

Vergaderjaar 2024–2025

36 381

Voorstel van wet van de leden Boswijk 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. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS BOSWIJK EN MUTLUER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 oktober 2023, No. W16.23.00148/II en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 11 maart 2025, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 juni 2023 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt het openbaar maken van afbeeldingen van mensen die dringend hulp behoeven strafbaar te stellen. De voorgestelde strafbaarstelling vormt daarmee een beperking van de vrijheid van meningsuiting ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van anderen. Deze rechten worden beschermd door de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting meer in te gaan op deze grondrechten en daarbij aandacht te besteden aan de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde strafbaarstelling. Hoewel de Afdeling begrip heeft voor de wens van de initiatiefnemers om slachtoffers en hun naasten te beschermen, blijkt uit de toelichting nog onvoldoende waarom hiervoor de inzet van het strafrecht aangewezen is en of de strafbaarstelling effectief en uitvoerbaar is. Van de politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak is geen consultatieadvies beschikbaar. Ook is geen onderzoek gedaan naar het maatschappelijk draagvlak en de alternatieven voor de voorgestelde strafbaarstelling. Daarom adviseert zij deze instanties alsnog te consulteren en een uitvoeringstoets te doen. Daarnaast geeft zij in overweging

meer onderzoek te doen naar de maatschappelijke opvattingen over het maken en delen van beelden van slachtoffers en de mogelijkheden om dit gedrag tegen te gaan.

De Afdeling heeft daarnaast nog een aantal opmerkingen over de verhouding van de voorgestelde strafbaarstelling tot bestaande strafbaarstellingen, als ook verschillende vragen over de bestanddelen van de delictsomschrijving, die onder meer relevant zijn voor de reikwijdte van de strafbepaling. Verder adviseert de Afdeling in de toelichting dragend te motiveren waarom de voorgestelde strafbaarstelling wordt gekwalificeerd als misdrijf en, indien dit niet mogelijk is, de strafbaarstelling te kwalificeren als overtreding. Als de strafbaarstelling een misdrijf blijft, adviseert de Afdeling om daaraan een klachtvereiste te verbinden.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

De aanleiding voor het wetsvoorstel is volgens de toelichting gelegen in situaties waarbij omstanders foto's of video's maken van slachtoffers van een ongeval in plaats van hulp te verlenen. Soms zijn zij de professionele hulpverlening zelfs tot last. Met het maken van de beelden wordt een (ernstige) inbreuk gemaakt op de privacy van het slachtoffer. Een slachtoffer dat dringend hulp behoeft, kan geen weerwoord geven aan de persoon die filmt.¹ De privacy van het slachtoffer wordt verder geschonden als deze beelden openbaar gemaakt en verspreid worden. Dit is volgens de initiatiefnemers een «inbreuk op de menselijke waardigheid».² Ook is het mogelijk dat naasten van het slachtoffer de beelden zien voordat zij over de situatie geïnformeerd zijn. Het behoeft volgens de initiatiefnemers nauwelijks uitleg hoe erg dat is. Verder wijzen de initiatiefnemers erop dat het publiek, waaronder kinderen, ongewenst worden blootgesteld aan nare beelden.³

In de toelichting worden twee specifieke situaties genoemd die aanleiding zijn geweest voor dit wetsvoorstel. Ten eerste verschillende groeps mishandelingen die werden gefilmd en gedeeld op sociale media. Dergelijke video's zijn vernederend en bedreigend voor het slachtoffer, terwijl de initiatiefnemers aangeven dat zij bovendien statusverhogend kunnen werken voor de dader. De tweede situatie betreft de aanslag op misdaad-journalist Peter R. de Vries. Beelden daarvan verspreidden zich snel over het internet.⁴

De problemen die de initiatiefnemers aan de kaak stellen, gaan over een drietal gedragingen: 1) het maken, 2) het openbaar maken en 3) het verspreiden van afbeeldingen. Het wetsvoorstel gaat echter uitsluitend over de tweede gedraging; het openbaar maken van de afbeeldingen. Hoewel de initiatiefnemers hebben overwogen om ook het maken van afbeeldingen strafbaar te stellen, hebben zij hiervan afgezien omdat deze beelden nuttig kunnen zijn voor de opsporing. Een strafbaarstelling van het maken van afbeeldingen zou het ongewenste effect kunnen hebben dat helemaal geen beelden meer gemaakt worden.⁵ In de toelichting

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder andere paragraaf 1 (Inleiding), paragraaf 2.5.4 (Iemand die dringend hulp nodig heeft) en paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding) en paragraaf 2.1 (Aanleiding).

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.1 (Aanleiding).

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 (Overwogen alternatieven).

wordt niet ingegaan op de keuze om het verspreiden van beelden niet strafbaar te stellen.

De initiatiefnemers stellen een strafbaarstelling voor van het opzettelijk openbaar maken van afbeeldingen van personen die dringend hulp nodig hebben of die ten gevolge van die situatie zijn overleden. Het plegen van dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal één jaar of een geldboete uit de derde categorie (thans maximaal € 9.000). Wanneer iemand te goeder trouw aanneemt dat het algemeen belang het openbaar maken van de beelden vereiste, is hij of zij niet strafbaar. Deze schulditsluitingsgrond is bedoeld voor bijvoorbeeld journalisten, klokkenluiders of anderen die willen helpen bij de opsporing.

2. De toetsing aan grondrechten

a. Inleiding

De voorgestelde strafbaarstelling van het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers raakt aan verschillende grondrechten. Enerzijds beperkt het voorstel de vrijheid van meningsuiting van degenen die beeldmateriaal openbaar maken door dit onder bepaalde voorwaarden strafbaar te stellen. Anderzijds beoogt het voorstel met die strafbaarstelling de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer te beschermen. De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer is opgenomen in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Het voorstel beoogt, zo begrijpt de Afdeling de toelichting, een balans te vinden tussen deze grondrechten.

Mede vanuit deze grondrechtelijke gezichtspunten gaat de Afdeling in het vervolg van dit advies specifieker in op de noodzaak van de inzet van het strafrecht en over de met de proportionaliteit van de inbreuk samenhangende reikwijdte van de voorgestelde strafbepaling (zie hierna punt 3 en 4). Daaraan voorafgaand maakt de Afdeling enkele opmerkingen over algemene grondrechtelijke aspecten waar de toelichting onvoldoende op ingaat. Daarbij gaat het om de betekenis van artikel 7 van de Grondwet (onder b) en artikel 10 EVRM (onder c).

b. Artikel 7 van de Grondwet

In de toelichting komt een toetsing aan de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 7 van de Grondwet nog onvoldoende aan bod. Artikel 7, derde lid, van de Grondwet verbiedt voorafgaand verlot (censuur) wegens de inhoud van de uiting.⁶ Het wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid voor de strafrechter om achteraf, dus na het openbaar maken van de beelden, een sanctie op te leggen. Van voorafgaand verlot in de zin van artikel 7, derde lid, is in dit geval geen sprake.

Niettemin de Afdeling dat in de toelichting ook aandacht dient te worden besteed aan artikel 7, derde lid, van de Grondwet. De grondslag om repressieve beperkingen van de vrijheid van meningsuiting op te leggen is gelegen in de clause «behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de

⁶ Zie HR 7 november 1892, W 6259; Kamerstukken II 1975/76, 24 872, nr. 3, p. 18 en Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 26. Zie ook B.P. Vermeulen, «Commentaar op artikel 7 van de Grondwet», in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl), A. Nieuwenhuis, «Achtergrond en huidige betekenis van het verbod van voorafgaand verlot», NTMINJCM-Bull. jrg. 36, nr. 1 (2011) en G.A.I. Schuijt, «Het censuurverbod in de Nederlandse Grondwet en de rechtspraak», in: A. Berenboom e.a., Censures/Censuur, Brussel 2003.

wet» in het derde lid van artikel 7 van de Grondwet. Deze grondslag houdt echter niet alleen in dat beperkingen moeten worden vastgelegd in een wet in formele zin die voldoende duidelijkheid en afbakening biedt (zie punt 4).

Het betekent ook dat de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat de uitingsvrijheid in de kern niet wordt aangetast. Mede gelet op de specifieke betekenis van artikel 7 Grondwet en de omstandigheid dat dat artikel op een aantal punten aanvullende bescherming biedt ten opzichte van artikel 10 EVRM, dient de toelichting in het kader van de grondrechtelijke toetsing ook artikel 7 van de Grondwet te betrekken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

c. Artikel 10 EVRM

In de toelichting wordt ingegaan op de toetsing aan de grondrechten in het EVRM. Zo wordt gesteld dat het EHRM lidstaten een positieve verplichting oplegt om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun privéleven door andere burgers.⁷ Deze positieve verplichting van de staat houdt volgens de Afdeling echter niet in dat de bescherming van het slachtoffer door middel van een strafbaarstelling moet worden vormgegeven. Bij de invulling van deze positieve verplichting moet in dit geval een belangenafweging plaatsvinden tussen de belangen die gediend worden door de vrijheid van meningsuiting enerzijds en de bescherming van het privéleven anderzijds. Bij deze afweging hebben staten in beginsel een ruime beoordelingsmarge.⁸

Het EHRM heeft mede met het oog daarop overwogen dat staten aan de positieve verplichting op grond van artikel 8 EVRM ook op andere, niet-strafrechtelijke wijzen, invulling kunnen geven.⁹ Aangezien bij inmenging in de vrijheid van meningsuiting voldaan moet worden aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, is het van belang dat de noodzaak van de inzet van het strafrecht voldoende gemotiveerd wordt (zie onder punt 3) en de reikwijdte van de voorgestelde strafbepaling adequaat wordt vormgegeven (zie onder punt 4). Dat is in de toelichting op dit moment nog niet in voldoende mate het geval.

Hoewel het EHRM zich niet heeft uitgesproken over een strafbaarstelling zoals thans wordt voorgesteld, biedt de jurisprudentie wel aanknopingspunten voor het toetsen van de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde strafbaarstelling. Bijdragen aan het publieke debat over het algemeen belang behoeven volgens het EHRM in het kader van artikel 10 EVRM een hoog niveau van bescherming. Publicaties die alleen maar gericht zijn op sensatie of het bevredigen van de nieuwsgierigheid zijn volgens het EHRM geen bijdragen aan het publieke debat.¹⁰ In dergelijke gevallen kan de bescherming van de rechten en privacy van anderen

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3 (Verhouding tot hoger recht).

⁸ EHRM 19 juni 2012, Kurier zeitungsverlag und druckerei GmbH t. Oostenrijk (No. 2), nr. 1593/06, par. 51.

⁹ EHRM 12 november 2013 (GK), Söderman t. Zweden, nr. 5786/08, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, EHRC 2014/36 m.nt. Lindenberg, par. 108. EHRM 14 juni 2007, Hachette Filipacchi Associés t. Frankrijk, nr. 71111/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0614JUD007111101, par. 61–62.

¹⁰ EHRM 19 juni 2012, Kurier zeitungsverlag und druckerei GmbH t. Oostenrijk (No. 2), nr. 1593/06, ECLI:CE:ECHR:2012:0619JUD000159306, par. 50. Krone Verlag GmbH t. Oostenrijk, 19 juni 2012, nr. 27306/07, ECLI:CE:ECHR:2012:0619JUD002730607, EHRC 2012/204, par. 53 en 56.

zwaarder wegen dan de vrijheid van meningsuiting. Dit geldt ook voor de situatie waarin bij de publicaties over een schokkende gebeurtenis geen rekening is gehouden met de gevoelens van naasten van een slachtoffer.¹¹

Gelet op deze jurisprudentie is er naar het oordeel van de Afdeling geen reden om aan te nemen dat de voorgestelde strafbaarstelling op zichzelf in strijd zal zijn met de vrijheid van meningsuiting zoals deze in artikel 10 EVRM en artikel 7 van de Grondwet wordt beschermd. Daarbij kent zij in het bijzonder belang toe aan de strafuitsluitingsgrond die voor onder meer voor journalisten en klokkenluiders zal gelden die te goeder trouw in het algemeen belang handelen.¹² Niettemin zal in de toelichting beter tot uitdrukking moeten worden waarom de voorgestelde strafbaarstelling voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De Afdeling adviseert daarbij expliciet te verwijzen naar de relevante jurisprudentie van het EHRM en de daarin naar voren komende gezichtspunten. Die expliciete verwijzing ontbreekt op dit moment in de toelichting.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande (ook in relatie tot de hierna in dit advies nog volgende opmerkingen) in de toelichting meer in te gaan op de relevante grondrechten.

Initiatiefnemers zijn verheugd te constateren dat de Afdeling begrip heeft voor de wens van initiatiefnemers om slachtoffers en hun naasten te beschermen. De Afdeling heeft aangegeven dat uit de memorie van toelichting onvoldoende blijkt waarom de inzet van het strafrecht hiertoe aangewezen is, en daarnaast ontbreken een aantal consultatieadviezen. Initiatiefnemers hebben in de memorie van toelichting nader onderbouwd waarom de inzet van het strafrecht gerechtvaardigd is en de toelichting aangevuld met een aantal schrijnende voorbeelden van situaties waarin omstanders besloten een ongeluk te filmen in plaats van het slachtoffer te helpen of hulpdiensten in te schakelen. Initiatiefnemers zijn aldus verder ingegaan op de subsidiariteit en proportionaliteit van het wetsvoorstel. Daarnaast hebben initiatiefnemers adviezen van de politie en het Openbaar Ministerie ontvangen. Deze adviezen zijn gevoegd als bijlage bij het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting voorzien van een reactie.

De Afdeling merkt op dat geen onderzoek is gedaan naar het maatschappelijk draagvlak van de strafbaarstelling. Initiatiefnemers verwijzen naar het onderzoek van het Rode Kruis uit 2018. Daarnaast is er een petitie gestart door de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers (FNG Nederland) in april 2024 met de oproep om het delen van beelden van slachtoffers strafbaar te maken, zoals wordt voorgesteld in onderhavig initiatiefwetsvoorstel. Het is helaas de realiteit dat er pas maatschappelijke verontwaardiging ontstaat op het moment dat in het nieuws wordt gebracht dat omstanders een ongeluk of ander schrijnende gebeurtenis filmen, in plaats van te hulp te schieten of niet in de weg te lopen van de hulpverleners. Een aantal voorbeelden hiervan zijn opgenomen in de memorie van toelichting. De maatschappelijke verontwaardiging uit zich vervolgens vooral in berichten op sociale media en in de kranten, waarbij de politie, Slachtofferhulp Nederland, Namens de familie en andere organisaties hebben opgeroepen dat het op deze manier niet meer kan, maar dat dit niet leidt tot ander gedrag. Zo heeft de politievakbond ACP in maart 2024 opgeroepen om maatregelen te nemen

¹¹ EHRM 14 juni 2007, Hachette Filipacchi Associés t. Frankrijk, nr. 71111/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0614JUD007111101.

¹² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.8 (Artikel 139i derde lid Wetboek van Strafrecht).

om filmende mensen bij ongelukken te stoppen: *Politiemensen zijn helemaal klaar met ramptoeristen en hun telefoons en doen ook hun beklag bij ons. Zij vragen om maatregelen dit te stoppen. Filmen van zware incidenten is niet normaal.*¹³ Ook Slachtofferhulp Nederland roept op tot het invoeren van een strafrechtelijk verbod: *Heerkens van Slachtofferhulp hoopt dat deze wet er snel komt. «In Duitsland is dit al verboden», zegt Heerkens. Zelf filmen wordt in het wet niet strafbaar, het doorsturen mogelijk wel.*¹⁴

De Afdeling constateert dat in de toelichting de toetsing aan de vrijheid van meningsuiting onvoldoende aan bod komt en niet wordt ingegaan op artikel 7, derde lid, van de Grondwet. Initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting aangevuld op dit punt. In dit artikellid komt aan bod dat censuur («voorafgaand verlot») wegens de inhoud van de uiting wordt verboden. Zoals de Afdeling eveneens constateert, ziet de voorgestelde strafbaarstelling op een bevoegdheid voor de strafrechter achteraf, dus op de situatie van het openbaar maken van de beelden van een persoon die dringend hulp behoeft en niet op het maken ervan. Initiatiefnemers hebben gekozen voor een strafbaarstelling die niet ziet op het filmen, alhoewel ook deze gedraging een grove inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer en de naasten. Initiatiefnemers zijn van mening dat de handeling van het openbaar maken van de beelden zonder dat dit het algemeen belang dient, de privacy van het slachtoffer dusdanig schaadt dat hier een strafbaarstelling voor ingesteld moet worden. De impact van het online zetten van gevoelige beelden van een hulpbehoevend slachtoffer, kunnen zeer groot zijn voor zowel het slachtoffer als de naasten. Op het internet kunnen deze filmpjes continu blijven circuleren, met alle neveneffecten van dien. Zo kan iemand steeds opnieuw slachtoffer worden. Een eerdere bewustwordingscampagne en oproepen vanuit de politie, wijkagenten en de ACP hebben de afgelopen jaren niet geleid tot een maatschappelijke kentering in wat normaal gevonden wordt. Initiatiefnemers zijn mede daarom van mening dat dit soort gedrag moet worden tegengegaan met een strafbaarstelling, nu dringende oproepen niet ertoe hebben geleid dat het fenomeen niet meer voorkomt.

De filmer kan zelf de keuze maken om een filmpje van een persoon die dringend hulp behoeft, allereerst niet te maken, maar daarnaast ook om die niet online te delen voor sensatiezucht of juist er bewust voor te kiezen om in het algemeen belang de beelden te delen met de opsporingsdiensten ten behoeve van de opsporing van eventuele verdachten. Initiatiefnemers zien in dat het delen van de beelden met de opsporingsinstanties van belang kan zijn voor de opsporing, dus voor een strafbaarstelling voor het maken van een filmpje is niet gekozen. Het is volgens initiatiefnemers echter een gerechtvaardigde vraag of het maken van beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven ook strafbaar zou moeten zijn. Het bijkomende feit dat beelden soms ook dienstbaar kunnen zijn aan de opsporing, heeft initiatiefnemers doen besluiten zich te beperken tot de strafbaarstelling van het openbaar maken van de beelden. Daarbij verdient het de benoeming dat de eerste persoon die het beeldmateriaal openbaar maakt, in veel gevallen ook de persoon zal zijn die het slachtoffer heeft gefilmd.

¹³ <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4436915/ernstig-ongeluk-tot-woede-van-politievakbond-gefilmd-grof-schandaal>

¹⁴ <https://www.gelderlander.nl/nijmegen/woede-om-filmende-omstanders-bij-dodelijk-ongeval-in-nijmegen-het-is-pervers~ab02a661/>

De Afdeling geeft aan dat een inperking van een grondrecht, in dit geval artikel 7 van de Grondwet, moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, en dat de uitingsvrijheid in de kern niet wordt aangetast. Initiatiefnemers hebben op dit punt de memorie van toelichting aangevuld en aangegeven dat de uitingsvrijheid middels het initiatiefwetsvoorstel niet wordt aangetast en er ook geen sprake is van censuur, nu de strafbaarstelling ziet op de handeling van het openbaar maken («achteraf») van de beelden en niet op het filmen zelf («vooraf»).

Initiatiefnemers zijn verheugd te lezen dat de Afdeling de constatering deelt dat publicaties die alleen maar gericht zijn op sensatie of het bevredigen van de nieuwsgierigheid geen bijdragen zijn aan het publiek debat, zoals het EHRM ook vaststelt. Hierdoor kan de bescherming van de rechten en privacy van anderen zwaarder wegen dan de vrijheid van meningsuiting. De Afdeling ziet geen reden om aan te nemen dat de voorgestelde strafbaarstelling in strijd zal zijn met de vrijheid van meningsuiting zoals is vastgesteld in art. 10 EVRM en art. 7 van de Grondwet. Los van deze constatering adviseert de Afdeling wel om in de memorie van toelichting expliciet te verwijzen naar relevante jurisprudentie van het EHRM waaruit dit blijkt. Initiatiefnemers hebben dit advies opgevolgd en de memorie van toelichting nader aangevuld met relevante jurisprudentie van het EHRM.

3. De inzet van het strafrecht

a. Een strafrechtelijke norm

De initiatiefnemers beogen met het wetsvoorstel de norm te stellen dat het openbaar maken van beelden van slachtoffers niet acceptabel is. Het stimuleren van normconform gedrag kan op verschillende manieren, waarvan strafbaarstelling er een is. Traditioneel wordt de inzet van het strafrecht gezien als een uiterst middel, een ultimum remedium. Zoals onder punt 2 is gebleken, kunnen met het strafrecht de rechten en vrijheden van burgers vergaand worden beperkt. De inzet van het strafrecht moet daarom pas worden overwogen als andere, minder ingrijpende middelen tekortschieten.

De initiatiefnemers constateren dat in de samenleving veel verontwaardiging bestaat over het openbaar maken van beelden. Zij wijzen op onderzoek van Rode Kruis naar hulpbereidheid in Nederland waaruit blijkt dat 88% van de respondenten het filmen van slachtoffers in principe onacceptabel vindt. Het onderzoek ging echter niet over het openbaar maken van beelden, terwijl dat juist de norm is die de initiatiefnemers in het Wetboek van Strafrecht willen opnemen. Uit de toelichting blijkt dat op dit terrein geen andere enquêtes of onderzoeken zijn verricht.¹⁵ In dat verband wijst de Afdeling erop dat veel (jonge) mensen expliciete beelden van ongelukken, misdrijven en andere noodgevallen met elkaar delen. Dit is een aanwijzing dat dit gedrag in bepaalde groepen in de samenleving meer geaccepteerd wordt dan de toelichting veronderstelt. Het verdient aanbeveling om hier meer onderzoek naar te (laten) verrichten.

Dat mensen dergelijke beelden met elkaar delen, kan een aanwijzing zijn dat zij zich niet bewust zijn van de schade die zij daarmee slachtoffers en hun naasten berokkenen. Hoewel de initiatiefnemers in de toelichting noemen dat een bewustwordingscampagne niet genoeg is, blijkt niet uit de toelichting waarop deze conclusie wordt gebaseerd. Het is van belang dat alsnog in kaart wordt gebracht wat de verschillende mogelijkheden

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 (Overwogen alternatieven), voetnoot 6.

zijn om het maken en delen van beelden van slachtoffers tegen te gaan voordat tot strafbaarstelling wordt overgegaan. Bij het afwegen van de alternatieven moet rekening worden gehouden met het uitgangspunt dat het strafrecht een uiterst middel is.

Het in kaart brengen van alternatieven is ook van belang omdat het strafrecht beperkingen kent. Iemand kan immers pas worden vervolgd als de beelden eenmaal openbaar gemaakt zijn. Voor slachtoffers en hun naasten is het kwaad dan al geschied. Het is in hun belang dat beelden zo snel mogelijk van het internet kunnen worden gehaald. In de toelichting wordt niet ingegaan op de mogelijkheden om te voorkomen dat dergelijke beelden op het internet gaan circuleren. Het is de vraag of het niet eerder aangewezen is hieraan prioriteit te geven voordat tot de voorgestelde strafbaarstelling wordt overgegaan. Te denken valt dan aan het versterken van civiele mogelijkheden om platforms aan te spreken waarop de beelden worden getoond. Zoals onder punt b. wordt besproken, leidt de voorgestelde strafbaarstelling er niet toe dat hiervoor strafrechtelijke bevoegdheden kunnen worden ingezet.

Als blijkt dat de inzet van het strafrecht noodzakelijk en wenselijk is, kan het verkrijgen van meer inzicht in de maatschappelijke opvattingen op dit terrein bovendien bijdragen aan het afbakenen en invullen van de voorgestelde strafrechtelijke norm. Onder punt 4 bespreekt de Afdeling enkele situaties die binnen het bereik van de voorgestelde strafbaarstelling lijken te vallen, maar die in tijd en plaats ver afstaan van de situaties die de initiatiefnemers wensen te adresseren. Dit roept de vraag op of er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de ruime reikwijdte van de strafbaarstelling die de initiatiefnemers voorstellen. Wanneer onvoldoende steun voor een strafrechtelijke norm bestaat, is de kans kleiner dat mensen zich hieraan zullen houden. Het afdwingen van de naleving van de norm zal dan een grotere opgave zijn.

De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde strafbaarstelling beter te motiveren en daarbij het maatschappelijk draagvlak voor de voorgestelde strafbaarstelling te betrekken. Daartoe geeft zij in overweging meer onderzoek te doen naar de maatschappelijke opvattingen over het maken en delen van beelden van slachtoffers en de mogelijkheden om dit gedrag tegen te gaan.

b. Uitvoerbaarheid

De ultimum remedium-gedachte kent tevens een praktische kant: een strafrechtelijke interventie legt beslag op de capaciteit van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. Het belang van de strafrechtelijke handhaving moet de inzet van deze beperkte capaciteit rechtvaardigen. Daarvoor is ook relevant of handhaving effectief kan zijn. De uitvoeringsorganisaties kunnen hierin inzicht geven. Ten aanzien van het voorstel zijn echter geen consultatiereacties beschikbaar van de politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de rechtspraak. Ook ontbreekt (nog) een uitvoeringstoets, hoewel deze volgens de toelichting wel uitgevoerd zal worden.¹⁶

Het ontbreken van de uitvoeringstoets en consultatiereacties beperkt de Afdeling in haar mogelijkheden om nu te toetsen in hoeverre de voorgestelde strafbaarstelling uitvoerbaar is voor de genoemde instanties en welke capaciteit hiermee gemoeid is. De Afdeling adviseert om die reden om de relevante adviesinstanties nog te consulteren. Indien naar

¹⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Uitvoerings- en financiële consequenties).

aanleiding van de consultatie het voorstel substantieel wordt gewijzigd, adviseert de Afdeling om het voorstel nogmaals aan haar voor te leggen. De Afdeling zal zich wegens het ontbreken van de consultatiereacties ten aanzien van de uitvoerbaarheid beperken tot de vraag of de uitvoeringsinstanties voldoende bevoegdheden hebben om de strafbaarstelling te handhaven.

In de toelichting ligt de nadruk op digitale handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling.¹⁷ Daarvoor zijn online opsporingsbevoegdheden nodig die zijn omgeven met extra waarborgen. De inzet van dergelijke, vaak ingrijpende bevoegdheden moet onder andere gerechtvaardigd worden door de ernst van het delict waarop de opsporing zich richt. Het criterium dat hiervoor wordt gehanteerd is of voorlopige hechtenis voor dat misdrijf is toegestaan. Voorlopige hechtenis is toegestaan voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld.¹⁸

Daarnaast heeft de wetgever een aantal specifieke misdrijven aangewezen waarvoor toch voorlopige hechtenis is toegestaan, ondanks dat zij worden bedreigd met een lagere gevangenisstraf dan vier jaar.¹⁹ Op de voorgestelde strafbaarstelling wordt gevangenisstraf van één jaar gesteld. Het voorstel bevat geen wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot afwijking van de hoofdregel. Er is dus geen sprake van een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. De vraag is overigens of de ernst van de gedraging dat zou rechtvaardigen (zie punt 5).

Doordat voor dit feit dus geen voorlopige hechtenis is toegelaten, mag de politie bijvoorbeeld niet een computer hacken om bewijsmateriaal te verzamelen.²⁰ Evenmin kan de officier van justitie uploadgegevens vorderen zonder een machtiging van de rechter-commissaris. De vraag is of een dergelijke machtiging in dit soort gevallen zal worden verleend gezien de relatief beperkte ernst van het delict.²¹ Verder kan de officier van justitie niet bevelen dat beelden van het internet worden verwijderd.²² De inzet van online opsporingsbevoegdheden wordt bovendien gecompliceerd als de afbeeldingen op buitenlandse websites of sociale mediaplatforms zijn geplaatst of zijn rondgestuurd via buitenlandse instant messaging services. Daarvoor zou een rechtshulpverzoek moeten worden gedaan, hetgeen veel tijd kost en een relatief groot beslag legt op de capaciteit van politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

Ter plekke handhaven als personen een slachtoffer staan te filmen is alleen mogelijk als de beelden direct openbaar worden gemaakt (bijvoorbeeld bij «livestreams»). Politie kan de verdachte dan aanhouden en de telefoon in beslag nemen. Het zal voor politie echter moeilijk zijn om te zien of iemand alleen beelden maakt of deze ook meteen online zet of op andere wijze openbaar maakt. Het ligt daarom meer voor de hand dat de handhaving achteraf zal plaatsvinden. De beelden op het internet of sociale media vormen dan het aangrijpingspunt voor de opsporing. Daarvoor gelden echter de zojuist genoemde beperkingen.

¹⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 (Uitvoerings- en financiële consequenties).

¹⁸ Artikel 67, eerste lid onder a, van het Wetboek van Strafvordering en artikel 100, eerste lid onder a, van het Wetboek van Strafvordering BES.

¹⁹ Zie artikel 67, eerste lid onder b, van het Wetboek van Strafvordering en artikel 100, eerste lid onder b, van het Wetboek van Strafvordering BES.

²⁰ Artikel 126nba van het Wetboek van Strafvordering.

²¹ Artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering en artikel 177s van het Wetboek van Strafvordering BES.

²² Artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering.

Gelet op de beperkingen aan de bovengenoemde opsporingsbevoegdheden voorziet de Afdeling dat de handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling in de praktijk moeilijk zal zijn. De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de mogelijkheden om de voorgestelde strafbaarstelling effectief te handhaven.

c. De verhouding tot bestaande strafbaarstellingen

Bij het beoordelen van de noodzaak van een nieuwe strafbaarstelling moet voorts worden betrokken welke mogelijkheden het strafrecht al biedt om ongewenste gedragingen te bestraffen. De Afdeling merkt op dat het maken, openbaar maken en verspreiden van beelden in de toelichting niet strikt onderscheiden worden. Hierdoor kan verwarring ontstaan over wat dit wetsvoorstel beoogt en wat in dat licht de meerwaarde van het wetsvoorstel is ten opzichte van bestaande strafbaarstellingen.

Met betrekking tot het maken van beelden tijdens noodsituaties merken de initiatiefnemers op dat het strafrecht verschillende mogelijkheden kent om hiertegen op te treden.²³ De Afdeling constateert echter dat het wetsvoorstel geen aanvullende mogelijkheden biedt om op te treden tegen het maken van beelden van slachtoffers. Niet het maken, maar het openbaar maken wordt immers strafbaar gesteld.

De initiatiefnemers noemen twee specifieke situaties die aanleiding zijn voor het voorstel, namelijk groeps mishandelingen en de aanslag op Peter R. de Vries. In de toelichting wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat strafrechtelijk optreden tegen de makers van die beelden nu niet mogelijk is. Bij groeps mishandelingen zijn degenen die de beelden maken (en openbaar maken) meestal onderdeel van de groep die mishandelt. Zij kunnen daarom veroordeeld worden wegens het medeplegen van mishandeling.²⁴ De twee filmers van de aanslag op Peter R. de Vries worden thans vervolgd wegens het medeplegen van moord met een terroristische oogmerk en deelname aan een criminele organisatie.²⁵ Personen die met het maken of delen van de beelden ook een aandeel hebben gehad in het plegen van het op de beelden zichtbare strafbare feit, kunnen in voorkomende gevallen dus vervolgd en veroordeeld worden voor het (mede)plegen van dat strafbare feit. De voorgestelde strafbaarstelling lijkt in dat geval minder geschikt om de ernst van die gedragingen tot uitdrukking te brengen en dus geen meerwaarde te hebben ten opzichte van de bestaande mogelijkheden.

Wanneer omstanders echter geen betrokkenheid hebben gehad bij het noodgeval dat op de afbeeldingen te zien is, lijkt het strafrecht inderdaad slechts beperkte mogelijkheden te bieden om op te treden tegen openbaarmaking (en eventueel verspreiding) van deze beelden. De initiatiefnemers wijzen in dit verband op de Auteurswet, waarmee kan

²³ In de toelichting wordt gewezen op het veroorzaken van hinder en gevaar in verkeer en het vasthouden van een mobiele telefoon (Artikel 5 en artikel 5a van de Wegenverkeerswet, artikel 3 van de Wegenverkeersverordening Bonaire, artikel 27 van de Wegenverkeersverordening Sint Eustatius 2022 en artikel 3 van de Wegenverkeersverordening Saba) en op het maken van beeldmateriaal met een verborgen camera (artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht). Op dit punt in de toelichting zou ook gewezen kunnen worden op strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners (artikel 426ter van het Wetboek van Strafrecht) of de strafbaarstelling van het nalaten van het verlenen van hulp, ingeval die hulpbehoevende overlijdt (artikel 450 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 469 van het Wetboek van Strafrecht BES).

²⁴ Parket bij de Hoge Raad 17 mei 2022, ECLI:NL:PHR:2022:465 (HR: 81.1 RO), Rechtbank Midden-Nederland 25 september 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4689, Rechtbank Amsterdam 3 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2789.

²⁵ Openbaar Ministerie, «Poolse verdachte in zaak Peter R. de Vries blijft in de cel», nieuwsbericht van 14 oktober 2022 op www.om.nl.

worden opgetreden tegen personen die het portretrecht van het slachtoffer hebben geschonden. Zij menen dat de reikwijdte van deze bepaling te beperkt is.

Hoewel de Afdeling de reikwijdte die de initiatiefnemers voor ogen hebben te ruim acht (punt 4a onder ii), kan een strafbaarstelling voor het openbaar maken van beelden van slachtoffers niettemin van meerwaarde zijn ten opzichte van de Auteurswet. Hiermee kan immers tot uitdrukking worden gebracht dat de privacy van slachtoffers speciale bescherming behoeft vanwege hun kwetsbare positie. Daarmee onderscheidt de voorgestelde strafbepaling zich van de meer algemene privacybescherming die de Auteurswet biedt.

In het licht van het bovenstaande adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken hoe de voorgestelde strafbaarstelling zich verhoudt tot bestaande strafbaarstellingen. De Afdeling adviseert in te gaan op de meerwaarde van de voorgestelde strafbaarstelling ten opzichte van de bescherming van het portretrecht in de Auteurswet. Als de voorbeelden van groeps mishandelingen en de aanslag op Peter R. de Vries gehandhaafd blijven in de toelichting, adviseert zij daarbij te vermelden dat mensen door het maken en delen van beelden van een strafbaar feit ook strafbaar kunnen zijn wegens het (mede)plegen van dat feit.

De Afdeling geeft aan dat het strafrecht moet worden beschouwd als *ultimum remedium*, en dus de inzet van het strafrecht moet worden overwogen als andere, minder ingrijpende middelen tekortschieten. Daarnaast wijst de Afdeling op het kwaad dat al is geschied voor het slachtoffer en de naasten wanneer het beeldmateriaal online is gezet. Initiatiefnemers onderschrijven die zorg en pleiten er aldus voor om de beelden die online zijn geplaatst, zo snel mogelijk offline te laten halen. Zij zijn van mening dat wanneer de voorgestelde strafbaarstelling in werking treedt, de *Digital Services Act* (DSA) een rol kan spelen in het spoedig verwijderen van de beelden op sociale mediaplatformen. Initiatiefnemers doen hierbij een beroep op de verantwoordelijkheid van sociale mediaplatformen, om deze verwerpelijke beelden zo snel mogelijk offline te halen. Helaas is gebleken dat verwijderverzoeken tot nu toe niet het beoogde effect hebben gehad. Wellicht kan de DSA voor verbetering zorgen, maar er zijn ook andere mogelijkheden om schadelijke content offline te halen. Voorbeelden zijn het notice and takedown-principe en het doen van een verwijderverzoek bij het platform zelf.

Daarnaast kan verdere bewustwording in de maatschappij wat betreft de inbreuk in de levenssfeer en de privacy van het slachtoffer ertoe leiden dat omstanders niet besluiten beelden van slachtoffers online te zetten. Het delen van dergelijke filmpjes of foto's heeft een enorme impact op het slachtoffer en de naasten. Middels de voorgestelde strafbaarstelling kan deze bewustwording worden vergroot. Bij elk incident als het gaat om het filmen van een slachtoffer, is er online veel verontwaardiging en roept de politie op om dit fenomeen een halt toe te roepen. Desalniettemin gebeurt het nog steeds en zijn oproepen om ermee te stoppen, niet afdoende geweest om het probleem op te lossen en ervoor te zorgen dat het extra leed bij slachtoffers en nabestaanden stopt. De Afdeling stelt daarnaast de vraag of er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de ruime reikwijdte van de strafbaarstelling die wordt voorgesteld. Initiatiefnemers zijn van mening dat dit draagvlak bestaat, onder andere gezien de maatschappelijke verontwaardiging die online wordt geuit wanneer een nieuwsbericht verschijnt over omstanders die besloten een hulpeloos slachtoffer te filmen.

De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde strafbaarstelling beter te motiveren en daarbij het maatschappelijk draagvlak te betrekken. Initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting hiertoe aangevuld. Er zijn verschillende voorbeelden opgenomen waarin hulpverleners in de media oproepen om beelden van slachtoffers niet te delen, en dit sterk verafschuwen. Daarnaast heeft de politie meermaals opgeroepen om te stoppen met deze vorm van ramptoerisme. De politie heeft op dit moment beperkte middelen om hierop te handhaven, zoals ook door initiatiefnemers in de memorie van toelichting beschreven. Een voorbeeld is het opleggen van een boete wanneer iemand een filmpje maakt vanuit de auto, met dus als grond dat het verboden is om een telefoon te gebruiken achter het stuur. Een dergelijke boete is aldus niet gericht op het de schade die wordt toegebracht aan het slachtoffer en de naasten, maar op de verkeersveiligheid. Ook dit is een belangrijk onderdeel van de handhaving van de veiligheid, maar doet volgens initiatiefnemers onvoldoende recht aan de inbreuk die op de levenssfeer en privacy van het slachtoffer wordt gemaakt.

De Afdeling heeft geadviseerd om relevante adviesinstanties te consulteren. Dit hebben initiatiefnemers gedaan en de adviezen zijn verwerkt in de memorie van toelichting, waarbij het verzoek is gedaan om in te gaan op de uitvoering van de voorgestelde strafbaarstelling. De politie en het Openbaar Ministerie hebben aangegeven dat met de voorgestelde strafbaarstelling geen substantiële gevolgen worden verwacht die ertoe leiden dat de strafbaarstelling niet handhaafbaar of uitvoerbaar is gezien de opsporingscapaciteit.

De Afdeling voorziet dat de handhaving van de voorgestelde strafbaarstelling in de praktijk moeilijk zal zijn en zet hierdoor vraagtekens bij de effectiviteit ervan. Initiatiefnemers benadrukken dat omdat de strafbaarstelling ziet op de openbaarmaking van de beelden, het ziet op de zichtbaarheid ervan. Dat beïnvloedt ook de handhaafbaarheid. Het kan inderdaad zo zijn dat een persoon een anoniem account heeft en het hierdoor lastiger is om de dader te achterhalen. Daarom doen initiatiefnemers ook een beroep op de sociale mediaplatformen om schadelijke content van dit kaliber te weren op hun platforms en de verantwoordelijkheid te nemen om hier streng op toe te zien. Tegenwoordig verplaatst veel van het strafbaar handelen zich naar het internet. Denk bijvoorbeeld aan strafbare feiten zoals belediging, discriminatie, oplichting en bedreiging. De politie en het Openbaar Ministerie hebben beperkte middelen om online te handhaven en daders op te sporen, met name als het gaat om beeldmateriaal van slachtoffers dat in een razend tempo over het internet verspreid kan worden. Initiatiefnemers geloven dat dit niet anders is bij de voorgestelde strafbaarstelling. Daarnaast kan de DSA een helpende hand bieden als het gaat om de verantwoordelijkheid van de online platforms, die verplicht zijn om strafbaar materiaal direct offline te halen en mee te werken met de opsporingsdiensten als daartoe wordt verzocht. Met de voorgestelde handhavingsmogelijkheden die uit de DSA voortvloeien is een extra handvat gekomen om het verwerpelijke gedrag van filmende omstanders een halt toe te roepen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken hoe de voorgestelde strafbaarstelling zich verhoudt tot bestaande strafbaarstellingen, en daarnaast om in te gaan op de meerwaarde ten opzichte van het portretrecht in de Auteurswet. Initiatiefnemers hebben de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

4. De reikwijdte van de strafbepaling

a. Wanneer is sprake van «iemand die dringend hulp heeft»?

1. Dringend hulp behoeven

In de delictsomschrijving staat dat het gaat om het openbaar maken van een afbeelding van «iemand die dringend hulp heeft». Uit de toelichting blijkt dat hiervan sprake is indien diegene zodanig in een kwetsbare toestand verkeert, dat gevaar bestaat voor het leven of de gezondheid. Hiervan kan het geval zijn bij een «acute noodsituatie of acute hulpbehoevendheid» als gevolg van bijvoorbeeld een aandoening, een (verkeers)ongeval, een misdrijf of een ramp.²⁶

Dit bestanddeel van de delictsomschrijving is ruim geformuleerd. Ook afbeeldingen uit het buitenland of die in het verleden zijn gemaakt, kunnen binnen de reikwijdte van dit bestanddeel te vallen. Daarmee zou het bijvoorbeeld strafbaar worden om in Nederland beelden openbaar te maken van drenkelingen van de Watersnoodramp in 1953, van slachtoffers van aanslagen in het Midden-Oosten of van gewonde militairen in Oekraïne (mits geen beroep kan worden gedaan op de schulduitsluitingsgrond). Dergelijke afbeeldingen staan echter ver af van de afbeeldingen van recente, binnenlandse slachtoffers die blijkens de toelichting de aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel. Dit roept de vraag op of de initiatiefnemers een dergelijk ruim bereik van de strafbaarstelling beogen en zo ja, of hiervoor maatschappelijk draagvlak bestaat (zie punt 3a).

Verder roept het bestanddeel «iemand die dringend hulp heeft» de vraag op hoe en op basis waarvan de pleger van het openbaren van de afbeelding de noodsituatie moest inschatten om strafbaar te zijn. In de toelichting wordt over het opzet opgemerkt dat de pleger een «eigen wetenschap» ten aanzien van de dringende hulpbehoevendheid had.²⁷ Het is echter denkbaar dat verdachten zullen stellen dat zij de ernst van de situatie hadden onderschat of dat de situatie op de afbeelding ernstiger lijkt dan deze in werkelijkheid was. Dit kan worden ondervangen door in de toelichting op te nemen dat een normaal, redelijk denkend mens begrijpt dat het afgebeelde slachtoffer dringend hulp behoefde gelet op de omstandigheden zoals zichtbaar op de afbeelding.

Het bestanddeel sluit evenmin uit dat het openbaar maken van in scène gezette of digitaal vervaardigde beelden van ongelukken of noodsituaties strafbaar wordt. In dergelijke gevallen is echter geen sprake van een privacyschending van een slachtoffer in een kwetsbare situatie. Het ligt daarom niet voor de hand om het openbaar maken van gefingeerde beelden binnen het bereik van de strafbepaling te brengen.²⁸ De toelichting heeft op dit punt verduidelijking.

Tot slot staat in de toelichting dat het voorgestelde bestanddeel anders is dan het bestanddeel dat iemand in een «hulpeloze toestand» verkeert. Dit bestanddeel komt voor in de strafbaarstelling van het in hulpeloze

²⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.4 (Iemand die dringend hulp heeft).

²⁷ Volgens initiatiefnemers ziet het voorwaardelijk opzet op «het aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat iemand door het openbaar maken van de beelden de privacy van iemand die dringend hulp heeft, schendt». Gelet op formulering van de strafbaarstelling ligt het voor de hand dat het opzet ziet op het openbaar maken van afbeeldingen van iemand die dringend hulp heeft. Het schenden van de privacy is immers geen onderdeel van de delictsomschrijving waarop het opzet gericht kan zijn.

²⁸ Een dergelijke situatie kan uiteraard nog wel tot een schending van het portretrecht in de zin van de Auteurswet leiden.

toestand brengen of laten van een persoon.²⁹ In de toelichting wordt opgemerkt dat bij deze strafbaarstelling de privacy namelijk niet in het geding hoeft te zijn, terwijl dat wel het geval is als iemand dringend hulp heeft.³⁰ Deze redenering is niet zonder meer begrijpelijk. Het privacy-schendende karakter van de gedraging is niet zozeer gelegen in dit bestanddeel, als wel in het feit dat het om een afbeelding gaat die openbaar gemaakt wordt. De keuze voor een ander criterium dan die van de hulpeloze toestand is om een andere reden wel navolgbaar. De initiatiefnemers beogen immers ook slachtoffers te beschermen aan wie wel hulp verleend wordt. Het criterium «hulpeloze toestand» impliceert dat het slachtoffer nog niet geholpen wordt en er voor hem of haar een concreet gevaar dreigt.³¹ De toelichting heeft op dit punt aanpassing.

De Afdeling adviseert de toelichting op het bestanddeel «iemand die dringend hulp heeft» op de bovenstaande punten te verduidelijken.

II. Herkenbaarheid van het slachtoffer

Daarnaast is het de vraag in hoeverre iemand herkenbaar moet zijn om te spreken van een afbeelding van iemand die dringend hulp heeft. In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat het gaat om alle persoons- en omgevingskenmerken waaruit kan worden afgeleid om welk slachtoffer het gaat. Dit zal uit de context en omstandigheden moeten blijken.³² De reikwijdte van de strafbaarstelling is op dit punt ruimer dan de bescherming die de Auteurswet biedt. Voor bescherming van het portretrecht moet het gelaat van de geportretteerde zichtbaar zijn of moet de geportretteerde anderszins direct herkenbaar zijn.³³

De toelichting sluit niet uit dat het openbaar maken van beelden van het slachtoffer ook strafbaar wordt als enkel uit de context of omgeving kan worden afgeleid wie is afgebeeld. Het openbaar maken van een video van werkende hulpverleners bij een onherkenbaar slachtoffer of een afbeelding van bijvoorbeeld een overleden slachtoffer dat is afgedekt door de hulpdiensten, zou daarmee ook verboden zijn. Hoewel de Afdeling onderkent dat dergelijke beelden eveneens pijnlijk kunnen zijn voor slachtoffers en hun naasten, is het niettemin de vraag of in dat geval een strafrechtelijke reactie proportioneel is. De privacy-schending is immers beperkt als enkel op basis van context of omgevingsfactoren kan worden afgeleid wie het slachtoffer is.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting te verduidelijken dat het afgebeelde slachtoffer herkenbaar moet zijn aan de hand van persoonskenmerken, eventueel in combinatie met omgevingsfactoren, om binnen de reikwijdte van deze strafbaarstelling te vallen.

²⁹ In de toelichting wordt gewezen op artikel 255 van het Wetboek van Strafrecht. Zie ook artikel 278 van het Wetboek van Strafrecht en artikelen 267 en 291 van het Wetboek van Strafrecht BES. Dit bestanddeel komt overigens ook voor bij de strafbaarstelling van mensenroof (artikel 278 van het Wetboek van Strafrecht).

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.4 (Iemand die dringend hulp heeft).

³¹ K.K. Lindenberg, in: Tekst & Commentaar Strafrecht, artikel 255 (geactualiseerd: 1 februari 2023).

³² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.2 (Een afbeelding).

³³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 (De noodzaak van strafbaarstelling).

b. Het bestanddeel «openbaar maken»

I. Wat is openbaar maken?

De voorgestelde strafbaarstelling ziet op het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers. Uit de toelichting blijkt dat voor de betekenis van deze gedraging wordt aangesloten bij de betekenis van «openbaar maken» in artikel 139h van het Wetboek van Strafrecht, waarin het wederrechtelijk vervaardigen en verspreiden van afbeeldingen van seksuele aard strafbaar is gesteld.³⁴ Volgens de toelichting houdt «openbaar maken» in dat de dader zich wendt tot het publiek of iemand in het publiek. Hieronder wordt verstaan dat iemand de afbeelding aan een groep toont. Wanneer iemand de beelden aan een persoon laat zien zonder deze met iemand te delen, zal dat in beginsel niet gelden als openbaar maken. Dat kan volgens de toelichting anders zijn als iemand met de beelden fysiek rondgaat en ze dus deelt.³⁵

De omschrijving van «openbaar maken» in de toelichting wekt de indruk dat iemand zich schuldig maakt aan deze gedraging als deze persoon een foto aan een familielid stuurt of in een groepsapp met vrienden deelt. Het is de vraag of voor een dergelijke norm maatschappelijk draagvlak bestaat. Opgemerkt wordt dat de wetsgeschiedenis en jurisprudentie aanknopingspunten bieden om tot een beperktere uitleg van «openbaar maken» te komen, waarmee deze gedragingen niet strafbaar zouden zijn.³⁶ Ook in de Auteurswet is nog geen sprake van «openbaar maken» als afbeeldingen enkel in familie- of vriendenkring worden getoond.³⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken of beoogd wordt om het openbaar maken van afbeeldingen strafbaar te stellen als deze gedraging inhoudt dat de afbeeldingen in een beperkte kring van privépersonen worden gedeeld.

II. Openbare versus niet-openbare afbeeldingen

In de toelichting komt nog niet tot uitdrukking dat enkel van openbaar maken sprake kan zijn als de beelden op dat moment nog niet openbaar zijn. Uit de toelichting op «openbaar maken» bij artikel 139h van het Wetboek van Strafrecht blijkt namelijk dat wordt aangesloten bij de betekenis van «openbaar maken» in artikel 139g van het Wetboek van Strafrecht, waarin het verwerven en openbaar maken van niet-openbare gegevens strafbaar is gesteld. Uit de toelichting op artikel 139g blijkt dat de gedraging slechts ziet op gegevens die niet reeds openbaar zijn gemaakt om te voorkomen dat het wederrechtelijk overnemen van al openbaar gemaakte gegevens in het algemeen strafbaar wordt gesteld.³⁸ Wanneer deze redenering wordt doorgetrokken naar het onderhavige wetsvoorstel, kan daaruit worden afgeleid dat het delen van beelden die al openbaar gemaakt zijn, niet onder deze strafbaarstelling valt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op te nemen dat «openbaar maken» veronderstelt dat de afbeeldingen voorafgaand aan de gedraging van de betrokkene nog niet openbaar waren.

³⁴ Bij amendement van het lid Van der Werf c.s. «ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 20», welk amendement is aangenomen door de Tweede Kamer op 4 juli 2023, omgenummerd naar artikel 254ba Sr.

³⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.5.3 (Openbaar maken).

³⁶ Zie onder andere Hoge Raad 22 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:952; Parket bij de Hoge Raad 21 september 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2483; Rechtbank Overijssel 25 april 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:BZ8542.

³⁷ Artikel 12, vierde lid, van de Auteurswet.

³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 372, nr. 3, p. 86.

III. De strafbaarstelling van het verspreiden van afbeeldingen

De voorgestelde strafbaarstelling heeft enkel betrekking op het openbaar maken van afbeeldingen, niet op het verspreiden. In het dagelijks taalgebruik zijn deze termen veelal inwisselbaar, maar in strafrechtelijke zin zit hier wel degelijk een onderscheid. Zoals gezegd ziet «openbaar maken» uitsluitend op informatie die nog niet openbaar is; bij «verspreiden» kan dit anders zijn. Dit heeft gevolgen voor de reikwijdte van het voorstel.

Ter illustratie, iemand die een foto naar een vriend appt, zal wél strafbaar zijn op grond van de voorgestelde strafbepaling (zie onder punt i). Deze vriend is echter niet strafbaar als hij de afbeelding vervolgens op een openbare website zet, omdat de foto al openbaar gemaakt was (zie onder punt ii). Daarnaast zal het voor een verdachte makkelijk zijn zich te verweren door te stellen dat de foto al door een ander openbaar is gemaakt en dat de verdachte de afbeelding enkel heeft verspreid. De opsporing zal zich dus moeten richten op de persoon die als eerste de beelden openbaar heeft gemaakt, hetgeen de handhaving van de voorgestelde bepaling zal bemoeilijken.

Tegen deze achtergrond komt de vraag op of het, gezien de bedoeling van de initiatiefnemers, wenselijk is om ook het verspreiden van afbeeldingen van slachtoffers strafbaar te stellen.³⁹ Niet alleen openbaarmaking, maar ook verspreiding kan immers grote impact hebben op slachtoffers. Uit de toelichting blijkt niet waarom de initiatiefnemers hiervan afgezien hebben. Een strafbaarstelling van het verspreiden van afbeeldingen van slachtoffers zou wel een aanzienlijke verruiming van de voorgestelde strafbaarstelling behelzen. Dit vergt een eigen afweging ten aanzien van de noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit en uitvoerbaarheid.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom het verspreiden van afbeeldingen van slachtoffers niet strafbaar wordt gesteld.

c. Wederrechtelijkheid

In de voorgestelde delictsomschrijving is niet het bestanddeel «wederrechtelijk» opgenomen. Dat bestanddeel drukt uit dat het slachtoffer (of de nabestaanden) geen toestemming hebben gegeven voor de gedragingen. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft in de consultatiereactie erop gewezen dat het ontbreken van dit bestanddeel tot de onwenselijke situatie kan leiden dat het openbaar maken van beelden ook strafbaar is als het slachtoffer hiervoor toestemming geeft.⁴⁰ Bij de Duitse strafbaarstelling, die als voorbeeld heeft gediend voor het onderhavige wetsvoorstel, is dit wel ondervangen.⁴¹

³⁹ Zie ook Fonds Slachtofferhulp, Advies Initiatiefwetsvoorstel Strafbbaarstelling publicatie beelden van slachtoffers, 23 december 2020, p. 2.

⁴⁰ Nederlandse Orde van Advocaten, Advies initiatiefwetsvoorstel strafbaar bestellen publicatie beelden van slachtoffers, 24 december 2020, p. 4. Het slachtoffer zou in die situatie slechts een beroep kunnen doen op de schulditsluitingsgrond. Dat leidt ertoe dat de persoon niet kan worden vrijgesproken, maar wordt ontslagen van alle rechtsvervolgning. Dit maakt voor de rechtsbeleving een groot verschil.

⁴¹ In Duitsland is het Artikel 201a, eerste lid aanhef en onder 2, Duitse Wetboek van Strafrecht: Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer [...] eine Bildaufnahme, die die Hilflosigkeit einer anderen Person zur Schau stellt, unbefugt herstellt oder überträgt und dadurch den höchstpersönlichen Lebensbereich der abgebildeten Person verletzt.

De initiatiefnemers hebben het bestanddeel «wederrechtelijk» echter niet opgenomen omdat dit een extra drempel zou opleveren om tot strafbaarheid te komen.⁴² De Afdeling acht deze redenering niet overtuigend. Van slachtoffers zal niet snel worden aangenomen dat zij op het moment van het maken van de afbeelding toestemming geven voor het openbaar maken van de beelden gelet op de noodsituatie waarin zij verkeren. Wanneer naderhand toestemming gegeven wordt, zal dat meestal geen bewijsproblemen opleveren. Het bestanddeel «wederrechtelijk» kan bovendien ook tot uitdrukking brengen dat het delen van beeldmateriaal niet strafbaar is als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Daarmee wordt voorkomen dat het overdragen van beelden aan bijvoorbeeld de politie binnen de reikwijdte van de strafbaarstelling valt.

De Afdeling adviseert het bestanddeel «wederrechtelijk» op te nemen in de delictomschrijving.

De Afdeling heeft geadviseerd om in de memorie van toelichting toe te voegen dat dit begrip wordt ondervangen dat een normaal, redelijk denkend mens begrijpt dat het afgebeelde slachtoffer dringend hulp behoefde gelet op de omstandigheid zoals zichtbaar op de afbeelding. Dit advies hebben initiatiefnemers opgevolgd. Zij wijzen erop dat wanneer bijvoorbeeld een auto compleet in de kreukels ligt, een slachtoffer bebloed op de grond ligt of iemand zichtbaar letsel heeft waar dringend hulpverlening bij nodig is, duidelijk genoeg wordt geacht voor een redelijk denkend mens dat het slachtoffer dringend hulp behoeft en het filmen ervan, en vervolgens dit beeldmateriaal te openbaren, geen handeling van toegevoegde waarde is en met name berust is op sensatiezucht.

Initiatiefnemers benadrukken dat in scène gezette situaties niet vallen onder de voorgestelde strafbaarstelling. Hierbij is namelijk geen sprake van een slachtoffer die dringend hulp behoeft. Het kan voorkomen dat een situatie in scène is gezet en de openbaar maker van de beelden hier geen weet van heeft, maar het ligt in de rede dat deze persoon in dat geval niet strafbaar is. Immers wordt niet voldaan aan de strafbaarstelling van het verbod voor het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers die dringend hulp behoeven. Daarnaast wordt ook geen inbreuk gemaakt op de privacy en persoonlijke levenssfeer.

De Afdeling constateert dat de toelichting niet uitsluit dat het openbaar maken van beelden van het slachtoffer ook strafbaar wordt als enkel uit de context of omgeving kan worden afgeleid wie is afgebeeld. Initiatiefnemers onderschrijven dit. Het kan immers zo zijn dat beelden van een ernstig auto-ongeluk op het internet worden gezet. Naasten of nabestaanden kunnen de auto herkennen en weten dat het om hun geliefde gaat, zonder dat het slachtoffer expliciet in beeld wordt gebracht. Hierbij gaat het dus om de omgevings- en persoonskenmerken. Dit beeld kan naasten zelfs bereiken voordat zij zijn ingelicht door de politie. Daarom achten initiatiefnemers het van belang dat ook de omgevings- en persoonskenmerken onderdeel kunnen zijn van de strafbaarstelling gezien de ernst van de situatie. Ook hierbij kan sprake zijn van een grove privacyschending.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken of beoogd wordt om het openbaar maken van afbeeldingen strafbaar te stellen als deze gedraging inhoudt dat de afbeeldingen in een beperkte kring van privépersonen worden gedeeld. Initiatiefnemers benadrukken dat het openbaar maken ziet op de persoon die de beelden als eerste openbaar maakt, ongeacht de omvang. Het delen van de afbeeldingen in een

⁴² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5 (Consultatie).

bepaalde kring valt hier aldus onder. Initiatiefnemers benadrukken ook dat «openbaar maken» inderdaad veronderstelt dat de afbeeldingen voorafgaand aan de gedraging van de betrokkene nog niet openbaar waren. Immers zou dan alleen sprake zijn van het verder verspreiden van de beelden, wat initiatiefnemers niet beoogen strafbaar te stellen middels voorgestelde strafbepaling.

De Afdeling stelt dat uit de toelichting niet blijkt waarom initiatiefnemers afgezien hebben van het verbod op het verder verspreiden van de beelden van slachtoffers. Initiatiefnemers zijn van mening het verder verspreiden ook een laakbare handeling is gezien het feit dat het een inbreuk maakt op de privacy van het slachtoffer en de leefwereld van de nabestaanden. Ook kunnen op die manier veel mensen online, zoals kinderen, ongevraagd de beelden te zien krijgen. Echter is de handhaafbaarheid bij het verder verspreiden dermate lastig gezien de omvang, dat hiervan af is gezien. Het kan namelijk zijn dat een filmpje op een online platform staat, en iemand dit repost op zijn of haar account of liket waardoor de post een groter bereik krijgt. Of dat iemand een filmpje ontvangt en deze verder verstuurt via een (besloten) groepsapp. Het is in dat geval lastig te traceren waar het filmpje precies vandaan komt en wie het exact allemaal heeft gedeeld. Om de uitvoerbaarheid, effectiviteit, proportionaliteit en subsidiariteit te waarborgen, hebben initiatiefnemers aldus ervoor gekozen het verder verspreiden van de beelden niet strafbaar te stellen gezien de ruime reikwijdte van een dergelijke strafbaarstelling. Op die manier is de politie bij de opsporing niet de meeste tijd kwijt om te onderzoeken wie allemaal het filmpje heeft doorgestuurd, maar kan het probleem bij de kern worden aangepakt, namelijk bij de persoon die de beelden openbaar maakt.

De Afdeling adviseert om de term «wederrechtelijkheid» toe te voegen aan de strafbaarstelling als bestanddeel. Initiatiefnemers hebben ervoor gekozen dit advies niet te volgen. Alhoewel initiatiefnemers de argumentatie van de Afdeling volgen, benadrukken zij dat het overdragen van het beeldmateriaal aan de politie niet strafbaar is gezien de strafuitsluitingsgrond zoals voorgesteld in lid 3. Daarnaast kan aangenomen worden dat handelingen die in strijd zijn met de strafbaarstelling, reeds als wederrechtelijk kunnen worden aangemerkt. Ook hoeft in dat geval het Openbaar Ministerie niet expliciet te bewijzen dat de handeling zonder rechtvaardigingsgrond plaatsvond als wederrechtelijkheid geen bestanddeel is, wat de bewijslast ten goede kan komen. Initiatiefnemers benadrukken ten slotte dat het van belang is dat de strafbare gedraging van het openbaar maken van beeldmateriaal van een hulpbehoevend slachtoffer snel en effectief gesanctioneerd moet kunnen worden gezien de impact die deze gedraging heeft op het slachtoffer en de naasten, en de snelheid waarmee beelden op het internet verspreid kunnen worden. Hoe sneller een strafbare gedraging wordt geconstateerd, hoe sneller de beelden van het internet af kunnen worden gehaald en extra leed kan worden voorkomen. Dit is aldus in het belang van het slachtoffer en de naasten. Initiatiefnemers zijn van de mening dat de strafbaarstelling zoals voorgesteld wordt, dus zonder de «wederrechtelijkheid», zo effectief mogelijk is.

5. Misdrijf of overtreding

In de toelichting wordt niet ingegaan op de keuze om de strafbaarstelling aan te wijzen als een misdrijf. Voor het onderscheid tussen misdaad en overtreding werd in het verleden vaak aansluiting gezocht bij de vraag of het delict een wetdelict of een rechtsdelict betreft. Bij een rechtsdelict zet de wetgever een bestaande (sociale) norm om in een strafbaarstelling. Een wetdelict betreft de strafbaarstelling van een norm die nog niet door

eenieder wordt gedeeld, maar waarvan naleving gewenst is en met behulp van het strafrecht moet worden afgedwongen.⁴³ Tegenwoordig is de ernst van de gedraging doorslaggevend voor de vraag of een strafbaarstelling als misdrijf of overtreding wordt gekwalificeerd.⁴⁴

De kwalificatie als misdrijf of overtreding heeft verschillende consequenties. De inzet van bepaalde opsporingsmethoden is voorbehouden aan de opsporing van misdrijven.⁴⁵ Een poging tot, de voorbereiding van en de medeplichtigheid aan een overtreding zijn niet strafbaar.⁴⁶ Bij overtredingen kan geen sprake zijn van meerdaadse samenloop.⁴⁷ Overtredingen verjaren na drie in plaats van zes jaar of langer.⁴⁸ Daarnaast kan aan misdrijven meer gewicht worden toegekend bij de beoordeling van een aanvraag van de verklaring omtrent gedrag. Gelet op deze consequenties verdient de keuze tussen misdrijf en overtreding een heldere en kenbare afweging.

In dit verband lijkt er meer aanleiding om de strafbaarstelling aan te merken als overtreding gelet op de ernst van het delict. De strafbaarstelling is namelijk primair gericht is op mensen die één of meer afbeeldingen van slachtoffers in nood op het internet of sociale media plaatsen, maar die zelf geen aandeel hebben gehad in het ontstaan van die situatie (zie punt 3c). Daarbij komt dat grote groepen mensen zich met het maken, bekijken of verspreiden van dergelijke beelden bezighouden. De voorgestelde strafbaarstelling heeft dus meer het karakter van een wetsdelict.

Een ander referentiepunt voor de kwalificatie van de strafbaarstelling als misdrijf of overtreding zijn de andere delicten die in de toelichting en in dit advies zijn genoemd. Zo zijn het veroorzaken van gevaar of hinder in het verkeer,⁴⁹ de schending van het portretrecht,⁵⁰ het heimelijk opnemen van beelden in de openbare ruimte,⁵¹ het hinderen van de hulpverlening⁵² en het nalaten van hulpbehoevenden bij levensgevaar⁵³ overtredingen. Het wederrechtelijk vervaardigen en verspreiden van beeldmateriaal van seksuele aard is wel strafbaar gesteld als misdrijf.

De initiatiefnemers stellen in de toelichting terecht dat dit delict verwijtbaarder wordt geacht omdat de pleger weet dat het openbaar maken van de beelden nadelig is voor het slachtoffer. Van een dergelijk opzetcriterium is bij de voorgestelde strafbaarstelling echter geen sprake. Bovendien is bij de strafbaarstelling van wraakporno niet alleen de privacy, maar ook de seksuele integriteit van de afgebeelde persoon in het

⁴³ Zie onder meer hetgeen de wetgever hierover zei in 1879–1880 in H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht – eerste boek*, opnieuw uitgegeven door M. Scharenborg, p. 69–70.

⁴⁴ J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 70–71.

⁴⁵ Het vorderen van gegevens bij communicatiediensten is bijvoorbeeld niet mogelijk bij overtredingen (zie artikel 126na of 126c van het Wetboek van Strafvordering).

⁴⁶ Artikelen 45, 46 en 48 van het Wetboek van Strafrecht en artikelen 47, 48a en artikel 50 van het Wetboek van Strafrecht BES.

⁴⁷ Artikelen 57 en 58 van het Wetboek van Strafrecht en artikelen 59 en 60 van het Wetboek van Strafrecht BES.

⁴⁸ Artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht. Op de BES verjaren overtredingen na twee jaar, ingevolge artikel 72 van het Wetboek van Strafrecht BES.

⁴⁹ Artikel 5 van de Wegenverkeerswet, artikel 3 van de Wegenverkeersverordening Bonaire, artikel 27 van de Wegenverkeersverordening Sint Eustatius 2022 en artikel 3 van de Wegenverkeersverordening Saba.

⁵⁰ Artikel 35 van de Auteurswet.

⁵¹ Artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht.

⁵² Artikel 426ter van het Wetboek van Strafrecht.

⁵³ Artikel 450 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 469 van het Wetboek van Strafrecht BES.

geding.⁵⁴ Bij de voorgestelde strafbaarstelling is daarvan evenmin sprake. De ernst van de voorgestelde strafbaarstelling lijkt daarom meer overeen te komen met de eerdergenoemde overtredingen dan met de strafbaarstelling van het wederrechtelijk vervaardigen en verspreiden van beeldmateriaal van seksuele aard.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom de voorgestelde strafbaarstelling wordt gekwalificeerd als misdrijf en indien dit niet mogelijk is, de strafbaarstelling te kwalificeren als overtreding.

De Afdeling adviseert initiatiefnemers te motiveren waarom de voorgestelde strafbepaling wordt gekwalificeerd als misdrijf en niet als overtreding. Initiatiefnemers wijzen erop dat in de samenleving consensus bestaat over de onwenselijkheid van het openbaar maken van beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven. Onderbouwing hiervoor vinden zij in de vele schrijnende verhalen in de media over (nabestaanden van) slachtoffers of gehinderde politie, onderzoek van het Rode Kruis uit 2018 en de petitie die in april 2024 is gestart door de Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers Nederland. Initiatiefnemers zijn daarom van mening dat de voorgestelde strafbaarstelling wel degelijk het karakter heeft van een rechtsdelict, omdat er sprake is van een bestaande (sociale) norm die wordt omgezet in een strafbaarstelling. Initiatiefnemers wijzen ook op talloze oproepen vanuit de politie en andere organisaties dat op dit moment niet gehandhaafd kan worden op de verwerpelijke en schrijnende gevallen waarin omstanders besluiten een slachtoffer te filmen en dit online te delen, waarbij initiatiefnemers verwijzen naar het voorbeeld in de memorie van toelichting aangaande een dodelijke aanrijding van een 20-jarige vrouw in Nijmegen waarbij omstanders van dichtbij besloten het slachtoffer te filmen. Bovendien gaat het nadrukkelijk om situaties waarin iemand opzettelijk de privacy van een slachtoffer schendt door het beeldmateriaal openbaar te maken. Initiatiefnemers achten het te mager om te stellen dat de voorgestelde strafbaarstelling meer het karakter heeft van een wetsdelict, dat strafbaarstelling betreft van een norm die nog niet door eenieder wordt gedeeld. Hoewel er altijd groepen en individuen zullen blijven bestaan die de norm niet delen dat slachtoffers en hun nabestaanden recht hebben op privacy, wil dat niet zeggen dat dit ook aansluit bij de overkoepelende, gedragen maatschappelijke norm. Brede verontwaardiging over eerder gedeelde beelden tonen aan dat dit een sentiment is dat door het overgrote deel van de samenleving wordt gedeeld.

De Afdeling wijst daarnaast op de verschillen tussen het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers en het wederrechtelijk vervaardigen en verspreiden van beeldmateriaal van seksuele aard. Van het opzetcriterium dat geldt bij beeldmateriaal van seksuele aard, zou geen sprake zijn bij de voorgestelde strafbaarstelling bij beeldmateriaal van slachtoffers. Hoewel initiatiefnemers begrijpen dat bij het verspreiden van beeldmateriaal van seksuele aard niet alleen de privacy, maar ook de seksuele integriteit van de afgebeelde persoon in het geding is, zijn zij van mening dat ook bij het verspreiden van beeldmateriaal van slachtoffers wel degelijk meer wordt aantast dan alleen hun privacy. Zo wordt bij het openbaar maken van beelden waarbij iemand zich in hulpeloze toestand bevindt de lichamelijke integriteit geschonden. Tot slot willen initiatiefnemers een duidelijke norm stellen met de voorgestelde strafbaarstelling. De gevolgen van het rondgaan van beelden van slachtoffers zijn groot, niet alleen voor henzelf maar ook voor hun naasten of nabestaanden. De beelden kunnen jarenlang, zo niet voor altijd, blijven circuleren op het

⁵⁴ Zie het recent aangenomen amendement van het lid Van der Werf, Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 25.

internet. Zo wordt het slachtoffer steeds opnieuw slachtoffer, en geconfronteerd met de gefilmde situatie. Dat geldt eveneens voor de naasten en nabestaanden. Deze redenen leiden ertoe dat er gezien de ernst van de gedraging is gekozen om de voorgestelde strafbepaling te kwalificeren als een misdrijf en dus niet als overtreding.

6. Klachtdelict

Wanneer de initiatiefnemers bij de keuze blijven om de strafbaarstelling als misdrijf te kwalificeren,⁵⁵ is het de vraag of het in de rede ligt om van het misdrijf een klachtdelict te maken.⁵⁶ Klachtdelicten zijn strafbare feiten waarvan vervolging pas is toegelaten nadat het slachtoffer (of bij overlijden, zijn naasten) een klacht heeft ingediend met het verzoek om tot vervolging over te gaan.⁵⁷ Dit kan wenselijk zijn als het bijzondere belang van het slachtoffer een groter nadeel lijdt door het instellen van vervolging dan het algemeen belang daarmee gediend is. In het onderhavige voorstel is het denkbaar dat slachtoffers geen vervolging wensen omdat dit een ongewenste confrontatie kan zijn met het ongeluk of de noodsituatie. Een klachtvereiste zorgt ervoor de politie en het Openbaar Ministerie dan niet zelfstandig kunnen besluiten om een strafrechtelijk onderzoek uit te voeren en iemand te vervolgen. Daarmee zal de capaciteit van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak kunnen worden ingezet voor die gevallen waarin slachtoffers zelf strafvervolging wensen. Een nadeel is dat het initiatief bij het slachtoffer komt te liggen, die dit als een hoge drempel kan ervaren.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of de strafbaarstelling een klachtdelict dient te worden.

De Afdeling adviseert initiatiefnemers om in de toelichting in te gaan op de vraag of de strafbaarstelling een klachtdelict dient te worden. Initiatiefnemers hebben hiervan afgezien. Het openbaar maken van beelden van een persoon die dringend hulp behoeft, is enorm ingrijpend is voor zowel de nabestaanden als het slachtoffer. Wanneer de strafbaarstelling een klachtdelict betreft, zit er aanzienlijk meer tijd tussen het openbaar maken van de beelden en de mogelijkheid tot handhaving. Het Openbaar Ministerie zal minder snel tot vervolging overgaan, wat onwenselijk is gezien de snelheid waarmee de beelden over het internet worden verspreid. Ook vrezen initiatiefnemers dat een klachtdelict zou kunnen leiden tot een vertekend beeld over de afkeuringswaardigheid van het delict, nu pas na een klacht tot vervolging over kan worden gegaan. Initiatiefnemers benadrukken dat elke situatie waarin een omstander besluit te filmen in plaats van te helpen, afkeurenswaardig is en hier geen rechtvaardiging voor bestaat. De voorgestelde strafbaarstelling werkt naar verwachting ook preventief, zodat omstanders een aantal keer extra nadenken als ze besluiten een slachtoffer te filmen en dit openbaar te zetten. Al met al hebben initiatiefnemers vanwege verschillende neveneffecten ervoor gekozen om de strafbaarstelling niet om te zetten in een klachtdelict. Een voordeel hiervan is dat de handhaving efficiënter kan verlopen, omdat direct gehandeld kan worden als er beelden van een dringend hulpbehoevend slachtoffer online worden gezet. Wanneer een slachtoffer overlijdt, kunnen ingeval van een klachtdelict alleen de

⁵⁵ Er zijn geen overtredingen die een klachtvereiste kennen. Zie H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht – eerste boek*, opnieuw uitgegeven door M. Scharenborg, p. 71.

⁵⁶ Zie onder meer J.F.L. Groenhuijsen, *Het aanwijzen van klachtdelicten: een blinde vlek van de wetgever?*, DD 2019/49 en P.M. Kampen, *Klachtdelicten: de stand van zaken in de wet en jurisprudentie*, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2021/6.

⁵⁷ Artikel 64 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 164 van het Wetboek van Strafvordering respectievelijk artikel 66 van het Wetboek van Strafrecht BES en artikel 202 van het Wetboek van Strafvordering BES.

nabestaanden beslissen of aangifte gedaan wordt. Het overleden slachtoffer kan aldus niet meer hierop reageren, en daarnaast zijn initiatiefnemers van mening dat het in niemands belang is, alleen voor sensatiezucht, als beelden van een persoon die dringend hulp behoeft of inmiddels is overleden op het internet ronddwalen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Boswijk
Mutluer