzijds en verschillende andere grondrechten anderzijds, maar dat het recht op informatiegaring niet absoluut is. De NOvA geeft aan dat ten aanzien van de noodzakelijkheid van het wetsvoorstel onder andere de vraag meespeelt of sprake is van een gedeelde sociale norm over het betreffende gedrag. De onderbouwing in de memorie van toelichting is op dit punt te summier volgens de NOvA. Daarnaast adviseert de NOvA om het aspect dat strafbaarstelling van verspreiding van de beelden van slachtoffers mogelijk is op basis van een nationale positieve verplichting tot ingrijpen die uit het EVRM is af te leiden, op te nemen in de memorie van toelichting. De NOvA stelt tevens voor om het bestanddeel «wederrechtelijk» toe te voegen aan de delictsomschrijving, omdat anders in een geval waarin het slachtoffer zelf van mening is dat hij een ander belang groter acht dan de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, hijzelf een strafbaar feit begaat door goedkeuring te geven aan publicatie van de beelden. De NOvA adviseert ten slotte het begrip «afbeelding» nader af te bakenen, evenals de begrippen «dringend hulp behoeven» en «openbaar maken». Overeenkomstig het advies van de NOvA hebben initiatiefnemers de memorie van toelichting op verschillende punten aangepast en

aangevuld. Het bestanddeel wederrechtelijk is niet opgenomen in de strafbaarstelling. Dit zou namelijk een extra drempel vormen om tot strafbaarheid te komen, hetgeen onwenselijk wordt geacht door initiatiefnemers. Daarnaast zal in beginsel al het opzettelijk openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers die dringend hulp behoeven een strafbare handeling opleveren. De strafrechtelijke aanpak is aldus gericht op situaties waarin iemand opzettelijk de privacy van het slachtoffer schendt door het beeldmateriaal openbaar te maken. Daarnaast hebben initiatiefnemers de memorie van toelichting aangevuld met een nadere toelichting op het gebied van de inperking van de vrijheid van meningsuiting en de verhouding tot Europees recht.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Met dit artikel wordt voorgesteld om in Boek II, Titel V van het Wetboek van Strafrecht, waarin misdrijven tegen de openbare orde zijn opgenomen, na artikel 139h van het Wetboek van Strafrecht een nieuw artikel 139i van het Wetboek van Strafrecht in te voegen. Dat artikel voorziet in de strafbaarstelling van het openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden.

De bestanddelen van de delictsomschrijving zijn reeds uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting. Strafbaar met een gevangenisstraf van één jaar of een boete van de derde categorie, is degene die opzettelijk een afbeelding openbaar maakt (eerste lid) van iemand die dringend hulp behoeft, en degene die onder dezelfde omstandigheden opzettelijk een afbeelding openbaar maakt van een overledene (tweede lid). Voor degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat openbaarmaking in het algemeen belang was, voorziet het derde lid in een uitzondering op de strafbaarstelling. Hiermee wordt beoogd een balans te vinden tussen art. 7 Grondwet en art. 10 EVRM enerzijds, en de privacy van het slachtoffer of overledene anderzijds. Zie hierover verder ook de paragrafen 2.8 en 3 van het algemeen deel van de toelichting.

De formulering van (de bestanddelen van) het voorgestelde artikel 139i Wetboek van Strafrecht, zoals «afbeelding» en «openbaar maken», sluit – zoals ook toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting – in overwegende mate aan bij de overige bepalingen in Boek II, Titel V van het Wetboek van Strafrecht.

De strafmaat sluit, zoals toegelicht in paragraaf 2.6 van het algemeen deel van de toelichting, aan bij de strafmaat van artikel 139h, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Voor een toelichting op deze keuze zijn zij verder verwezen naar genoemde paragraaf.

Artikel II

Met dit artikel wordt voorgesteld om de nieuwe strafbaarstelling in dezelfde vorm in te voegen in het Wetboek van Strafrecht BES, als nieuw artikel 145f. De wettekst van het nieuwe artikel komt geheel overeen met de tekst uit het voorgestelde artikel 139i van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel III

Dit artikel bevat de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, stuurt Onze Minister van Justitie en Veiligheid binnen vijf jaar na de inwerkingtreding aan beide kamers van

de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk. In deze evaluatie zal de vraag centraal staan of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Ook wordt in deze evaluatie voorzien van een antwoord op de vraag of het strafbaar stellen van het filmen van slachtoffers die dringend hulp behoeven, en dus niet alleen het openbaar maken, ook geïmplementeerd zou moeten worden in het voorgestelde artikel 139i Sr in het kader van de wenselijkheid en noodzakelijkheid daarvan.

Artikel IV

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wetsbepaling, die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geschiedt.

Kuik
Mutluer