

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2020
dossiernummer:
uw kenmerk:
telefoonnummer:
e-mail:

Betreft: Initiatiefwetsvoorstel strafbaar stellen publicatie beelden van slachtoffers

Geachte leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Op 20 november 2020 is de internetconsultatie 'Initiatiefwetsvoorstel strafbaar stellen publicatie beelden van slachtoffers' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie strafrecht
Datum:	24 december 2020
Betreft:	Initiatiefwetsvoorstel strafbaar stellen publicatie beelden van slachtoffers

SAMENVATTING

De initiatiefnemers stellen vast dat het steeds vaker voorkomt dat afbeeldingen (foto's, filmpjes) van slachtoffers via sociale media worden verspreid zonder dat daaraan een legitiem belang ten grondslag ligt. Dergelijke verspreiding tast de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer aan. Tegen deze verspreiding kan naar de mening van de initiatiefnemers niet anders worden opgetreden dan door een strafbaarstelling. Het wetsvoorstel beoogt te voorzien in een effectieve bestrijding van dit verspreiden en – daarmee – in een effectieve bescherming van de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers.

Conclusie

De ACS adviseert:

- een nadere afweging te maken, en deze in de memorie van toelichting te beschrijven, van de noodzaak om tot strafrechtelijk ingrijpen te komen;
- een nadere toelichting te geven met betrekking tot de reikwijdte van verschillende delictsbestanddelen en die bestanddelen zo nodig aan te passen, waardoor voorzienbaarheid van strafbaar gedrag en rechtszekerheid duidelijk worden;
- het bestanddeel 'wederrechtelijkheid' aan de tekst van lid 1 toe te voegen;
- redactionele verbetering aan te brengen in lid 2 van het voorstel alsmede in de memorie van toelichting.

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

Het voorstel raakt aan een botsing tussen het in een rechtsstaat zeer belangrijke grondrecht op informatiegaring (vrijheid van meningsuiting) enerzijds en verschillende andere (grond)rechten anderzijds (persoonlijke levenssfeer, integriteit, recht op eigen beeld, persoonlijke waardigheid). Het recht op informatiegaring is niet absoluut. Beperkingen daarop, bijvoorbeeld in verband met de publieke orde of de veiligheid, zijn toegelaten, maar dienen – gelet op het belang van dit recht in een rechtsstaat – vooraf zorgvuldig te worden overwogen, beschreven en afgewogen. Voorts is van belang dat wordt vastgesteld dat het noodzakelijk is om tot die beperkingen over te gaan omdat andere middelen dan het meest ingrijpende middel van strafrechtelijke interventie (bijvoorbeeld bestuursrecht of gedragsbeïnvloeding) geen oplossing bieden.

Tekst van het voorstel:

De initiatiefnemers stellen voor een nieuw artikel 139i in te voeren met de volgende tekst:

1. *Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die opzettelijk een afbeelding van iemand die dringend hulp behoeft openbaar maakt.*
2. *Met dezelfde straf wordt gestraft hij die het misdrijf omschreven in het eerste lid in dezelfde omstandigheden pleegt ten aanzien van een overledene.*
3. *Niet strafbaar is degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het openbaar maken als bedoeld in het eerste lid vereiste.*

Onderbouwing in toelichting te summier:

Ten aanzien van de noodzakelijkheid speelt, onder ander, mee de vraag of sprake is van een gedeelde sociale norm over het betreffende gedrag. Het is duidelijk dat de initiatiefnemers deze vraag positief beantwoorden, maar de onderbouwing daarvan is in de memorie van toelichting niet te vinden.¹ Dit klemmt nu twee hoogleraren (Cleiren en Ten Voorde)², in een recent (2019) verschenen en lezenswaardig artikel over exact deze problematiek concluderen dat daarvan geen sprake lijkt te zijn:

Het lijkt er dus op dat van een gedeelde sociale norm over dergelijk optreden geen sprake is. En dan rijst er een serieuze vraag over de wenselijkheid, de mogelijkheid en de noodzaak van optreden tegen dergelijk gedrag.

De ACS neemt aan dat de initiatiefnemers kennis hebben genomen van dit artikel, maar stelt vast dat de memorie van toelichting het artikel noemt noch daarnaar verwijst. Dit is verrassend, temeer nu deze schrijvers concluderen:

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de vraag naar strafbaarstelling van het maken van beeldmateriaal van verkeersongevallen en/of slachtoffers daarvan en het verspreiden van de resultaten daarvan een zinvolle vraag is die zich niet eenvoudig laat beantwoorden.

Het artikel benadrukt dat strafbaarstelling van verspreiding van afbeeldingen van slachtoffers wellicht mogelijk is op basis van een nationale positieve verplichting tot ingrijpen die uit het EVRM is af te leiden. De ACS beveelt aan om dit aspect, alsmede andere in het artikel benoemde factoren, in een volgende versie van de memorie van toelichting te bespreken en vervolgens af te wegen of strafrechtelijk ingrijpen hier inderdaad aangewezen is. Het belang van het recht op informatiegarant en de noodzaak tot een zorgvuldige en concrete onderbouwing van voorgenomen beperkingen daarop rechtvaardigt deze exercitie.

Inspiratie door artikel 201a van het Duitse Strafgesetzbuch:

De initiatiefnemers hebben zich laten inspireren door artikel 201a van het Duitse wetboek van strafrecht. Het Duitse artikellid waarnaar de memorie van toelichting verwijst (artikel 201a lid 1 sub 2) luidt dat strafbaar is hij die:

2.eine Bildaufnahme, die die Hilflosigkeit einer anderen Person zur Schau stellt, unbefugt herstellt oder überträgt und dadurch den höchstpersönlichen Lebensbereich der abgebildeten Person verletzt,

Wat opvalt is dat de Duitse variant³ een aantal aanvullende aspecten regelt, die in de tekst van en de toelichting op het Nederlandse voorstel niet worden genoemd, maar die in de praktijk wel problematisch kunnen zijn. Wij noemen de volgende aspecten:

¹ Eigenlijk zegt de toelichting alleen dat het gedrag nog altijd plaats vindt ondanks een in 2018 door het Rode Kruis gestart project dat dit gedrag wilde beïnvloeden en ombuigen.

² Tineke Cleiren en Jeroen ten Voorde, "Verbeeld leed, Strafbaarstelling van het maken van beeldmateriaal van verkeersongevallen en van slachtoffers", Ars Aequi 2019-0433. Prof.mr. C.P.M. Cleiren is hoogleraar straf- en strafprocesrecht, Universiteit Leiden. Prof.mr. J.M. ten Voorde is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht, Universiteit Leiden en bijzonder hoogleraar strafrechtsfilosofie (leerstoel Leo Polak), Rijksuniversiteit Groningen.

³ De tekst van het Duitse artikel 201a Strafgesetzbuch luidt, voor zover hier relevant:

§ 201a Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs durch Bildaufnahmen

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

2.eine Bildaufnahme, die die Hilflosigkeit einer anderen Person zur Schau stellt, unbefugt herstellt oder überträgt und dadurch den höchstpersönlichen Lebensbereich der abgebildeten Person verletzt,

3.eine durch eine Tat nach den Nummern 1 oder 2 hergestellte Bildaufnahme gebraucht oder einer dritten Person zugänglich macht oder

4.eine befugt hergestellte Bildaufnahme der in den Nummern 1 oder 2 bezeichneten Art wissentlich unbefugt einer dritten Person zugänglich macht und dadurch den höchstpersönlichen Lebensbereich der abgebildeten Person verletzt.

Ontbreken 'wederrechtelijkheid'

Het huidige voorstel stelt verspreiding ook strafbaar indien het betrokken slachtoffer of de nabestaande, wiens persoonlijke levenssfeer het voorstel beoogt te beschermen, goedkeuring aan de openbaarmaking wil geven.⁴ Niet uit te sluiten is dat zo'n geval zich voor kan doen, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer aandacht wil vragen voor de ernst van het letsel dat een (verkeers)ongeval veroorzaakt. In een geval waarin het slachtoffer zelf van mening is dat hij – om welke reden dan ook – een ander belang groter acht dan de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, zou het slachtoffer een strafbaar feit begaan door goedkeuring te geven aan een publicatie. Het door de initiatiefnemers beoogde te beschermen rechtsbelang betreft immers het zelfbeschikkingsrecht van het slachtoffer met betrekking tot een afbeelding van hemzelf. De memorie van toelichting zegt hier niets over. Dit punt zou kunnen worden opgelost door het bestanddeel 'wederrechtelijk' toe te voegen ('opzettelijk en wederrechtelijk').

Kunst- en wetenschapexceptie

Een ander aspect waarover de memorie van toelichting zwijgt, en waarin de Duitse variant wel voorziet, is het ontbreken in het huidige voorstel van een kunst en wetenschap exceptie. Voorstelbaar is dat foto's of filmpjes onderdeel kunnen zijn van een kunstproject, een wetenschappelijk artikel of functioneel kunnen worden gebruikt in het onderwijs. Valt dit gebruik ook onder de voorgestelde strafbaarstelling of rangschikken de initiatiefnemers dit onder de strafuitsluitingsgrond van lid 3?

Eisen te stellen aan de 'afbeelding'

De toelichting vermeldt dat het Bundesgerichtshof heeft geoordeeld dat de hulpeloosheid van het slachtoffer *herkenbaar en expliciet* in beeld moet zijn gebracht om tot strafbaarheid te kunnen leiden. De initiatiefnemers verwijzen hier "ter aanvulling" naar (mvt p. 4 sub 2.3) vinden kennelijk dat deze voorwaarden ook onder de voorgestelde tekst gelden. Dat lijkt logisch omdat het voorstel de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers beoogt te beschermen. Maar dan is het beter, in elk geval duidelijker, deze criteria ook in de wettekst op te nemen.

Genoemde criteria roepen echter wel vragen op: wanneer is sprake van een herkenbaar in beeld brengen. Is dat ook het geval indien eerst sprake is van herkenbaarheid indien de foto in kwestie wordt ingezoomd? En hoe herkenbaar moet de foto zijn: wordt 'herkenbaar' beoordeeld vanuit het perspectief van iemand die het slachtoffer kent of vanuit het perspectief van een volslagen vreemde? De concept toelichting zegt hier niets over.

De ACS adviseert dat bovengenoemde aspecten van strafbaarheid eerst duidelijker afgekaderd worden alvorens tot een definitief wetsvoorstel te komen. Dat geldt ook voor de volgende aspecten:

Openbaar maken

Doorgeven aan een persoon of aan een groep van personen behoeft nog niet tot 'openbaar maken' te leiden. Dat geldt temeer voor het fysiek tonen van een afbeelding aan een of meerdere personen. Niettemin begrijpt de ACS dat de initiatiefnemers ook dergelijk doorgeven en tonen strafbaar willen

(...)

(4) Absatz 1 Nummer 2, auch in Verbindung mit Absatz 1 Nummer 3 oder Nummer 4, Absatz 2 und 3 gelten nicht für Handlungen, die in Wahrnehmung überwiegender berechtigter Interessen erfolgen, namentlich der Kunst oder der Wissenschaft, der Forschung oder der Lehre, der Berichterstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte oder ähnlichen Zwecken dienen.

⁴ In de Duitse variant is het maken en tentoonstellen van een afbeelding alleen strafbaar als dat 'unbefugt' gebeurt.

stellen. De vraag rijst of dit niet een te vergaande, want onnodige, beperking van het recht op informatievergaring is. Deze vraag wordt in de toelichting gesteld noch beantwoord.

'Dringend' hulp behoeven

Dit voorgestelde delictsbestanddeel brengt mee dat het openbaar maken van afbeeldingen van situaties waarin wel sprake is van 'hulp behoeven', maar niet van '*dringend*' hulp behoeven niet strafbaar zal zijn. Tevergeefs wordt in de toelichting gezocht naar een afkadering van de grens tussen beide begrippen.

Oplossing van het probleem?

De toelichting noemt als problematische consequentie van het *maken* van afbeeldingen op de openbare weg dat daarmee de veiligheid van het verkeer (gevaar of hinder op de weg) in gevaar wordt gebracht. De ACS merkt op dat dit probleem door onderhavig wetsvoorstel niet wordt opgelost omdat het maken van opnamen niet strafbaar wordt gesteld. Voor dit probleem is deels een oplossing te vinden via handhaving van artikel 5 WVV⁵.

Tekstueel

Het zou de duidelijkheid ten goede komen indien in het voorgestelde lid 2 de woorden "ten aanzien van de overledene" worden vervangen door '*ten aanzien van iemand die dringend hulp behoefde en is overleden*'.

Daarnaast bevat de huidige memorie van toelichting een aantal redactionele onvolkomenheden die verbetering behoeven.

⁵ Cleiren en Ten Voorde, p. 438