

36 381 Voorstel van wet van de leden Straatman 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. 10 NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG
Vastgesteld 2 april 2026

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het 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 (hierna: het (initiatief)wetsvoorstel) en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij complimenteren de initiatiefnemers met het voorbereiden van het wetsvoorstel. Zij zien zowel voor- als nadelen van het strafbaar stellen van het openbaar maken van beeldmateriaal van slachtoffers. Zij stellen nog enkele vragen over het initiatiefwetsvoorstel en maken nog enkele opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben met voorzichtige interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden prijzen het dat de initiatiefnemers opkomen voor deze groep die zich in een kwetsbare positie bevindt. Zij vinden hetgeen dat met het wetsvoorstel beoogd wordt sympathiek en delen de opvatting dat het betreffende gedrag zeer ongewenst is. Net als de initiatiefnemers zijn deze leden van mening dat het openbaar maken van beeldmateriaal van iemand die dringend hulp behoeft, een daadwerkelijke inbreuk is op de menselijke waardigheid van het slachtoffer. Iemands recht op bescherming van privacy en persoonlijke levenssfeer wordt op zo'n moment op grove wijze geschonden. Het gedrag waar de strafbaarstelling op ziet, druist ook volgens deze leden in tegen de menselijke waardigheid die beschermd wordt conform artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Wel hebben deze leden nog de nodige vragen bij het voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. De aan het woord zijnde leden onderschrijven de boodschap van het wetsvoorstel. Het openbaar maken van beelden van ongevallen en incidenten kan zeer ingrijpend zijn voor slachtoffers en nabestaanden en vormt een significante inbreuk op hun privacy. Tegelijkertijd erkennen deze leden dat het ultimatum remedium-karakter van het

strafrecht goed geborgd moet zijn en dat het inperken van het openbaar maken van beeldmateriaal op gespannen voet kan staan met een aantal grondrechten. In het kader hiervan hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde initiatiefwet. Hier zijn nog een aantal vragen over. In de wet wordt voorgesteld om iemand een gevangenisstraf van één jaar of een geldboete in de derde categorie op te leggen wanneer iemand opzettelijk een afbeelding van iemand die dringend hulp behoeft, openbaar maakt of opzettelijk een afbeelding openbaar maakt ten aanzien van iemand die is overleden. Deze leden onderschrijven dit maatschappelijke probleem. Het is zeer onsmakelijk dat wanneer iemand slachtoffer is geworden van bijvoorbeeld een misdrijf, deze persoon hier online beelden over ziet verschijnen. Ook kan het voor nabestaanden een zeer grote impact hebben wanneer het gaat over een overleden dierbare.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden onderschrijven volledig dat het filmen van slachtoffers en het verspreiden van deze beelden onfatsoenlijk en verwerpelijk is, vanwege de grote impact op slachtoffers en nabestaanden. De initiatiefnemers maken met talrijke voorbeelden duidelijk dat dit probleem breed in de samenleving speelt.

Het onderwerp van dit wetsvoorstel raakt volgens de leden van de CDA-fractie aan een bredere uitdaging, namelijk het normeren van gedrag in een hoog-gedigitaliseerde samenleving waarin de onlineleefwereld en de fysieke leefwereld onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Pogingen om de onlineleefwereld op dezelfde manier te normeren als de fysieke leefwereld brengen vanzelfsprekend uitdagingen met zich, bijvoorbeeld op het gebied van de handhaving. Maar initiatieven op dit terrein moeten juist worden toegejuicht, omdat de digitalisering alleen maar verder zal toenemen.

De leden van de SP-fractie hebben het initiatiefwetsvoorstel aandachtig gelezen. Deze leden willen allereerst de initiatiefnemers bedanken voor het harde en zorgvuldige werk. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers danken de fracties van de PVV, VVD, NSC, D66, BBB, CDA en SP voor hun inbreng. Zij zijn verheugd te vernemen dat het merendeel van de fracties het doel van het initiatiefwetsvoorstel ondersteunt.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie constateren allereerst dat de hoofdeis van dit wetsvoorstel is dat er wordt gekomen tot een strafbaarstelling van het willens en wetens openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of inmiddels zijn overleden. De initiatiefnemers geven duidelijk aan dat het leed dat mensen kan worden aangedaan doordat beeldmateriaal van overleden wordt gedeeld, een enorme impact heeft. Bovenal op naasten die er via deze beelden moeten achter komen wat er is gebeurd. Deze leden hebben begrip voor de keuze van de initiatiefnemers die de wet hebben verscherpt naar het enkel openbaar maken van de beelden in plaats van het meehelpen aan het verspreiden ervan.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zijn verheugd om te lezen dat de leden van de SP-fractie begrip hebben voor de oorspronkelijke keuze om de strafbaarstelling te beperken tot het enkel openbaar maken van beeldmateriaal van personen die dringend hulp behoeven of inmiddels zijn overleden. Die keuze was destijds ingegeven door een zorgvuldige afweging van proportionaliteit en subsidiariteit, alsmede door de effectiviteit van de opsporing en handhaving van het voorgestelde strafbaar feit. Naar aanleiding van nadere beraadslagingen en de ontvangen adviezen hebben de initiatiefnemers evenwel besloten het wetsvoorstel aan te passen door middel van een Nota van wijziging. Met deze nota wordt de strafbaarstelling uitgebreid tot het verder verspreiden van dergelijk beeldmateriaal.

Met deze wijziging beogen initiatiefnemers te voorkomen dat grootschalige online verspreiding van beeldmateriaal van slachtoffers niet onder de reikwijdte van de strafbepaling zou vallen, omdat geen sprake is van een 'eerste' openbaarmaking of dat niet vastgesteld kan worden wie de eerste openbaarmaker is geweest. Met de nota van wijziging wordt volgens initiatiefnemers op deze manier beter recht gedaan aan het doel van het wetsvoorstel, namelijk het voorkomen en beperken van het ernstige leed dat kan ontstaan wanneer beelden van slachtoffers die dringend hulp behoeven tegen de wil van henzelf of hun naasten worden gedeeld.

Initiatiefnemers onderkennen dat met het strafbaar stellen van het verspreiden van beeldmateriaal van slachtoffers de strafbaarstelling wordt opgerekt, met alle gevolgen van dien voor handhaving en capaciteit van politie en justitie. Mede met het oog hierop hebben initiatiefnemers besloten het voorgestelde delict aan te merken als een klachtdelict". Door de strafbaarstelling te koppelen aan een klacht van de rechtstreeks getroffen, wordt handhaving en capaciteit efficiënt ingezet en wordt de persoonlijke autonomie van slachtoffers en nabestaanden versterkt.

Initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze aanpassing een evenwichtige balans vormt tussen de bescherming van slachtoffers en nabestaanden enerzijds en de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en handhaafbaarheid anderzijds. Tegelijkertijd wordt hiermee tegemoetgekomen aan de maatschappelijke realiteit waarin beelden zich snel en breed kunnen verspreiden en waarin ook het verder delen van dergelijke beelden substantiële schade kan veroorzaken.

2.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan de privacy van slachtoffers. Het is al verschrikkelijk genoeg wat slachtoffers meemaken en het ongewild publiceren en delen van beelden van slachtoffers is voor hen, maar zeker ook voor hun familie en vrienden, een heftige inbreuk op hun privacy. Deze leden vinden het belangrijk dat de wetgeving aansluit op onze huidige tijd en dat privacy van slachtoffers beter wordt beschermd. In dat kader hebben zij zich ook sterk gemaakt voor het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken, waardoor privacy van slachtoffers beter wordt beschermd. De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat we meer maatregelen moeten treffen om secundaire victimisatie van slachtoffers te voorkomen en, zo ja, welke maatregelen de initiatiefnemers belangrijk vinden naast het wetsvoorstel.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat er meer maatregelen genomen moeten worden om secundaire victimisatie van slachtoffers te voorkomen en dat de wetgeving moet aansluiten op de huidige tijd gezien de bescherming van de privacy van slachtoffers. Het tegengaan van secundaire victimisatie kan op meer manieren gebeuren dan nu aan de orde is. Naast het voorgestelde wetsartikel, zouden bijvoorbeeld ook meer publiekscampagnes kunnen helpen om de bewustwording uit te breiden. Daarnaast verwijzen de initiatiefnemers naar verschillende voorstellen die zijn gedaan om slachtoffers beter te beschermen, zoals de aangenomen motie-Krul over het onderzoeken hoe een verzoek tot behandeling van een strafproces achter gesloten deuren vaker gehonoreerd kan worden ten aanzien van slachtoffers van zedenmisdrijven¹, de aangenomen motie Mutluer/ Wijen-Nass over het onderzoeken op welke manier slachtoffers eerder en ruimer financiële hulp kunnen ontvangen in de vorm van een tegemoetkoming die later kan worden verhaald op de dader² en het voorgestelde wetsvoorstel om psychisch geweld als expliciet delict strafbaar te stellen.

Voorts wijzen initiatiefnemers erop dat met de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel een aanvullende waarborg wordt geïntroduceerd ter voorkoming van secundaire victimisatie. Door het voorgestelde delict als klachtdelict vorm te geven, wordt de regie nadrukkelijk bij het slachtoffer of diens nabestaanden gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat strafrechtelijk optreden plaatsvindt tegen de uitdrukkelijke wens van de direct getroffen. Daarmee bevat het wetsvoorstel waarborgen om ongewenste hernieuwde confrontatie en emotionele belasting te beperken.

Daarnaast achten initiatiefnemers het van belang dat ook buiten het strafrecht verdere stappen worden gezet, onder meer door het versterken van de positie van slachtoffers in het digitale domein. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeteren van laagdrempelige verwijderprocedures bij online platforms, het versterken van de samenwerking tussen opsporingsinstanties en platformaanbieders en het bieden van betere ondersteuning aan slachtoffers bij het doen van meldingen en aangiften. Initiatiefnemers benadrukken dat de bescherming tegen secundaire victimisatie een samenhangende aanpak vergt, waarin strafrechtelijke normstelling, preventie, slachtofferondersteuning en bewustwording in de samenleving elkaar aanvullen.

De leden van de VVD-fractie kunnen de stelling van de initiatiefnemers begrijpen, dat er onaanvaardbare inbreuk op het recht op privacy vooral ontstaat wanneer beelden zonder gerechtvaardigd doel worden gemaakt en verspreid. Kunnen de initiatiefnemers meer voorbeelden geven van rechtvaardige inbreuk op privacy van slachtoffers?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderschrijven dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een groot goed is, maar wijzen er tegelijkertijd op dat dit recht, net zoals veel grondrechten, niet absoluut is. Onder omstandigheden kan een inbreuk op de privacy gerechtvaardigd zijn. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een inbreuk moet berusten op een wettelijke grondslag, een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk en proportioneel moet zijn in een democratische samenleving, zoals onder meer volgt uit artikel 8 van het EVRM. Ook de AVG bevat vergelijkbare uitgangspunten, zoals rechtmatigheid, behoorlijkheid, doelbinding en transparantie.

¹ Kamerstuknummer II 2024/25, 33 552, nr. 125.

² Kamerstuknummer II 2024/25, 33 552, nr. 132.

In de praktijk bestaan er uiteenlopende situaties waarin binnen deze kaders een gerechtvaardigde inbreuk op de privacy kan plaatsvinden. Te denken valt aan bevoegdheden van opsporings- en inlichtingendiensten, of aan cameratoezicht door ondernemingen ter bescherming van eigendommen en door gemeenten in het belang van de openbare orde. Ook het vastleggen van beelden van een strafbaar feit met het oog op het doen van aangifte of het overdragen van die beelden aan de politie kan een gerechtvaardigd doel dienen. Zie in dat verband het antwoord op de volgende vraag van de leden van de VVD-fractie.

Daarnaast erkennen initiatiefnemers dat ook in het kader van journalistieke berichtgeving inbreuken op de privacy van slachtoffers gerechtvaardigd kunnen zijn, mits wordt voldaan aan de eisen van legitimiteit, noodzakelijkheid, proportionaliteit en zorgvuldigheid. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt nadrukkelijk niet de persvrijheid of de mogelijkheden van journalistieke verslaggeving als zodanig, maar het is gericht tegen het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verspreiden van beelden van slachtoffers. Wel doen initiatiefnemers een nadrukkelijk moreel appèl op journalisten om, gezien de vaak ingrijpende impact van dergelijke beelden, met terughoudendheid en respect voor slachtoffers en hun nabestaanden te handelen. Gezien de verschillende verschijningsvormen waarin gerechtvaardigd een inbreuk op de privacy zou kunnen worden gemaakt, hebben initiatiefnemers ervoor gekozen de strafuitsluitingsgrond van artikel 139i lid 3 open te formuleren, zodat alle hierboven (niet-limitatief) opgesomde voorbeelden van strafrechtelijke aansprakelijkheid kunnen worden uitgezonderd. Beslissend is of degene die de beelden openbaar maakt dan wel verspreidt te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang openbaarmaking vereiste.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de voorbeelden in de memorie van toelichting ook naar het volgende: als omstanders van een groeps mishandeling niet kunnen of durven in te grijpen, maar wel erin slagen om beelden te maken en deze online te zetten en tevens met de politie te delen, is dat dan wat de initiatiefnemers betreft een rechtvaardige inbreuk op de privacy van slachtoffers?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Of sprake is van strafrechtelijke aansprakelijkheid, is telkens afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dat gezegd hebbende, zijn initiatiefnemers van oordeel dat het vastleggen van beelden door omstanders en het delen daarvan – uitsluitend - met de politie, met het oog op opsporing en vervolging van de daders, in beginsel kan worden aangemerkt als een gerechtvaardigde inbreuk op de privacy. In een dergelijke situatie kunnen de beelden bijdragen aan het vaststellen van de feiten en is in beginsel aan de strafuitsluitingsgrond van artikel 139i lid 3 voldaan.

Echter, in het geval omstanders de beelden niet alleen met de politie delen, maar óók openbaar maken of verspreiden voor sensatiezicht, voor likes dan wel het verwerven van online aandacht, kunnen de betreffende personen in beginsel geen beroep doen op de strafuitsluitingsgrond en is geen sprake van een gerechtvaardigde inbreuk op de privacy van het slachtoffer. Het publiekelijk delen van bijvoorbeeld beelden van een groeps mishandeling kan voor slachtoffers en hun naasten zeer ingrijpend zijn en bijdragen aan secundaire victimisatie, terwijl het opsporingsbelang ook kan worden gediend zonder de beelden openbaar te maken. Het delen van beelden met de politie kan immers plaatsvinden zonder voorafgaande of gelijktijdige publicatie.

Met de Nota van wijziging is getracht deze balans beter in de strafbepaling tot uiting te laten komen. Ten eerste is er bewust voor gekozen de strafbaarstelling vorm te geven als een klachtdelict. Daarmee wordt de regie gelegd bij het slachtoffer of diens nabestaanden en wordt recht gedaan aan de omstandigheid dat de beoordeling van het openbaar maken of verder verspreiden van beelden mede afhankelijk is van de concrete context en de gevolgen voor de betrokkenen. Indien het slachtoffer of diens nabestaanden menen dat door het openbaar maken of verder verspreiden van beelden sprake is van een onaanvaardbare inbreuk op hun privacy, kunnen zij daarvan klacht doen. Ten tweede is de keuze gemaakt om het bestanddeel “wederrechtelijk” aan de strafbaarstelling toe te voegen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat openbaarmaking of verspreiding van beelden mét toestemming van het slachtoffer zelf, of in sommige gevallen de nabestaanden, geen sprake is van strafrechtelijke aansprakelijkheid.

De leden van de VVD-fractie menen dat het voorstel van de initiatiefnemers – los van juridische vragen en vragen over de uitvoeringspraktijk – ook veel zal vergen aan voorlichting van het publiek. Niet iedereen zal scherp hebben na inwerkingtreding van het wetsvoorstel dat het delen van beelden van mensen die dringend hulp behoeven, strafbaar zal zijn. Is het voorstelbaar wat de initiatiefnemers betreft dat, wanneer de politie een overtreding constateert, deze ook een dringend beroep kan doen op de verspreider om de beelden offline te halen? Hoe denken de initiatiefnemers over een bestuursrechtelijke route, zoals een instantie de bevoegdheid te geven om een verwijderbevel uit te vaardigen? Of een snelle notice- en takedown procedure, waardoor na een melding (zoals dat nu ook gebeurt met kinderpornografisch materiaal) alles wordt gedaan om de beelden zo snel mogelijk offline te halen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderschrijven het belang dat de leden van de VVD-fractie hechten aan goede voorlichting aan het publiek. Het voorgestelde wetsartikel introduceert een duidelijke strafrechtelijke norm, maar zal in de praktijk ook moeten worden ondersteund door heldere communicatie over wat wel en niet is toegestaan, zeker aan jongeren.

Initiatiefnemers achten het voorstelbaar en wenselijk dat de politie, wanneer zij constateert dat beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden openbaar worden gemaakt en worden verspreid, in eerste instantie een dringend beroep kan doen op de verspreider om deze beelden offline te halen. Juist met het oog op het voorkomen van verdere schade voor slachtoffers en hun naasten kan een dergelijke interventie, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, effectiever en proportioneler zijn dan onmiddellijk strafrechtelijk optreden. Het is evenwel geen vereiste om tot strafrechtelijke vervolging over te kunnen gaan. De expliciete strafbaarstelling biedt daarbij een duidelijke normatieve basis voor een dergelijk verzoek. Met de Nota van wijziging, waarin is gekozen voor een klachtdelict, wordt bovendien geborgd dat verdere strafrechtelijke handhaving plaatsvindt op initiatief van het slachtoffer of diens nabestaanden. Het verwijderen van beelden kan daarmee los worden gezien van de vraag of uiteindelijk tot vervolging wordt overgegaan. Het is aan de rechter om daar een oordeel over te vellen.

Wat betreft de vraag over een bestuursrechtelijke route, merken initiatiefnemers op dat het wetsvoorstel primair een strafrechtelijk kader beoogt te bieden. Tegelijkertijd zien zij de meerwaarde van snelle en effectieve instrumenten om beelden zo spoedig mogelijk offline te krijgen. Een snelle notice-and-takedown-procedure, al dan niet in samenwerking met online platforms, kan daarbij een belangrijke rol spelen. Initiatiefnemers achten het wenselijk dat in

de praktijk wordt gezien hoe bestaande procedures kunnen worden versterkt of versneld, zodat verdere verspreiding van schadelijk beeldmateriaal zoveel mogelijk wordt voorkomen. Initiatiefnemers benadrukken dat het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel niet alleen handhaving is, maar vooral het voorkomen van secundaire victimisatie. In dat licht is het altijd te verkiezen dat dergelijke beelden überhaupt niet online worden geplaatst.

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers de indruk zijn toegedaan dat het voor slachtoffers het allerbelangrijkste is dat de beelden van zichzelf of van hun naasten, zo snel mogelijk offline worden gehaald. Wat vinden de initiatiefnemers hiervan? Deze leden benadrukken dat elk slachtoffer anders is, maar vragen de initiatiefnemers of zij vinden dat in elk geval voor een deel van de slachtoffers geldt dat zwaarder weegt dat de beelden offline worden gehaald dan dat een eerste verspreider strafrechtelijk wordt vervolgd.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat elk slachtoffer anders is en dat ook de prioriteiten kunnen verschillen. Voor een deel van de slachtoffers kan het inderdaad het zwaarst wegen dat beelden van henzelf of van hun naasten zo snel mogelijk offline worden gehaald en verdere verspreiding wordt gestopt. Voor anderen kan daarnaast ook zwaar wegen dat tegen degene die de beelden openbaar heeft gemaakt en/of tegen degenen die de beelden verder hebben verspreid strafrechtelijk wordt opgetreden.

Juist om aan die verschillen recht te doen, hebben initiatiefnemers met de nota van wijziging gekozen voor de vormgeving als klachtdelict. Daarmee komt de regie nadrukkelijk bij het slachtoffer of diens nabestaanden te liggen. Zij kunnen besluiten of zij (alleen) willen inzetten op het zo snel mogelijk offline halen en stoppen van (verdere) verspreiding, en of zij daarnaast ook wensen dat tot strafrechtelijke handhaving wordt overgegaan tegen de openbaarmaker en/of verdere verspreiders.

Tegelijkertijd benadrukken initiatiefnemers dat het voorkomen van zowel het openbaar maken als het verder verspreiden van dergelijke beelden in de eerste plaats van groot belang is, gelet op de ingrijpende gevolgen voor slachtoffers en hun naasten. Indien beelden desondanks openbaar zijn gemaakt of worden doorgegeven, achten initiatiefnemers het essentieel dat deze zo spoedig mogelijk offline kunnen worden gehaald en verdere verspreiding zo snel mogelijk wordt tegengegaan, om verdere schade en secundaire victimisatie te beperken. Daarnaast gaat er van de strafbaarstelling ook een signaalwerking uit dat het openbaren en verspreiden van dergelijke beelden maatschappelijk niet acceptabel is. Initiatiefnemers hopen dat het omzetten van deze bestaande norm in een strafbaarstelling ook tot gevolg heeft dat omstanders dergelijke schadelijke beelden minder snel zullen openbaren en/of verspreiden. Initiatiefnemers onderkennen dat handhaving van deze maatschappelijke norm niet alleen via het strafrecht kan worden afgedwongen. Het vraagt ook om een maatschappelijk debat, bijvoorbeeld aan de hand van bewustwordingscampagnes.

De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers vinden dat er sprake kan zijn van een ‘chilling effect’. Hiervan kan mogelijk sprake zijn als beelden – hoe legitiem ook – voor de zekerheid niet meer worden gedeeld, bijvoorbeeld omdat men vreest voor strafvervolgung. Hoe kijken de initiatiefnemers hiernaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderkennen de zorg van de leden van de VVD-fractie dat wetgeving onbedoeld een zogenoemd chilling effect kan hebben. Juist om dat te voorkomen, is het wetsvoorstel zorgvuldig afgebakend.

Het filmen van een incident is op zichzelf niet strafbaar gesteld. Daarnaast is in de strafbepaling een strafuitsluitingsgrond opgenomen voor situaties waarin beelden worden gemaakt of gedeeld met een gerechtvaardigd doel, zoals het verstrekken van beeldmateriaal aan de politie ten behoeve van opsporing en vervolging. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat omstanders uit vrees voor strafvervolging afzien van het vastleggen van beelden die van belang kunnen zijn voor het vaststellen van de feiten.

De strafbaarstelling richt zich uitsluitend op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden. Daarmee blijft voldoende ruimte bestaan voor legitiem gebruik van beeldmateriaal, terwijl tegelijkertijd een duidelijke norm wordt gesteld tegen schadelijke vormen van openbaarmaking dan wel verspreiding. De initiatiefnemers zijn dan ook van oordeel dat met deze afbakening en waarborgen het risico op een chilling effect zoveel mogelijk is beperkt. Zij achten het bovendien van belang dat dit wettelijk kader wordt ondersteund door adequate voorlichting, zodat voor iedereen duidelijk is wat wel en niet onder de strafbaarstelling valt.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om voor te stellen alleen het openbaar maken van beelden strafbaar te stellen en niet het filmen. Deze leden wijzen erop dat het maken van de beelden uiteraard veel vaker voorkomt dan het uiteindelijk ook openbaar maken daarvan. Deze leden vinden, net als de initiatiefnemers, de voorbeelden die zij noemen van het openbaren verwerpelijk, maar kunnen de initiatiefnemers de omvang van het gedeelte van het probleem dat ziet op daadwerkelijk openbaren, nader onderbouwen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers erkennen, zoals de leden van de NSC-fractie terecht opmerken, dat het maken van beelden door omstanders vaker voorkomt dan het uiteindelijk openbaar maken of verder verspreiden daarvan. Dat gegeven is echter juist mede reden geweest om in het wetsvoorstel een duidelijke en zorgvuldige afbakening aan te brengen en het filmen als zodanig niet strafbaar te stellen.

In de Memorie van toelichting hebben initiatiefnemers uiteengezet dat de kern van het probleem waarvoor dit wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden, niet zozeer is gelegen in het enkele vastleggen van beelden, maar in de gevolgen die het openbaar maken en verder verspreiden daarvan hebben voor slachtoffers en hun naasten. De voorbeelden die in de toelichting zijn genoemd, laten zien dat juist het online circuleren van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden, kan leiden tot een ernstige en langdurige aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Zodra dergelijke beelden eenmaal openbaar zijn gemaakt, kunnen zij zich razendsnel verspreiden en zijn zij in de praktijk nauwelijks nog volledig te verwijderen.

Initiatiefnemers wijzen erop dat deze openbaarmaking en verdere verspreiding ertoe kunnen leiden dat slachtoffers en nabestaanden herhaaldelijk en ongewild worden geconfronteerd met ingrijpende beelden, wat kan bijdragen aan secundaire victimisatie. Dit effect doet zich niet slechts eenmalig voor, maar kan zich blijven herhalen zolang de beelden online

beschikbaar zijn. In die zin is het gedeelte van het probleem dat ziet op het daadwerkelijk openbaar maken en verspreiden van beelden, hoewel numeriek mogelijk kleiner dan het aantal keren dat wordt gefilmd, naar zijn aard en impact buitengewoon ernstig.

Daarom hebben initiatiefnemers ervoor gekozen de strafbaarstelling te richten op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden, en niet op het filmen zelf. Deze keuze sluit aan bij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en voorkomt dat omstanders worden ontmoedigd om beelden te maken die juist van belang kunnen zijn voor opsporing en bewijsvoering. Tegelijkertijd wordt met deze gerichte strafbaarstelling een duidelijke norm gesteld tegen gedrag dat aantoonbaar grote en blijvende schade kan toebrengen aan slachtoffers en hun naasten.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het doel dat indieners met het onderhavige wetsvoorstel beogen, namelijk het beschermen van het recht op privacy, slachtoffers en nabestaanden. De aan het woord zijnde leden vrezen echter dat door middel van deze strafbaarstelling ook journalisten terughoudender zullen zijn met het maken en publiceren van beelden van slachtoffers, het zogenoemde ‘chilling effect’, zoals ook is omschreven door de Nederlandse Vereniging van Journalisten. Kunnen de initiatiefnemers reflecteren op het te verwachten chilling effect voor journalisten en hoe hun rol binnen het wetsvoorstel moet worden gezien?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de D66-fractie naar het antwoord hierboven op een gelijkkluidende vraag van de leden van de VVD-fractie. Kort en goed zijn initiatiefnemers overtuigd dat de strafuitsluitingsgrond in artikel 139i lid 3 Sr voldoende juridisch comfort geeft aan journalisten om het risico op chilling effect van de strafbaarstelling tot een minimum te beperken.

De leden van de D66-fractie hechten grote waarde aan persvrijheid en de vrijheid van nieuwsgaring. Het wetsvoorstel beoogt zich te richten op het openbaar maken van beelden door omstanders en ooggetuigen. De voorgestelde strafbaarstelling raakt echter ook journalisten die in het publieke belang verslag doen van incidenten waarbij slachtoffers betrokken zijn, bijvoorbeeld bij politieoptreden, ongevallen of demonstraties. In sommige omstandigheden maken journalisten ook gebruik van beelden die bijvoorbeeld door omstanders of ooggetuigen zijn gemaakt. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de Nederlandse persvrijheid en de vrijheid van nieuwsgaring in het kader van dit wetsvoorstel? Hoe wordt de persvrijheid en nieuwsgaring onder het onderhavige wetsvoorstel beschermd?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderschrijven, met de leden van de D66-fractie, het grote belang van persvrijheid en de vrijheid van nieuwsgaring in een democratische rechtsstaat. Journalisten moeten vrij zijn om verslag te doen van gebeurtenissen van maatschappelijk belang, waaronder incidenten waarbij slachtoffers betrokken zijn. Die vrijheid is echter niet absoluut en kan onder omstandigheden worden begrensd ter bescherming van andere fundamentele rechten, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Het voorliggende wetsvoorstel is nadrukkelijk niet gericht tegen journalistieke verslaggeving als zodanig, noch tegen het verrichten van journalistieke werkzaamheden in het publieke belang. De strafbaarstelling ziet uitsluitend op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar

maken en verder verspreiden van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden. Daarbij blijft ruimte bestaan voor openbaarmaking in het algemeen belang, waaronder journalistieke berichtgeving, mits wordt voldaan aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en zorgvuldigheid.

Ook in situaties waarin journalisten gebruikmaken van door omstanders of ooggetuigen gemaakte beelden, geldt dat de beoordeling steeds contextafhankelijk is. Van belang is of het openbaar maken van die beelden een gerechtvaardigd doel dient en of daarbij zorgvuldig wordt omgegaan met de privacy en waardigheid van slachtoffers. De uiteindelijke afweging en toetsing daarvan is, zoals bij andere beperkingen van de persvrijheid, aan de rechter. Daarbij ligt het wel voor de hand dat bij de door journalisten zelf vervaardigde en openbaar gemaakte beelden in beginsel sneller zal worden aangenomen dat openbaarmaking het algemeen belang dient dan bij beelden die door omstanders of ooggetuigen zijn vervaardigd en openbaar gemaakt en vervolgens door journalisten worden gebruikt. De bedoeling van onderhavig wetsvoorstel is immers om beelden die door omstanders of ooggetuigen zijn vervaardigd en ten koste van het slachtoffer en/of nabestaanden worden geopenbaard en/of verspreid, juist moeten worden teruggedrongen vanwege de ernstige inbreuk op privacy en de schadelijke effecten die het voor het slachtoffer en/of de nabestaanden heeft als deze beelden op het internet blijven circuleren.

De regels ten aanzien van het respect voor het privéleven en de menselijke waardigheid in de Code van de Raad voor de Journalistiek kunnen daarbij voor journalisten als leidraad dienen. Initiatiefnemers doen in dat verband een moreel beroep op journalisten om, mede gelet op de grote impact van dergelijke beelden, met terughoudendheid en respect voor slachtoffers en nabestaanden te handelen.

2.2 De noodzaak van strafbaarstelling

De leden van de NSC-fractie willen erop wijzen dat het strafrecht een ultimum remedium-karakter heeft en dat bijvoorbeeld ook het Openbaar Ministerie (OM) zich afvraagt of dit soort ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen om een strafrechtelijke reactie vragen. Kunnen de initiatiefnemers, vanuit deze gedachte, aangeven of het civiele recht en het bestuursrecht mogelijkheden bieden om het betreffende gedrag te voorkomen en aan te pakken? Zo ja, welke mogelijkheden zijn dat en waarom volstaan deze volgens de initiatiefnemers niet?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderschrijven het uitgangspunt van de leden van de NSC-fractie dat het strafrecht het karakter heeft van een ultimum remedium en dat terughoudendheid geboden is bij het inzetten van strafrechtelijke instrumenten. Juist daarom is in de Memorie van toelichting uitvoerig stilgestaan bij de vraag of andere rechtsgebieden voldoende mogelijkheden bieden om het onderhavige gedrag te voorkomen en aan te pakken. Civielrechtelijk kunnen slachtoffers onder meer een beroep doen op het leerstuk van de onrechtmatige daad, het portretrecht of een kort geding tot verwijdering van beelden en schadevergoeding. Bestuursrechtelijk bestaan mogelijkheden via handhaving van de AVG, bijvoorbeeld door de Autoriteit Persoonsgegevens, alsmede via notice-and-takedown-procedures bij online platforms. Naar de mening van initiatiefnemers schieten deze instrumenten echter tekort. Deze wegen bieden in de regel slechts reactieve bescherming, nu

zij pas kunnen worden ingezet nadat beelden reeds openbaar zijn gemaakt en de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer heeft plaatsgevonden. Juist bij de snelle en grootschalige verspreiding van beelden via sociale media is de schade vaak onomkeerbaar, terwijl civiele en bestuursrechtelijke procedures tijdrovend, complex en belastend zijn voor slachtoffers. Bovendien rust het initiatief en de bewijslast veelal bij het slachtoffer zelf.

De voorgestelde strafbaarstelling beoogt daarom een duidelijke en preventieve normstelling vooraf, gericht op het ontmoedigen van het zonder gerechtvaardigd doel delen en verspreiden van beelden van slachtoffers. Daarmee wordt niet alleen beoogd op te treden tegen excessen achteraf, maar juist ook te voorkomen dat slachtoffers opnieuw worden geconfronteerd met ernstige aantasting van hun privacy en menselijke waardigheid. In dat licht achten initiatiefnemers een strafrechtelijke norm, als aanvulling op bestaande civiele en bestuursrechtelijke instrumenten, gerechtvaardigd en noodzakelijk.

Daarnaast zijn de leden van de NSC-fractie van mening dat ook socialemediaplatforms een verantwoordelijkheid hebben als de openbaarmaking van de betreffende beelden via hun platform gebeurt. De Digital Services Act (DSA) zou ook een rol kunnen spelen bij een effectievere aanpak van het probleem, omdat deze een grotere taak neerlegt bij de platforms waar het gaat om illegale en schadelijke content. Moet dit soort beelden in de ogen van de initiatiefnemers expliciet als illegale content onder de nationale implementatie van de DSA worden meegenomen en, zo ja, moeten er dan ook trusted flaggers worden aangesteld op dit soort beelden of zijn de huidige wettelijke kaders in hun optiek al voldoende? In welke mate zal er sprake zijn van overlap tussen de bestaande verantwoordelijkheden voor platforms onder de DSA en de verantwoordelijkheden die hieruit ontstaan?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de NSC-fractie dat ook online platforms een verantwoordelijkheid dragen bij de verspreiding van illegale en schadelijke content. De Digital Services Act (DSA) kan daarbij een belangrijke rol spelen, met name waar het gaat om het snel offline halen van content die onder nationaal recht als illegaal is aangemerkt. Initiatiefnemers benadrukken echter dat de DSA zelf geen materiële normen stelt over welke content als illegaal moet worden aangemerkt. Die kwalificatie vloeit voort uit het nationale recht. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden strafbaar gesteld. Daarmee wordt ook duidelijk dat dergelijke beelden, indien zij onder deze strafbaarstelling vallen, als illegale content in de zin van de DSA kunnen worden aangemerkt.

Initiatiefnemers achten het op dit moment niet noodzakelijk om deze categorie beelden afzonderlijk en expliciet te benoemen binnen de nationale implementatie van de DSA. De bestaande DSA-kaders bieden reeds mogelijkheden om, zodra content op grond van nationaal recht illegaal is, via meldingen en verwijderverplichtingen effectief op te treden. Ook de aanstelling van trusted flaggers is binnen het DSA-stelsel generiek vormgegeven en niet beperkt tot specifieke categorieën content.

Wat betreft de verhouding tussen de DSA en het voorliggende wetsvoorstel, merken de initiatiefnemers op dat deze elkaar aanvullen. Het strafrecht richt zich primair op normstelling en individuele aansprakelijkheid van degene die de beelden openbaar maakt of verder verspreidt, terwijl de DSA ziet op de verantwoordelijkheden van platforms bij het

omgaan met illegale content. Van overlap in verantwoordelijkheden is daarmee slechts in beperkte mate sprake; beide instrumenten vullen elkaar aan vanuit een eigen invalshoek.

Volgens de leden van de D66-fractie moet de inzet van het strafrecht als de laatst mogelijke maatregel worden gezien, het ultimatum remedium. De inzet van het strafrecht moet enkel worden overwogen als andere middelen klaarblijkelijk tekortschieten. Welke minder ingrijpende middelen hebben de initiatiefnemers thans overwogen en kunnen zij aangeven hoe deze middelen tekortschieten en de inzet van het strafrecht noodzakelijk wordt?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers onderschrijven het uitgangspunt van de leden van de D66-fractie dat het strafrecht het karakter heeft van een ultimatum remedium en dat de inzet daarvan slechts aan de orde is indien minder ingrijpende middelen onvoldoende effectief blijken. Vanuit die gedachte zijn verschillende alternatieve maatregelen overwogen en in de praktijk ook toegepast.

Zo is in de afgelopen jaren ingezet op voorlichting en bewustwording, onder meer via publiekscampagnes en herhaalde oproepen vanuit de politie om het filmen en delen van beelden van slachtoffers te stoppen. In de Memorie van toelichting hebben initiatiefnemers diverse voorbeelden genoemd van situaties waarin de politie, zowel via sociale media als via interviews en publieke verklaringen, expliciet heeft gewezen op de onwenselijkheid en schadelijkheid van dit gedrag.

Voorbeelden hiervan zijn:

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 ‘Ernstig ongeluk tot woede van politievakbond gefilmd: ‘Grof schandaal’.⁴ Woede om filmende omstanders bij dodelijk ongeval in Nijmegen: ‘Het is pervers’⁵

Initiatiefnemers constateren echter dat deze maatregelen, ondanks hun herhaalde inzet en brede maatschappelijke steun, onvoldoende effect hebben gesorteerd. Het filmen, openbaar maken en verspreiden van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden blijft zich met regelmaat voordoen, mede door sociale media. Daarmee blijkt dat morele oproepen, maatschappelijke afkeuring en vrijwillige naleving onvoldoende zijn om het gedrag structureel te veranderen.

Juist vanwege de ernstige en vaak blijvende inbreuk op de privacy en menselijke waardigheid van slachtoffers en hun nabestaanden achten initiatiefnemers het noodzakelijk om de bestaande, vooraf kenbare norm effectief te kunnen handhaven. De voorgestelde strafbaarstelling richt zich uitsluitend op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden, met waarborgen zoals de keuze voor een klachtdelict.

Initiatiefnemers zijn daarom van oordeel dat, gelet op het falen van minder ingrijpende middelen en de ernst van de gevolgen voor betrokkenen, de inzet van het strafrecht in dit specifieke geval gerechtvaardigd en noodzakelijk is.

De leden van de D66-fractie zien ook een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven en socialemediaplatforms om ervoor te zorgen dat schadelijke en/of strafbare content niet breed wordt verspreid. Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op de strafbaarstelling van het gedrag

van personen en gaat niet in op de (civiele) mogelijkheden om techbedrijven en socialemediaplatforms meer mogelijkheden te bieden om in te grijpen of hun verantwoordelijkheid bij te dragen rondom het verwijderen van dit beeldmateriaal. Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op de verantwoordelijkheid van deze bedrijven en waarom een strafbaarstelling, boven het uitbreiden van verantwoordelijkheid van socialemediabedrijven, in dit kader noodzakelijk is?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zouden korthedshalve willen wijzen op de bovenstaande antwoorden op vragen van de leden van de NSC-fractie over de DSA. Met de DSA nemen de mogelijkheden om bij techbedrijven en socialemediaplatforms in te grijpen in het geval van illegale content waaronder beelden waar dit wetsvoorstel zich op richt, toe. Daartegenover staat dat de DSA een ander doel dient dan de strafbaarstelling, waarbij de preventieve, normstellende werking voorop staat. De DSA en onderhavige strafbaarstelling vullen elkaar daarom aan, en kunnen elkaar niet vervangen.

De leden van de BBB-fractie stellen dat in bepaalde gevallen het beeldmateriaal wel nuttig kan blijken. Bijvoorbeeld wanneer iemand slachtoffer is geworden van een gewelddadige overval of slachtoffer is geworden in een vechtpartij tijdens een evenement. Hier kunnen omstanders beelden hebben gemaakt die kunnen leiden naar de dader en/of die de politie verder kunnen helpen in het opsporingsonderzoek. 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. De initiatiefnemers hebben voor bovengenoemde gevallen een uitzondering gemaakt in de wet. De leden van de BBB-fractie erkennen dat in bovenstaande gevallen het schadelijk/vernederend kan zijn voor het slachtoffer wanneer deze beelden online komen, maar door de beelden wordt het opsporingsonderzoek voor de politie aanzienlijk makkelijker en in sommige gevallen ook mogelijk gemaakt. Deze leden vrezen ervoor dat deze beelden (ook al zijn ze met een legitiem doel gemaakt) niet meer bij de politie terechtkomen. Het slachtoffer kan onbekend zijn, het kan een drempel zijn om naar de politie te gaan, men vindt het simpelweg niet belangrijk, of het wordt vergeten. Hoe kijken de initiatiefnemers hiernaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de BBB-fractie naar de antwoorden over de vragen van de leden van de VVD-fractie over het 'chilling effect'.

Wanneer beelden ook niet meer openbaar te zien zijn voor de politie, dient er bij de politie een aangifte of melding te liggen alvorens zij op de hoogte is, zo stellen de leden van de BBB-fractie. Wanneer onlinebeeldmateriaal dus volledig wegvalt, vervalt voor een groot deel de signaleringsfunctie bij de politie. Hoe kijken de initiatiefnemers hiernaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers herkennen de zorg van de leden van de BBB-fractie over de signaleringsfunctie van de politie, maar delen de veronderstelling niet dat deze functie in

belangrijke mate afhankelijk is van het openbaar online staan van beeldmateriaal. De strafbaarstelling ziet uitsluitend op het ongerechtvaardigd openbaar maken en verder verspreiden van beelden van slachtoffers. Wanneer beelden niet openbaar worden gemaakt of worden verspreid, is van strafbaarheid geen sprake. Omstanders of betrokkenen kunnen en zouden ook rechtstreeks contact met de politie moeten opnemen en eventueel beeldmateriaal rechtstreeks met de politie delen, zonder dit eerst openbaar te maken. Dit draagt bij aan de opsporing, zonder dat daarbij de privacy en persoonlijke levenssfeer van slachtoffers wordt geschonden.

De signaleringsfunctie van de politie blijft daarmee onverkort bestaan en is primair gebaseerd op meldingen, aangiften en eigen waarneming, en niet op het toevallig aantreffen van beeldmateriaal op sociale media. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt juist te bevorderen dat relevante informatie rechtstreeks bij de politie terechtkomt, in plaats van via publieke onlinekanalen. Zelfs als de strafbaarstelling zou raken aan de signaleringsfunctie van de politie is het effect op de opsporing gering doordat initiatiefnemers met de nota van wijziging de strafbaarstelling aanmerken als klachtdelict. Daarmee is vervolging van een strafbaar feit alleen mogelijk nadat het slachtoffer of diens nabestaanden een klacht hebben ingediend om tot vervolging over te gaan.

De leden van de SP-fractie zien net als de initiatiefnemers dat veranderde omstandigheden, namelijk bijna iedereen die tegenwoordig een smartphone bezit, ook vragen om veranderde maatregelen. Deze leden constateren dat de initiatiefnemers stellen dat de eerste persoon die deze beelden openbaar online zet, ook degene is die dit beeldmateriaal heeft gemaakt. Deze leden snappen deze redenering, maar met hoeveel zekerheid is dit te zeggen? Het is denkbaar dat het beeldmateriaal wordt rondgestuurd in een groepsapp en iemand anders ervoor kiest de beelden online te zetten: zijn de initiatiefnemers het hiermee eens? Of valt het delen in een groepsapp nog wel onder de 'scope' van het online zetten van de beelden? Hebben de initiatiefnemers, los van de inbreng van de politie bij de consultatie, ook een gesprek met de politie gevoerd over de effectiviteit van de opsporing hierin?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de constatering van de leden van de SP-fractie dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat degene die beelden als eerste openbaar maakt, deze ook zelf heeft gemaakt. In de praktijk zal dit regelmatig samenvallen, maar dat is niet altijd het geval. Het is inderdaad voorstelbaar dat beeldmateriaal eerst wordt doorgestuurd binnen een besloten kring, bijvoorbeeld via een groepsapp, waarna een ander ervoor kiest de beelden openbaar te maken.

Met de Nota van wijziging is de strafbaarstelling verruimd tot zowel het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken als het verder verspreiden van dergelijke beelden. Of het delen van beeldmateriaal binnen een besloten kring gekwalificeerd kan worden als "openbaar maken", is contextafhankelijk. Initiatiefnemers hebben in eerdere toelichting benadrukt dat het delen van beeldmateriaal in een beperkte kring gekwalificeerd kan worden als het openbaar maken in de zin van artikel 139i lid 1 Sr. Daarbij speelt mee de omvang van de groepsapp en de bekendheid van degene die de beelden in de app deelt met de deelnemers in de app.

Initiatiefnemers benadrukken dat met de keuze voor een klachtdelict de regie bij het slachtoffer of diens nabestaanden is gelegd. Strafrechtelijke handhaving, ook ten aanzien van verdere verspreiders, vindt slechts plaats indien de rechtstreeks getroffen personen daartoe een

klacht indienen. Daarmee wordt voorkomen dat ieder doorsturen van beeldmateriaal zonder meer tot strafvervolging leidt, terwijl tegelijkertijd wordt opgetreden tegen gedragingen die voor slachtoffers en hun naasten ingrijpende gevolgen hebben.

Wat betreft de opsporing merken initiatiefnemers op dat zij, naast de consultatie, ook in gesprek zijn geweest met de politie over de uitvoerbaarheid en effectiviteit. De politie heeft daarbij aangegeven dat opsporing in dit type zaken uitdagend kan zijn, mede gezien de beperkte strafmaat en de daaraan gekoppelde opsporingsbevoegdheden. Initiatiefnemers hebben deze signalen betrokken bij hun afweging, maar achten het niet proportioneel om de strafmaat zodanig te verhogen dat deze niet langer in verhouding staat tot de aard en ernst van het delict en tot andere strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht.

2.3 Overwogen alternatieven

De leden van de PVV-fractie stellen dat de kern van het probleem natuurlijk het zelf vastleggen van de beelden is; het actief filmen of fotograferen. Dat is de bron. Waarom is dit niet strafbaar gesteld? Ten aanzien van het verder verspreiden vragen deze leden waarom alleen het openbaar maken van beeldmateriaal strafbaar is gesteld en niet ook het verder verspreiden.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen met de leden van de PVV-fractie de opvatting dat het problematisch is dat omstanders in sommige situaties besluiten een slachtoffer te filmen in plaats van hulp te verlenen. Het vastleggen van beelden vormt in die zin vaak het begin van de latere openbaarmaking en verspreiding. Initiatiefnemers hebben daarom nadrukkelijk overwogen of ook het filmen zelf strafbaar zou moeten worden gesteld, maar hebben hiervan afgezien gelet op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, alsmede vanwege het risico op een chilling effect voor de opsporing. Het filmen als zodanig kan in bepaalde omstandigheden juist van belang zijn voor bewijsvoering, het vaststellen van de feiten en de opsporing en vervolging. Door het filmen niet strafbaar te stellen, wordt voorkomen dat omstanders uit vrees voor strafvervolging afzien van het vastleggen van beelden die later rechtmatig met de politie kunnen worden gedeeld.

Ten aanzien van het verder verspreiden merken initiatiefnemers op dat met de Nota van wijziging is gekozen voor een uitbreiding van de strafbaarstelling. Niet alleen het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken van beelden, maar ook het verder verspreiden daarvan kan onder de strafbepaling vallen. Daarmee wordt erkend dat ook het doorgeven van beelden kan bijdragen aan de ernstige en vaak onherstelbare inbreuk op de privacy van slachtoffers en hun nabestaanden. Tegelijkertijd is ervoor gekozen deze strafbaarstelling vorm te geven als een klachtdelict. Daarmee wordt voorkomen dat iedere vorm van doorzenden automatisch tot strafvervolging leidt en wordt de regie gelegd bij het slachtoffer of diens nabestaanden. Deze systematiek maakt het mogelijk om gericht op te treden tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor de openbaarmaking en verdere verspreiding, zonder dat de opsporing onevenredig wordt belast.

Initiatiefnemers achten deze afbakening passend bij de aard van het probleem en in overeenstemming met de vereisten van proportionaliteit en effectiviteit. Het functioneren van

deze regeling zal worden betrokken bij de evaluatie van de wet die na 5 jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemers zich hebben laten inspireren door het Duitse Wetboek van Strafrecht. Kunnen de initiatiefnemers nagaan hoeveel vervolgingen en veroordelingen jaarlijks plaatsvinden op grond van artikel 201a van het Duitse Wetboek van Strafrecht? Sinds wanneer staat dat artikel in het Duitse Wetboek en hoe gaat Duitsland om in de uitvoering met het feit dat zowel het maken van de beelden als het verspreiden ervan strafbaar is? Is het in de uitvoering ingewikkeld dat het enkel maken van de beelden al strafbaar is? Hoe vaak is op grond van artikel 201a van het Duitse Wetboek van Strafrecht een waarschuwing gegeven in plaats van strafvervolgung? Is het zo dat de Duitse situatie vereist dat de slachtoffers in het beeldmateriaal Duits zijn of dat de beelden in Duitsland zijn gemaakt? Handelt de politie ook op eigen initiatief of is het een klachtdelict in Duitsland?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Het genoemde artikel 201a staat sinds 2004 in het Duitse Wetboek van Strafrecht en richtte zich in eerste instantie vooral op het maken van beelden in woningen of in tegen inkijk beschermde ruimtes (zoals toiletten en kleedkamers). De bepaling die het – kortweg - strafbaar maakte om opnames van hulpeloze personen openbaar te maken werd in 2015 aan het artikel toegevoegd. Het betreft geen klachtdelict. In 2024 werden er 9765 gevallen van overtreding van dit artikel geregistreerd.³ In 2021 werden op grond van artikel 201 à 452 personen veroordeeld, in overwegende mate tot een geldstraf.⁴ De statistieken maken geen onderscheid welke specifieke strafbaarstelling het binnen het artikel betreft. De overige door de leden van de VVD-fractie gevraagde informatie is niet voorhanden.

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Duitsland een strafbepaling kent die lijkt op de voorgestelde strafbepaling. Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe de praktijk omtrent deze Duitse strafbepaling eruitziet, bijvoorbeeld op het gebied van handhaafbaarheid, bewijsbaarheid en de mate waarin van de strafbepaling gebruik wordt gemaakt?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de NSC-fractie naar het antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de initiatiefnemers met deze wet ervoor zorgen dat ook anonieme personen op het internet aangepakt worden. De politie kan namelijk pas bij feiten waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is (strafbedreiging van vier jaar en hoger) uitlevering van adresgegevens vragen. Hebben de initiatiefnemers hier rekening mee gehouden en hoe kijken zij hiernaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

³ Polizeiliche Kriminalstatistik [BKA - Polizeiliche Kriminalstatistik](#)

⁴ [Strafverfolgung - Fachserie 10 Reihe 3 - 2021](#)

Initiatiefnemers zijn zich ervan bewust dat de voorgestelde strafbedreiging met zich brengt dat niet alle opsporingsbevoegdheden ter beschikking staan, waaronder bevoegdheden die samenhangen met feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Deze beperking is door initiatiefnemers meegewogen bij het vormgeven van het wetsvoorstel. Initiatiefnemers achten het echter niet proportioneel om de strafmaat te verhogen naar vier jaar of hoger uitsluitend met het oog op het verruimen van opsporingsbevoegdheden. De ernst en aard van het delict rechtvaardigen naar hun oordeel een dergelijke strafverzwaring niet, mede in het licht van de strafmaat die geldt voor andere strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht.

Daarbij merken initiatiefnemers op dat de strafbaarstelling met de Nota van wijziging is vormgegeven als klachtdelict. Strafrechtelijke opsporing en vervolging vinden daarmee plaats op initiatief van het slachtoffer of diens nabestaanden. Dit maakt een gerichte inzet van beschikbare opsporingsmiddelen mogelijk, ook in gevallen waarin sprake is van online anonimiteit. Daarnaast wijzen initiatiefnemers erop dat het wetsvoorstel niet op zichzelf staat. Waar identificatie van anonieme verspreiders via strafrechtelijke weg niet mogelijk of wenselijk is, kunnen andere instrumenten, zoals het offline laten halen van content via bestaande procedures, een rol spelen bij het beperken van verdere schade voor slachtoffers.

Initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze benadering, waarin proportionaliteit, uitvoerbaarheid en bescherming van slachtoffers in samenhang worden gezien, passend is bij het ultimatum remedium-karakter van het strafrecht.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de handhaafbaarheid van het voorstel. Deze leden vragen of het klopt dat met dit voorstel de politie op zoek moet naar de eerste verspreider van de beelden. Zij vragen in hoeverre de opsporing hier goed voor is toegerust en wat hierin kansen en uitdagingen in de opsporing zijn. Deze leden vragen ook aan de initiatiefnemers wat de mogelijkheden zijn als bij de verspreiding van beelden gebruik wordt gemaakt van anonieme accounts. Zij vragen of er volgens de initiatiefnemers ook een verantwoordelijkheid bij de wetgever ligt om het gebruik van anonieme accounts bij de verspreiding van illegale content zoveel mogelijk tegen te gaan. Deze leden wijzen in dit licht ook op besloten groepen op Telegram, waar tot wel 200.000 mensen lid van kunnen zijn. In de praktijk blijkt de politie tegen grote belemmeringen aan te lopen om illegale activiteiten via deze besloten groepen te stoppen. Deze leden vragen of de initiatiefnemers delen dat aanpassing van Europese regels nodig is om zulke groepen niet meer als ‘besloten’ aan te merken en Telegram te dwingen mee te werken aan verzoeken van de politie, zodat de opsporingsdiensten beter in staat zijn illegale activiteiten te stoppen.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Onder verwijzing naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de BBB-fractie zouden initiatiefnemers daar het volgende aan willen toevoegen. Initiatiefnemers herkennen de vragen van de leden van de CDA-fractie over de handhaafbaarheid van het voorstel en de uitdagingen die daarbij spelen. Met de Nota van wijziging is de strafbaarstelling niet langer uitsluitend gericht op de eerste openbaarmaker van beelden, maar ook op het verder verspreiden daarvan. Daarmee is de opsporing niet beperkt tot het achterhalen van de openbaarmaker, maar kan zij zich richten op personen die een wezenlijke rol hebben gespeeld bij de openbaarmaking of verdere verspreiding van de beelden, afhankelijk van de omstandigheden van het geval en steeds op basis van een klacht van het slachtoffer of diens nabestaanden.

Initiatiefnemers erkennen dat opsporing in een online omgeving, zeker bij gebruik van anonieme accounts of besloten groepen, uitdagingen met zich brengt. Dit geldt niet alleen voor dit wetsvoorstel, maar voor een breed scala aan strafbare feiten die zich in het digitale domein voordoen. Tegelijkertijd wijzen initiatiefnemers erop dat de politie reeds beschikt over verschillende bevoegdheden en instrumenten om ook in online omgevingen strafbare feiten te onderzoeken, waaronder de inzet van gespecialiseerde teams en online agenten die actief zijn op digitale platforms en in (semi-)besloten netwerken.

Wat betreft anonieme accounts en besloten groepen staat voorop dat het delen van beeldmateriaal binnen besloten communicatiegroepen, zoals in het voorbeeld van de Telegram-groep met enorme omvang, sprake kan zijn van strafbare openbaarmaking dan wel verspreiding in de zin van artikel 139i Sr. Het besloten karakter van de communicatiegroep staat aan de strafbaarstelling niet in de weg. Dat gezegd hebbende, delen initiatiefnemers de zorg van de leden van de CDA-fractie dat dergelijke structuren het optreden tegen illegale activiteiten kunnen bemoeilijken. Tegelijkertijd dient naar het oordeel van initiatiefnemers steeds een zorgvuldige balans te worden gevonden tussen het tegengaan van illegale content enerzijds en de bescherming van fundamentele rechten, zoals privacy en vrijheid van communicatie, anderzijds. Initiatiefnemers volgen in dat kader met grote interesse de Europese regelgeving.

Wel merken zij op dat de minister van Justitie en Veiligheid werkt aan voorstellen om de bevoegdheden van de politie, onder meer in het kader van de handhaving van de openbare orde en digitale opsporing, verder te verduidelijken en waar nodig te verruimen. Initiatiefnemers volgen deze ontwikkelingen met belangstelling en achten het van belang dat dergelijke vraagstukken in Europees verband worden gezien, gelet op het grensoverschrijdende karakter van veel online platforms.

Initiatiefnemers zijn van oordeel dat met dit wetsvoorstel, in samenhang met bestaande en voorgenomen inzet op digitale opsporing, een werkbare en proportionele bijdrage wordt geleverd aan het tegengaan van het onrechtmatig openbaar maken en verspreiden van beelden van slachtoffers.

De leden van de SP-fractie zien de nuance in het feit dat sommige vormen van beeldmateriaal die online gedeeld worden, nuttig zouden kunnen zijn voor de opsporing van de daders en dat het wellicht ook de bedoeling is van de persoon die dit gefilmd heeft. In plaats van online zetten moet dit dan natuurlijk op de juiste plek, zoals bij de politie, terechtkomen. Hoe denken de initiatiefnemers dat dit gestimuleerd kan worden en is dit voor iedereen duidelijk? Deze leden hebben net als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) de vraag of dit wetsvoorstel in de praktijk zal bijdragen aan het oplossen van het volgens initiatiefnemers terecht gesignaleerde probleem. Kunnen de initiatiefnemers hier nog op reflecteren? Is er ten aanzien hiervan ook gedacht aan een bewustmakingscampagne, zodat mensen weten dat het openbaar delen van deze beelden niet meer getolereerd wordt en strafbaar is? Delen de initiatiefnemers de mening dat het in algemene zin niet alleen moet gaan om een strafrechtelijke norm, maar ook een duidelijke sociale en maatschappelijke norm?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de SP-fractie naar voorgaande antwoorden op vragen van leden van diverse andere fracties. Korthedshalve zouden zij hier willen antwoorden dat de strafrechtelijke norm het sluitstuk moet vormen van andere reeds bestaande wettelijke mogelijkheden om illegale content tegen te gaan. Initiatiefnemers zijn het met de leden van de

SP-fractie eens dat handhaving van de bestaande norm, naast strafrechtelijk ingrijpen, ook vraagt om een maatschappelijke discussie hoe met elkaar om te gaan en een appèl op ieders verantwoordelijkheid voor elkaar. Publiekscampagnes die duidelijk maken dat het delen van beelden van slachtoffers niet alleen maatschappelijk onaanvaardbaar is, maar met inwerkingtreding van onderhavig voorstel óók strafbaar, kunnen dat maatschappelijk debat aanzwengelen en zeker van toegevoegde waarde zijn.

2.4 Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de initiatiefnemers destijds schreven dat de systematiek van de wet zich leent voor om een artikel 139i van het Wetboek van Strafrecht (Sr) te kiezen. Deze leden zien dat deze keuze mede is ingegeven door de plek en totstandkoming van artikel 139h Sr (wraakporno). Inmiddels is artikel 139h Sr vervallen met de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven per 1 juli 2024. Is de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven nog een reden om de keuze voor artikel 139i Sr te heroverwegen? Licht het wetstechnisch meer voor de hand om een artikel in te voegen na artikel 254ba Sr? Of kiezen de initiatiefnemers ervoor een nieuw artikel 139h Sr in te voegen nu het bestaande artikel 139h Sr is vervallen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zijn zich bewust van de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven per 1 juli 2024 en de daarmee samenhangende vervallenverklaring van artikel 139h Sr. Zij hebben zich de vraag gesteld of deze ontwikkeling aanleiding geeft om de gekozen systematiek en plaatsing van de voorgestelde strafbepaling te heroverwegen.

De initiatiefnemers zijn van oordeel dat dit niet het geval is. De keuze om aansluiting te zoeken bij artikel 139i Sr is niet uitsluitend ingegeven door de destijds bestaande samenhang met artikel 139h Sr, maar vooral door de aard en strekking van de strafbaarstelling. Het voorgestelde delict ziet, net als artikel 139i Sr, op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen onrechtmatige vastlegging en openbaarmaking van beeldmateriaal. Daarmee past de strafbaarstelling systematisch binnen Titel V van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, waarin misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid en levenssfeer zijn opgenomen.

Initiatiefnemers hebben daarbij ook gezien of plaatsing elders in het Wetboek van Strafrecht, bijvoorbeeld in de nabijheid van artikel 254ba Sr, wetstechnisch meer voor de hand zou liggen. Zij achten dat niet het geval, nu die bepalingen primair zijn gericht op andere rechtsgoederen en een andere delictssystematiek kennen. Ook het opnieuw invoegen van een artikel 139h Sr achten de initiatiefnemers minder aangewezen, gelet op de recente herstructurering van dat artikel in het kader van de Wet seksuele misdrijven en het risico op verwarring in de wetssystematiek.

Initiatiefnemers zijn derhalve van oordeel dat de voorgestelde plaatsing bij artikel 139i Sr ook na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven wetstechnisch verdedigbaar en systematisch juist is. Daarbij merken zij op dat de uiteindelijke nummering en positionering van de bepaling, conform vaste wetgevingspraktijk, zo nodig bij de verdere behandeling kan worden aangepast zonder dat dit afbreuk doet aan de inhoudelijke strekking van het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen om dit aan te merken als een misdrijf en niet als overtreding. Die keuze heeft juridisch gezien de nodige gevolgen. Kunnen de initiatiefnemers deze keuze nader onderbouwen en bijvoorbeeld uitleggen hoe deze keuze past in het stelsel van andere strafbare feiten en waarom het volgens hen noodzakelijk is om dit aan te merken als misdrijf en daarbij de verschillen tussen misdrijven en overtredingen meenemen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Door de keuze om de strafbaarstelling als een misdrijf in plaats van een overtreding aan te merken, willen initiatiefnemers de ernst van het voorgestelde delict benadrukken. Daarbij zijn de volgende argumenten redengevend geweest om het delict als misdrijf aan te merken. Ten eerste achten initiatiefnemers de strafrechtelijke consequenties bij aanmerking van een strafbaarstelling als ‘overtreding’ (onder meer de verkorte verjaringstermijn, de onmogelijkheid om een gevangenisstraf op te leggen en straffeloosheid bij deelnemingsvormen) gezien de ernst van het delict niet passend. Ten tweede past kwalificatie als misdrijf ook beter binnen de juridische doctrine, aangezien bij openbaarmaking en verspreiding van beelden van hulpbehoevenden sprake is van een bestaande maatschappelijke norm die wordt omgezet in een strafbaarstelling. Alleen al de terugkerende grote maatschappelijke verontwaardiging bij incidenten waarbij beelden van slachtoffers online circuleren laten zien dat er maatschappelijke consensus is over de onaanvaardbaarheid van het voorgestelde strafbare gedrag. Daarmee is dus voldaan aan de klassieke definitie van een “rechtsdelict”. Tot slot hebben initiatiefnemers wetssystematisch aansluiting gezocht bij andere strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht die kwalificeren als misdrijf en waarbij strafbaarstelling een vergelijkbaar belang dient, namelijk de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit. Met name is aansluiting gezocht bij artikel 139h (oud) van het Wetboek van Strafrecht (huidig artikel 254ba).

De leden van de SP-fractie zien dat de initiatiefnemers het voorbeeld noemen van Duitsland. 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. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe lang deze strafbaarstelling al in gebruik is? Zijn hier ook al resultaten van beschikbaar of dit ook heeft geleid tot veranderd gedrag in Duitsland? Hoe vaak is in Duitsland de maximale straf geëist? Deze vragen vinden deze leden van belang gezien het feit dat de initiatiefnemers ook qua strafeisen aansluiten bij het Duitse voorbeeld.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Onder verwijzing naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven zouden de initiatiefnemers daaraan het volgende willen toevoegen. De strafbaarstelling in artikel 201a van het Duitse Wetboek van Strafrecht is sinds 2015 in gebruik. Er zijn geen specifieke statistieken bekend hoe vaak vervolgd is op grond van deze specifieke strafbaarstelling, omdat het verbod op het maken van beeldmateriaal van slachtoffers, wat ondergebracht is in lid 1 sub 2 van het artikel, onderdeel is van de bredere Duitse strafbepaling van het schenden van de persoonlijke levenssfeer door beeldopnames zoals genoemd in artikel 201a.

2.5 Toelichting bestanddelen artikel 139i, eerste lid, Wetboek van Strafrecht

2.5.1 Een afbeelding

De leden van de VVD-fractie vragen of met artificiële intelligentie (AI) vervaardigde afbeeldingen of beeldmateriaal ook onder de definitie van een ‘afbeelding’ valt die de initiatiefnemers hanteren en is dat onderdeel van wat de initiatiefnemers beogen strafbaar te stellen? Moet het gaan om een afbeelding van een daadwerkelijk persoon of kan het ook gaan om de openbaarmaking van door AI-gegenereerd materiaal? Hoe kijken de initiatiefnemers hiernaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zijn van mening dat het voorliggende wetsvoorstel ziet op het openbaar maken en verspreiden van beelden van een bestaande, identificeerbare persoon die daadwerkelijk dringend hulp behoeft of is overleden. Het beschermde rechtsgoed is daarbij de persoonlijke levenssfeer en waardigheid van daadwerkelijke slachtoffers en hun nabestaanden.

De wijze waarop het beeldmateriaal tot stand is gekomen, is daarbij niet doorslaggevend. Indien met behulp van artificiële intelligentie een afbeelding of video wordt gegenereerd die een bestaande persoon in een reële situatie van dringende hulpbehoevendheid afbeeldt, kan ook het openbaar maken van dergelijk beeldmateriaal onder de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen. Beslissend is of aan de hand van persoons- en/of omgevingskenmerken een bestaand persoon in een reële situatie van dringende hulpbehoevendheid kan worden geïdentificeerd. Het openbaar maken van volledig door AI-gegenereerde afbeeldingen of beeldmateriaal van een niet-bestaande persoon, of van een fictieve situatie waarin geen daadwerkelijk slachtoffer betrokken is, valt niet onder de strafbaarstelling van het voorliggende wetsvoorstel omdat in een dergelijk geval geen sprake is van een slachtoffer die een klacht kan indienen om tot vervolging over te gaan. Met de Nota van wijziging is de voorgestelde strafbaarstelling namelijk gekwalificeerd als klachtdelict.

De leden van de VVD-fractie begrijpen het wetsvoorstel zo dat, wanneer iemand een afbeelding plaatst op X van iemand die dringend hulp behoeft, het plaatsen op X op zichzelf strafbaar moet worden geacht, tenzij diegene te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang vereiste dat openbaar maken gerechtvaardigd was. Klopt deze aanname?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers kunnen zich in de kern vinden in de door de leden van de VVD-fractie geschetste lezing, met dien verstande dat de beoordeling steeds afhangt van de situatie. Het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken of verder verspreiden van een afbeelding van een persoon die dringend hulp behoeft, bijvoorbeeld door plaatsing op een openbaar toegankelijk platform als X, kan in beginsel onder de strafbaarstelling vallen.

Van strafbaarheid is echter geen sprake indien degene die het beeldmateriaal openbaar maakt of verder verspreidt te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het handelen rechtvaardigde. Daarbij gaat het om een zorgvuldige afweging, waarbij onder meer van belang is of het handelen noodzakelijk en proportioneel is, en of het beoogde doel

niet op een minder ingrijpende wijze had kunnen worden bereikt. Initiatiefnemers benadrukken dat het wetsvoorstel zich richt tegen het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van dergelijke beelden. Of in een concreet geval aan de eisen van het algemeen belang is voldaan, zal afhangen van de omstandigheden van het geval en uiteindelijk aan de rechter zijn. In de door de leden van de VVD-fractie geschetste casus zal degene die de afbeelding op X plaatst dus moeten kunnen aantonen dat hij te goeder trouw mocht aannemen dat het algemeen belang openbaarmaking vereiste. Als uit de context naar voren komt dat openbaarmaking voornamelijk ten doel had om likes te verkrijgen of sensatie te veroorzaken zal in beginsel niet aan de uitzonderingsgrond onder artikel 139i lid 3 worden voldaan en valt de openbaarmaking onder de strafbaarstelling.

De leden van de NSC-fractie zien dat de initiatiefnemers hebben gekozen voor het woord 'afbeelding' in de voorgestelde strafbepaling. Deze leden vragen de initiatiefnemers of deze term nog volstaat. Waarom hebben zij bijvoorbeeld niet gekozen voor 'visuele weergave', zoals dat ook in andere strafbepalingen terugkomt?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers hebben bij het opstellen van de voorgestelde strafbepaling aansluiting gezocht bij de terminologie zoals die ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel werd gehanteerd in het Wetboek van Strafrecht, waaronder het destijds geldende artikel 139h Sr, waarin werd gesproken van een 'afbeelding'. Met deze term werd beoogd onder andere foto's, videobeelden en livestreams te omvatten. Initiatiefnemers onderkennen dat in recente wetgeving, waaronder de Wet seksuele misdrijven, is gekozen voor de term 'visuele weergave'. Deze term is breder en explicieter technologieneutraal van aard en omvat zowel fysieke als digitale beelden, ongeacht de drager of opslagvorm. Met de onderbouwde betekenis van 'afbeelding' in de memorie van toelichting en het aansluiten bij andere artikelen waarin deze term wordt gebruikt, wordt volgens initiatiefnemers in de gevallen die betrekking hebben op de voorgestelde strafbaarstelling voldoende duidelijk wat wel en niet onder deze term valt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat onder het begrip 'afbeelding' ook wordt verstaan 'livestreams'. Deze leden delen het belang dat openbare livestreams ook onder de reikwijdte vallen, gezien de toenemende populariteit hiervan. Deze leden constateren echter dat er ook openbare livestreams zijn, bijvoorbeeld van publieke organisaties zoals gemeenten of Rijkswaterstaat, die openbare plaatsen zoals snelwegen filmen. Deze leden vragen in hoeverre zulke livestreams ook onder de reikwijdte zouden moeten vallen en of hier nog onderscheid in te maken valt.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers begrijpen de vraag van de leden van de CDA-fractie zo dat de livestreams waar op wordt gedomd de beelden betreffen van camera's die door Rijkswaterstaat boven of langs snelwegen zijn opgesteld dan wel beelden van camera's die door gemeenten in de openbare ruimte zijn aangebracht. Het delen van beelden waaronder livestreams zonder dat daar een verwerkingsgrondslag voor is, is niet toegestaan. Indien wel sprake is van een verwerkingsgrondslag (limitatief opgesomd in artikel 6 lid 1 AVG) kan het verwerken van persoonsgegevens wel rechtmatig zijn. Bij een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens

op grond van de AVG zal in beginsel ook voldaan zijn aan de strafuitsluitingsgrond van artikel 139i lid 3 Sr.

Voor zover het initiatiefnemers bekend is, mogen gemeenten alleen onder voorwaarden camera's in de openbare ruimte gebruiken. Zo mogen de beelden alleen gebruikt worden in het geval de handhaving van de openbare orde daartoe aanleiding geeft. Tevens moeten mensen geïnformeerd worden over het cameratoezicht. Zolang gemeenten aan de strenge voorwaarden voldoen die horen bij cameragebruik, geldt dat het delen van die beelden, voor zover noodzakelijk voor het uitvoeren van die wettelijke plicht, van strafbaarheid onder dit wetsvoorstel is uitgezonderd. Datzelfde geldt indien andere publieke organisaties of Rijkswaterstaat voor de wettelijke uitoefening van taken livestreams maken en beelden delen. Initiatiefnemers zijn echter niet bekend met beelden van livestreams die openbaar worden gedeeld, ook niet van gemeenten, Rijkswaterstaat of andere publieke organisaties.

2.5.2 Openbaar maken

De leden van de VVD-fractie vragen of het delen van beelden in een besloten Telegram-groep van iemand die dringend hulp behoeft, ook valt onder het bestanddeel 'openbaar maken' en onder welke omstandigheden dat het geval is. De leden van de VVD-fractie vragen ook of het delen van beelden van de oorlog in bijvoorbeeld Oekraïne in besloten Telegram-groepen van mensen die dringend hulp behoeven, ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Is het dan wat de initiatiefnemers betreft de bedoeling dat het OM overgaat tot vervolging van personen die deze beelden delen? Deze leden vragen de initiatiefnemers in dit kader in te gaan op de rechtsmacht die het OM kan uitoefenen in deze en vergelijkbare zaken, waarin vaststaat dat het gaat om mensen die dringend hulp behoeven, maar ook dat deze beelden niet in Nederland zijn gemaakt en bijvoorbeeld in een oorlogssituatie zijn gemaakt.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers benadrukken dat de vraag of het delen of verder verspreiden van beeldmateriaal kan worden aangemerkt als 'openbaar maken', moet worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Het delen van beelden binnen een besloten Telegram-groep valt niet zonder meer onder het bestanddeel 'openbaar maken', maar het kan wel. Beslissend daarbij zijn onder meer de omvang van de groep, de mate waarin deze voor derden toegankelijk is en de vraag of sprake is van een afgebakende kring dan wel feitelijk van een publiek toegankelijke omgeving. Bij zeer grote of vrij toegankelijke groepen kan het delen of verder verspreiden van beelden onder omstandigheden als openbaarmaking worden aangemerkt.

Ten aanzien van het delen van beelden uit oorlogssituaties, zoals de oorlog in Oekraïne, merken initiatiefnemers op dat het wetsvoorstel nadrukkelijk niet is bedoeld om algemene nieuwsvoorziening, journalistieke verslaggeving of het documenteren van humanitaire crises te criminaliseren. Het delen van beelden uit oorlogssituaties om journalistieke redenen, zoals de oorlog in Oekraïne, valt in beginsel onder de strafuitsluitingsgrond van artikel 139i lid 3 Sr. Het wetsvoorstel richt zich op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken of verder verspreiden van beelden van concrete, identificeerbare personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden, waarbij sprake is van een ernstige inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer.

Wat betreft de rechtsmacht geldt dat het Nederlandse strafrecht van toepassing is indien het strafbare feit in Nederland is gepleegd. Bij online gedragingen vergt dit een beoordeling aan

de hand van verschillende factoren, waaronder de plaats van handelen, de gerichtheid van de handeling en de mate waarin sprake is van een voldoende aanknopingspunt met Nederland. Het enkele feit dat beelden vanuit Nederland worden gedeeld of verspreid, betekent niet automatisch dat in alle gevallen sprake is van een in Nederland gepleegd strafbaar feit.

Initiatiefnemers achten het niet beoogd en ook niet wenselijk dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een vorm van algemene of universele rechtsmacht ten aanzien van het delen of verspreiden van beelden uit buitenlandse conflictsituaties. Het Openbaar Ministerie behoudt daarbij zijn gebruikelijke beoordelingsruimte om, mede gelet op het algemeen belang en de internationale dimensie van dergelijke zaken, te beslissen over vervolging.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers naar een nadere toelichting op het volgende. Sexting en wraakporno gaan over beelden die – over het algemeen – niet op een openbaar toegankelijke plek worden gemaakt. Slachtoffers van auto-ongelukken, branden, openbare geweldplegingen vinden veelal plaats in de openbare ruimte. Wat is de reactie van de initiatiefnemers als in de praktijk altijd het verweer zal worden gevoerd dat er sprake is van een algemeen belang? Als iemand blijft zeggen louter de gevolgen van onvoorzichtig rijgedrag in beeld te willen brengen – wat op zichzelf een algemeen belang kan zijn – welke omstandigheden moet de rechter dan betrekken bij een beoordeling of er sprake is van een algemeen belang? En welke omstandigheden moet het OM betrekken bij de vraag of strafvervolging moet plaatsvinden?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers erkennen dat in de praktijk de situaties zich kunnen voordoen waarin een beroep wordt gedaan op het algemeen belang bij het openbaar maken of verder verspreiden van beelden die zijn gemaakt in de openbare ruimte, zoals bij verkeersongevallen, branden of geweldsincidenten. Dat een incident zich in de openbare ruimte afspeelt, betekent echter niet zonder meer dat het openbaar maken of verder verspreiden van beelden van betrokken slachtoffers gerechtvaardigd is.

Bij de beoordeling of sprake is van een gerechtvaardigd algemeen belang, zullen rechter en Openbaar Ministerie acht slaan op alle relevante feiten en omstandigheden. Daarbij is onder meer van belang welk doel met het openbaar maken of verder verspreiden van de beelden wordt nagestreefd, of dat doel daadwerkelijk het algemeen belang dient, en of het tonen van herkenbare beelden van het slachtoffer daarvoor noodzakelijk is. De persoon van de openbaarmaker of verspreider en zijn bereik zal hierbij ook meewegen. Ook zal worden meegewogen of het beoogde doel op een minder ingrijpende wijze had kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld door het slachtoffer onherkenbaar in beeld te brengen of door te volstaan met algemene beelden van de situatie. Initiatiefnemers achten het voorstelbaar dat het tonen van de gevolgen van onvoorzichtig rijgedrag in abstracte zin een maatschappelijk belang kan dienen, bijvoorbeeld in het kader van voorlichting of preventie. Dat rechtvaardigt echter niet zonder meer het openbaar maken of verder verspreiden van beelden waarop een slachtoffer herkenbaar of tot een persoon herleidbaar in beeld wordt gebracht. In veel gevallen kan het beoogde doel immers ook worden bereikt zonder de identiteit of de kwetsbare toestand van het slachtoffer prijs te geven.

Het openbaar maken of verder verspreiden van beelden van een verkeersongeval waarbij het slachtoffer niet herkenbaar of herleidbaar in beeld wordt gebracht, valt daarmee in beginsel buiten de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel. Of in een concreet geval sprake is van een gerechtvaardigd algemeen belang, zal steeds afhangen van een zorgvuldige afweging van

noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit, en is uiteindelijk ter beoordeling aan het Openbaar Ministerie en de rechter.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd of de initiatiefnemers het ook belangrijk vinden dat de politie veel tijd en aandacht besteedt aan de slachtoffers bij een plaats delict en, zo ja, of onder welke omstandigheden het dan behulpzaam kan zijn voor de slachtoffers als politieagenten tevens bezig zijn met het in de gaten houden van de omstanders, omdat het wetsvoorstel vereist dat degenen die beelden publiceren, strafbaar zijn. Gaat het voorstel niet te veel ten koste van de politie-inzet die op dat moment noodzakelijk is?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de aandacht van de politie op een plaats delict in de eerste plaats en met voorrang moet uitgaan naar het verlenen van hulp aan slachtoffers en het veiligstellen van de situatie. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt deze prioritering op geen enkele wijze te doorkruisen. Het wetsvoorstel verplicht de politie niet om ter plaatse actief toezicht te houden op omstanders die filmen of om direct handhavend op te treden tegen personen die mogelijk beelden openbaar maken of verder verspreiden. Het filmen als zodanig is niet strafbaar gesteld. Met de Nota van wijziging is bovendien gekozen voor de vormgeving van het delict als klachtdelict. Dit betekent dat strafrechtelijk optreden pas aan de orde is indien het slachtoffer of diens nabestaanden daar aanleiding toe zien en daarvan melding of aangifte doen.

Daarmee is het wetsvoorstel nadrukkelijk niet ingericht op onmiddellijke handhaving op de plaats van het incident, maar op een zorgvuldige afhandeling achteraf, wanneer beelden daadwerkelijk openbaar zijn gemaakt of verder verspreid. Dit voorkomt dat politieagenten ter plaatse hun aandacht zouden moeten verleggen van slachtofferzorg naar het monitoren van omstanders.

Initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze systematiek juist bijdraagt aan de bescherming van slachtoffers, doordat zij niet alleen centraal worden gesteld in de prioritering van politie-inzet op de plaats delict, maar ook regie behouden over de vraag of en tegen wie strafrechtelijk wordt opgetreden. Het wetsvoorstel vergt daarmee geen extra inzet van politiecapaciteit op momenten waarop die capaciteit het hardst nodig is.

De leden van de NSC-fractie merken op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat onder omstandigheden ook het fysiek tonen van de beelden aan anderen onder de strafbaarstelling kan vallen. De memorie van toelichting gaat verder echter met name over het openbaar maken via het internet en deze leden hebben de indruk dat ook met name dát als problematisch wordt gezien door de initiatiefnemers. Kunnen de initiatiefnemers onderbouwen waarom zij van oordeel zijn dat ook het fysiek tonen van beelden onder omstandigheden strafbaar zou moeten worden en waarom zij niet opteren voor een beperktere definitie van ‘openbaar maken’?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de observatie van de leden van de NSC-fractie dat in de praktijk vooral het openbaar maken en verder verspreiden van beelden via internet of andere elektronische middelen de kern van het probleem vormt. Juist door deze wijze van openbaarmaking is de kans op snelle, grootschalige en blijvende verspreiding groot, met ernstige gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en hun nabestaanden.

Dat neemt echter niet weg dat ook het fysiek tonen van beelden onder omstandigheden een vergelijkbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan opleveren. Daarbij denken initiatiefnemers niet aan het incidenteel tonen van een beeld in een één-op-éénsituatie, maar aan situaties waarin beelden aan meerdere personen worden getoond, bijvoorbeeld binnen een groep, waardoor feitelijk sprake is van een vorm van openbaarmaking. In dergelijke gevallen kan de impact voor het slachtoffer vergelijkbaar zijn met die van digitale verspreiding. Daarnaast willen initiatiefnemers benadrukken dat de voorgestelde strafbaarstelling is vormgegeven als klachtdelict.

Initiatiefnemers achten het daarom niet wenselijk om het bestanddeel ‘openbaar maken’ uitsluitend te beperken tot digitale of online verspreiding. Een dergelijke beperking zou ertoe kunnen leiden dat gedragingen die materieel dezelfde schade veroorzaken aan slachtoffers, buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling zouden vallen, enkel vanwege de gekozen vorm.

Tegelijkertijd benadrukken initiatiefnemers dat de strafbaarstelling steeds een zorgvuldige beoordeling vergt van de feiten en omstandigheden van het geval. Niet iedere vorm van fysiek tonen zal onder de strafbaarstelling vallen. Van belang is onder meer de aard en omvang van de kring waaraan de beelden worden getoond en de mate waarin daardoor een ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer ontstaat. Deze beoordeling is uiteindelijk aan het Openbaar Ministerie en de rechter.

De leden van de D66-fractie stellen dat ‘het tonen aan een groep’ van beeldmateriaal al voldoende is om onder de strafbaarstelling te vallen. De aanleiding van het wetsvoorstel en de voorbeelden die daarbij worden genoemd, zien echter voornamelijk op situaties waarin op sociale media beelden in grote mate werden verspreid. Kunnen de initiatiefnemers toelichten waarom desondanks is gekozen voor een bredere strafbaarstelling dan in deze voorbeelden het geval was?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de D66-fractie naar het antwoord op voorgaande vragen van de leden van de VVD-fractie.

De huidige strafbaarstelling treft alleen de ‘eerste verspreider’ van de beelden, gezien deze persoon de beelden openbaar heeft gemaakt, zo lezen de leden van de D66-fractie. Personen die de beelden vervolgens verder verspreiden, zijn niet strafbaar onder het wetsvoorstel. Kunnen de indieners aangeven welke afweging zij hebben gemaakt in hun keuze voor enkel een strafbaarstelling van ‘het openbaar maken’ van beeldmateriaal en niet ‘het verspreiden’ van beeldmateriaal?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen hiervoor naar de antwoorden op de vragen van de PVV-fractie onder paragraaf 2.3 en de Nota van wijziging.

De leden van de BBB-fractie lezen dat in het wetsvoorstel enkel een strafbaarstelling opgenomen is van de openbaarmaking van beeldmateriaal. Kunnen de initiatiefnemers uitleggen waarom er gekozen is om de ‘verspreiding’ ervan niet strafbaar te stellen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen hiervoor naar de antwoorden op de vragen van de PVV-fractie onder paragraaf 2.3 en de Nota van wijziging.

Daarnaast vragen de leden van de BBB-fractie hoe de initiatiefnemers kijken naar het begrip ‘openbaar maken’. Wanneer zien zij iets als openbaarmaking? Is het criterium voor openbaarmaking dat het op sociale media komt? Of zien de initiatiefnemers een foto/filmpje delen in interne kringen, zoals het doorsturen naar een familielid, ook als een openbaarmaking?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers benadrukken dat met het bestanddeel ‘openbaar maken’ wordt bedoeld op het ter kennis brengen van beelden aan een kring van personen op een wijze die kan worden aangemerkt als openbaarmaking. Daarbij is niet doorslaggevend of degene die de beelden deelt de eerste is die dit doet, maar of de wijze van delen ertoe leidt dat de beelden feitelijk voor een bredere kring toegankelijk worden. Deze uitleg sluit aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad over het begrip ‘openbaar’, waarin is bepaald dat beslissend is of sprake is van het ter kennis brengen van het publiek, beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval.

Of het delen van beelden binnen een beperkte of besloten kring kan worden aangemerkt als ‘openbaar maken’ of als ‘verder verspreiden’ in de zin van het wetsvoorstel, hangt af van verschillende factoren. Daarbij zijn onder meer van belang de omvang en samenstelling van de kring waaraan de beelden worden getoond, de mate waarin het delen is geëigend om verdere bekendheid te geven aan de beelden buiten die kring, de wijze waarop de beelden worden gedeeld en de kans dat zij terechtkomen bij anderen dan de rechtstreeks geadresseerden.

Uit het voorgaande volgt dat niet iedere vorm van delen binnen een beperkte kring zonder meer tot strafbaarheid leidt. De uitleg van ‘openbaar maken’ is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval is het dus goed mogelijk dat het delen van beelden binnen een zeer beperkte, persoonlijke kring, zoals familieleden of naasten, niet onder de strafbaarstelling vallen. De initiatiefnemers benadrukken dat deze systematiek ruimte laat voor een zorgvuldige en proportionele beoordeling door het Openbaar Ministerie en de rechter, waarbij zowel de aard van het delen of verspreiden als de impact op het slachtoffer centraal staat. Daarnaast hebben initiatiefnemers ervoor gekozen met de Nota van wijziging het delict vorm te geven als klachtdelict. Gevolg is dat strafrechtelijke handhaving óók afhankelijk is van een klacht van het slachtoffer en/of diens nabestaanden. Deze benadering doet volgens initiatiefnemers recht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers, zonder te leiden tot een te ruime of ongerichte strafbaarstelling.

2.5.4 Iemand die dringend hulp behoeft

De leden van de NSC-fractie lezen dat volgens de initiatiefnemers het betreffende slachtoffer niet per se herkenbaar in beeld hoeft te zijn, wil sprake zijn van strafbaar handelen. Het kan ook strafbaar zijn als alleen uit de context of de omgeving kan worden afgeleid wie is

afgebeeld. Kunnen de initiatiefnemers nader onderbouwen waarom het in zo'n specifiek geval, waarin het slachtoffer in principe niet herkenbaar in beeld is, proportioneel is om het openbaar maken van beelden als misdrijf aan te merken?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers zijn van mening dat het openbaar maken van beelden van het slachtoffer ook strafbaar kan zijn als enkel uit de context of omgeving kan worden afgeleid wie is afgebeeld. Ook hierbij kan sprake zijn van een grove privacyschending. 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. Of dat in een specifiek geval ook proportioneel is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Daarbij speelt uiteraard ook mee wat de intentie is waarmee beelden online zijn geplaatst. Als beelden om journalistieke redenen of andere redenen van algemeen belang worden geopenbaard, waarbij alleen omgevingskenmerken worden getoond zal juist minder snel sprake zijn van strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dat is anders als beelden louter ter sensatiezucht worden geopenbaard of verspreid.

2.6 Strafmaat

De leden van de BBB-fractie zijn van mening dat een gevangenisstraf van maximaal één jaar buitenproportioneel is voor het openbaar maken van beelden van slachtoffers. Deze leden vinden een forse geldboete of een taakstraf beter volstaan. Hoe zien de initiatiefnemers dit? En kunnen de initiatiefnemers ook uitleggen waarom het strafbare feit is vormgegeven als misdrijf en niet als overtreding?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers hebben ervoor gekozen het strafbare feit vorm te geven als misdrijf, omdat zij het van belang achten dat bij strafrechtelijke aansprakelijkheid niet alleen de gedraging, maar ook de mate van verwijtbaarheid wordt meegewogen. Bij een misdrijf moet worden vastgesteld dat sprake is van opzet of schuld, terwijl bij een overtreding het enkele verrichten van de verboden handeling reeds tot strafbaarheid kan leiden. Initiatiefnemers achten het, gelet op de aard van het gedrag en de gevolgen voor slachtoffers en hun nabestaanden, wenselijk dat deze beoordeling van intentie en verwijtbaarheid onderdeel uitmaakt van de strafrechtelijke afweging. Daarnaast achten initiatiefnemers strafrechtelijke gevolgen bij kwalificatie van een overtreding (kortere verjaringstermijn, uitsluiten van de gevangenisstraf en uitsluiten van strafbaarheid van deelnemingsvormen) gezien de ernst en verwijtbaarheid van de gedraging niet passend. Kwalificatie van de strafbare gedraging als misdrijf past bovendien beter binnen de wetssystematiek en sluit ook aan bij de maatschappelijke normen die bestaan over de onaanvaardbaarheid van het strafbaar te stellen gedrag.

Het vormgeven van het delict als misdrijf betekent echter niet dat in de praktijk steeds een gevangenisstraf zal worden opgelegd. Integendeel: ook bij misdrijven beschikt de rechter over een breed palet aan strafmodaliteiten, waaronder een geldboete of een taakstraf. De

maximale gevangenisstraf van één jaar fungeert als wettelijk maximum en biedt de rechter de ruimte om in ernstige gevallen een passende straf op te leggen, terwijl in minder ernstige gevallen kan worden volstaan met een lichtere sanctie.

Initiatiefnemers achten deze strafbedreiging proportioneel gelet op de ernst van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de menselijke waardigheid van slachtoffers en hun naasten, en passend binnen het systeem van het Wetboek van Strafrecht. Daarmee wordt enerzijds een duidelijke norm gesteld, terwijl anderzijds voldoende ruimte blijft voor maatwerk in de straftoemeting.

In tegenstelling tot bovenstaande vinden de leden van de BBB-fractie de maximale gevangenisstraf van één jaar wel volstaan wanneer de beelden in seksuele context gezien worden. Zijn de initiatiefnemers bereid hier een differentiatie in aan te brengen?

Antwoord van initiatiefnemers:

Initiatiefnemers begrijpen de overweging van de leden van de BBB-fractie, maar zien geen aanleiding om binnen het voorliggende wetsvoorstel een afzonderlijke differentiatie in strafmaat aan te brengen naar gelang de context waarin de beelden zijn gemaakt of gedeeld.

Het wetsvoorstel ziet op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden van personen die dringend hulp behoeven of zijn overleden. De strafwaardigheid van dit gedrag is volgens initiatiefnemers gelegen in de ernstige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en menselijke waardigheid van slachtoffers en hun nabestaanden, ongeacht de specifieke context waarin de beelden zijn gemaakt.

Voor het openbaar maken of verspreiden van beelden in een seksuele context kent het Wetboek van Strafrecht reeds specifieke strafbaarstellingen met een eigen delictsomschrijving en strafmaat. Initiatiefnemers achten het niet wenselijk om deze regimes binnen één strafbepaling te vermengen of door middel van een aparte differentiatie binnen dit wetsvoorstel te dupliceren. Differentiatie naar ernst en omstandigheden van het geval kan bovendien plaatsvinden binnen de bestaande strafmaat door de rechter bij de straftoemeting. Daarbij kan onder meer rekening worden gehouden met de aard van de beelden, de context van openbaarmaking of verspreiding en de gevolgen voor het slachtoffer. Initiatiefnemers achten deze systematiek voldoende om recht te doen aan verschillen tussen zaken, zonder de strafbepaling zelf verder te compliceren.

Afsluitend zien de leden van de BBB-fractie ook problemen in de handhaving. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe zij hiernaar kijken? En kunnen de initiatiefnemers ook aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel een beslag legt op de capaciteit?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers hebben de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel in beeld gebracht door middel van een uitvoeringanalyse van de geconsulteerde instanties. Daaruit volgt dat initiatiefnemers niet verwachten dat dit wetsvoorstel grote gevolgen voor de werkprocessen van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak zal hebben. Weliswaar zal net zoals alle nieuwe strafbaarstellingen ook de hier voorgestelde strafbaarstelling meer capaciteit vergen. Echter verwachten initiatiefnemers dat door de duidelijk normstelling het eenieder duidelijk zal worden dat het openbaar maken en/of verspreiden van de gewraakte

beelden niet toegestaan is. Daar gaat ook een signaalfunctie vanuit, die de benodigde capaciteit mede zal beperken. Met het oog op efficiënte inzet van capaciteit is het daarom ook wenselijk dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelijktijdig een bewustwordingscampagne wordt gehouden. Ook de keuze van initiatiefnemers om met de Nota van wijziging het delict aan te merken als klachtdelict draagt bij aan efficiënte inzet van politiecapaciteit.

Ten overvloede wijzen initiatiefnemers erop dat ook bij andere (nieuwe) strafbare feiten die plaatsvinden in het digitale domein, dezelfde uitdagingen spelen ten aanzien van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, maar dat ook in die gevallen die uitdagingen geen reden zijn geweest om niet tot strafbaarstelling over te gaan. Voorbeelden daarvan zijn online oplichting, bedreiging of (online) zedendelicten.

Gezien het doel van onderhavige wet en de daarvoor naar verwachting relatief geringe benodigde capaciteit voor handhaving, achten initiatiefnemers het strafbaar stellen van het openbaar maken van de gewraakte beelden wenselijk en proportioneel.

2.7 Artikel 139i, derde lid, Wetboek van Strafrecht

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de uitzonderingen op de strafbaarheid niet uitgebreider zijn omschreven.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers hebben als strafuitsluitingsgrond opgenomen dat degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het openbaar maken of verder verspreiden van de beelden vereiste, niet strafbaar is. Met deze strafuitsluitingsgrond wordt beoogd ruimte te laten voor uitzonderlijke situaties waarin het handelen, gelet op de concrete omstandigheden, gerechtvaardigd kan zijn.

Het is op voorhand niet mogelijk en ook niet wenselijk om in de wet zelf uitputtend vast te leggen wat exact onder het algemeen belang in het kader van dit wetsvoorstel moet worden verstaan. Het opnemen van een limitatieve opsomming zou het risico met zich brengen dat gerechtvaardigde gevallen buiten de reikwijdte van de uitzondering vallen, terwijl tegelijkertijd ongewenste ontwijkconstructies kunnen ontstaan.

De beoordeling of in een concreet geval sprake is van een gerechtvaardigd beroep op het algemeen belang, vergt een zorgvuldige weging van de feiten en omstandigheden en is uiteindelijk aan het Openbaar Ministerie en de rechter. Daarbij geldt dat de strafuitsluitingsgrond terughoudend moet worden toegepast. Niet iedere subjectieve inschatting volstaat; vereist is dat degene die de beelden openbaar maakt of verspreidt te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het handelen noodzakelijk en proportioneel was ter behartiging van een daadwerkelijk algemeen belang.

Initiatiefnemers denken in dit verband met name aan situaties waarin beelden openbaar worden gemaakt met het oog op het bijdragen aan de opsporing van een dader of het (journalistiek) aan de orde stellen van een ernstige misstand.

De leden van de NSC-fractie merken op dat, waar het gaat om de frase ‘dat wanneer iemand te goeder trouw aanneemt dat het algemeen belang het openbaar maken vereiste’, wordt verwezen naar andere strafbepalingen waar deze frase aan is ontleend. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe de praktijk er omtrent die bepalingen uit ziet en daarbij specifiek ingaan op de bewijsbaarheid hiervan?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Met de bepaling dat er geen sprake is van strafbaarheid in het geval dat iemand te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang gediend was met het openbaar maken en delen van beelden, wordt aangesloten bij soortgelijke bepalingen in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 139g, tweede lid, artikel 261, derde lid en 273, tweede lid). In de jurisprudentie is de uitleg van ‘goede trouw’ en ‘algemeen belang’ met name in de context van artikel 261 (smaad) Sr aan de orde geweest. Zonder daar een uitputtend overzicht te kunnen geven, verwijzen initiatiefnemers hieronder naar een aantal uitspraken waarbij het al dan niet kunnen aannemen van de goeder trouw en het dienen van het algemeen belang een rol speelden.

In een recente uitspraak uit 2025⁵, in het kader van een beoordeling van smaad ex artikel 261, derde lid, Sr, heeft een verdachte talloze schadelijke berichten op sociale media geplaatst. De rechter oordeelt in die zaak dat geen sprake is van goeder trouw en dat de plaatsing van die schadelijke berichten het algemeen belang niet dient, omdat met de plaatsing van de betreffende berichten de integriteit van anderen dermate werd geschonden dat daarmee geen redelijk (maatschappelijk) doel werd gediend. In de conclusie geeft de advocaat-generaal ⁶aan de hand van de parlementaire geschiedenis en literatuur een nadere invulling aan de begrippen ‘goeder trouw’ en ‘algemeen belang’. Zo stelt hij dat met het dienen van het algemeen belang wordt uitgedrukt dat de verdachte te goeder trouw heeft mogen aannemen dat hiermee een hoger belang was gediend dan zijn eigen belang. Bij de beoordeling of het algemeen belang de uitingen eiste, spelen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit een rol, aldus de Advocaat-Generaal.

Dat proportionaliteit en subsidiariteit belangrijke gezichtspunten zijn bij de invulling van het begrip ‘algemeen belang’, volgt ook uit een eerdere smaadzaak. Daarin deed de situatie zich voor dat een verdachte een groot aantal mensen op hoogte meende te moeten stellen van het feit dat een persoon hem meer dan tien jaar geleden mishandeld had. In die zaak werd door de rechter geoordeeld dat deze mededeling niet in het algemeen belang was, omwille van redenen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Uit een andere smaad-zaak⁷ uit 2015 volgt dat bij de invulling van ‘goeder trouw’ ook de vergelijking wordt gemaakt met de "normaal en redelijk denkende mens". In die zaak werd namelijk gesteld dat een pleger van smaad zich alleen dan met succes op goed trouw kan beroepen, “indien en voor zover hij zich gedraagt zoals een normaal mens die in de positie van de pleger verkeert”. En: Van handelen in het algemeen belang is naar geldende rechtspraak slechts sprake, wanneer de inhoud en de aard van de beschuldiging

⁵ ECLI:NL:GHARL:2025:2401

⁶ ECLI:NL:PHR:2017:1587 - Parket bij de Hoge Raad, 28-11-2017 / 16/03511

⁷ ECLI:NL:GHAMS:2015:3297

proportioneel is”. In deze zaak oordeelde de rechter dat de beklaagde met zijn uitingen te goeder trouw op grond van de vrijheid van meningsuiting, in het algemeen belang, een bijdrage geleverd heeft aan het publieke debat. In dit geval was er daarom geen sprake van strafbaarheid.

Voor zover er enige conclusies kunnen worden verbonden aan de niet-limitatieve opsomming van bovengenoemde jurisprudentie en zo er al een parallel met het voorliggend wetsvoorstel kan worden getrokken, mag ervan uit gegaan worden dat ook bij de strafuitsluitingsgrond in dit wetsvoorstel voor de uitleg van het begrip ‘goeder trouw’ en ‘algemeen belang’ aangesloten zal moeten worden bij de omstandigheden van het geval. Daarbij gelden dat de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit belangrijke gezichtspunten zijn: “Voor het aannemen van het algemeen belang dient te worden voldaan aan het vereiste dat degene die het bepaalde feit ten laste legt een doel- en middelenafweging maakt: met de beschuldiging moet een redelijk doel zijn gediend en daarnaast moet zijn nagegaan of minder vergaande middelen dat doel kunnen bewerkstelligen”⁸.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd met de strafuitsluitingsgrond voor beelden die zijn gemaakt voor het algemeen belang. Het filmen en openbaar maken van beelden kan immers onder bijzondere omstandigheden ook een legitiem doel dienen. Zo kan het maken van foto's en filmpjes de opsporing in sommige gevallen juist bevorderen, bijvoorbeeld omdat de dader in beeld is gebracht. De leden vrezen echter dat zelfs met de strafuitsluitingsgrond omstanders in de toekomst terughoudender zijn met het maken van filmpjes en foto's van een dader uit angst om vervolgd te worden. Bijvoorbeeld omdat zij niet op de hoogte zijn dat filmen in dát geval wel legaal is. Hebben de initiatiefnemers nagedacht over het effect op de opsporing als omstanders het gevoel hebben niet langer te mogen filmen? Hoe denken de initiatiefnemers dit negatieve effect het beste te kunnen voorkomen?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de D66-fractie naar het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over een mogelijk ‘chilling effect’

4. Uitvoerings- en financiële consequenties

De leden van de PVV-fractie vragen of het voorgestelde verbod wel afdoende is te handhaven. De leden van de VVD-fractie zien in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers stellen dat de nieuwe strafbaarstelling de politie helpt om in sommige gevallen efficiënter te kunnen handhaven. Kunnen de initiatiefnemers deze stelling nader toelichten en uitleggen waar deze stelling op is gebaseerd?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers verwijzen de leden van de PVV-fractie en VVD-fractie naar bovenstaand antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de BBB-fractie. Daarbij wijzen initiatiefnemers deze leden erop dat met de Nota van wijziging de strafbare gedraging is aangemerkt als klachtdelict, hetgeen de effectieve inzet van politiecapaciteit ten goede komt.

⁸ ECLI:NL:GHAMS:2024:991

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de handhavingscapaciteit op het internet en sociale media op dit moment veelal tekortschiet. De grote hoeveelheid aan illegale content is oneindig en er zijn maar weinig mensen om deze content daadwerkelijk op te sporen en te verwijderen. Daar komt bij dat dergelijke werkzaamheden soms veel van werknemers vragen. Hoeveel (extra) capaciteit verwachten de initiatiefnemers nodig te hebben om de onlineopsporing en vervolging onder het wetsvoorstel effectief te laten zijn? Is dit haalbaar?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de constatering van de leden van de D66-fractie dat de handhavingscapaciteit op het internet en sociale media onder druk staat en dat het niet realistisch is om alle online misdrijven actief op te sporen en te vervolgen. Ook bij de handhaving van dit wetsvoorstel zal prioritering noodzakelijk blijven.

Het is op voorhand niet mogelijk om een concrete inschatting te maken van de (extra) capaciteit die nodig is voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten onder dit wetsvoorstel. Initiatiefnemers achten dat ook niet wenselijk, omdat de inzet van capaciteit in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de aard en ernst van individuele zaken en van de keuzes die het Openbaar Ministerie en de politie maken binnen de beschikbare middelen.

Met de Nota van wijziging is er bewust voor gekozen het delict vorm te geven als klachtdelict. Dit betekent dat opsporing en vervolging alleen aan de orde zijn wanneer het slachtoffer of diens nabestaanden daartoe aanleiding zien. Deze keuze draagt ertoe bij dat de handhaving zich kan richten op zaken waarin daadwerkelijk behoefte bestaat aan strafrechtelijk optreden en voorkomt dat schaarse opsporingscapaciteit wordt ingezet op zaken waarin dat door de betrokkenen niet wenselijk wordt geacht. Daarnaast wijzen initiatiefnemers erop dat de regering onderkent dat criminaliteit zich in toenemende mate in het digitale domein afspeelt en dat versterking van de digitale opsporing noodzakelijk is. In dat kader wordt geïnvesteerd in het uitbreiden van digitale expertise en de werving en opleiding van gespecialiseerde rechercheurs. Het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij deze bredere inzet door een duidelijke norm te stellen die gericht en proportioneel kan worden gehandhaafd.

Initiatiefnemers achten het wetsvoorstel daarmee uitvoerbaar en haalbaar binnen de bestaande en voorgenomen inzet op digitale opsporing, waarbij het strafrecht selectief en met oog voor capaciteit wordt ingezet.

De leden van de D66-fractie erkennen net als de indieners dat het delen en verspreiden van beeldmateriaal makkelijker is gemaakt door het internet en sociale media. Zo speelden sociale media ook een grote rol in de voorbeelden genoemd door de initiatiefnemers als aanleiding van het wetsvoorstel. Deze leden stellen echter dat veel personen gebruikmaken van anonieme onlineaccounts en dat schadelijke en strafbare content gemakkelijk onder anonimiteit kan worden geüpload. Hoe denken de initiatiefnemers over de effectiviteit van de strafbaarstelling in het kader van onlineaccounts? Is de strafbaarstelling niet gemakkelijk te omzeilen door een anoniem account aan te maken? Wat vraagt dit van de opsporing?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de constatering van de leden van de D66-fractie dat het gebruik van anonieme onlineaccounts de opsporing van strafbare feiten op internet kan bemoeilijken. Dat geldt niet alleen voor het onderhavige wetsvoorstel, maar voor een breed scala aan online strafbare gedragingen. Anonimiteit kan de drempel tot ongewenst gedrag verlagen, maar

vormt geen vrijbrief voor straffeloosheid. Initiatiefnemers wijzen erop dat de strafbaarstelling niet uitsluitend is gericht op het volledig uitbannen van het gedrag, maar ook een duidelijke norm stelt over wat maatschappelijk onaanvaardbaar is. Ook indien opsporing in individuele gevallen complex is, heeft de strafbaarstelling een normerende en preventieve werking.

Met de Nota van wijziging is het delict vormgegeven als klachtdelict. Dit betekent dat opsporing en vervolging plaatsvinden op initiatief van het slachtoffer of diens nabestaanden. Daarmee wordt de inzet van opsporingscapaciteit gericht op zaken waarin daadwerkelijk behoefte bestaat aan strafrechtelijk optreden, wat de effectiviteit van handhaving vergroot, ook in een online context waarin anonimiteit een rol speelt.

Voor de opsporing kunnen de politie en het Openbaar Ministerie gebruikmaken van bestaande digitale opsporingsbevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, worden onderzocht wie achter een anoniem account schuilgaat. Initiatiefnemers erkennen dat dit niet in alle gevallen mogelijk zal zijn, maar achten dit geen reden om af te zien van strafbaarstelling. Daarnaast benadrukken initiatiefnemers dat de strafrechtelijke aanpak niet op zichzelf staat. Waar identificatie van anonieme verspreiders niet mogelijk of niet proportioneel is, kunnen andere instrumenten, zoals het offline laten halen van content en het tegengaan van verdere verspreiding, bijdragen aan het beperken van schade voor slachtoffers.

Initiatiefnemers zijn van oordeel dat het wetsvoorstel, ook in een online omgeving waarin anonimiteit voorkomt, een betekenisvolle en uitvoerbare bijdrage levert aan de bescherming van slachtoffers, waarbij van de opsporing een gerichte en proportionele inzet wordt gevraagd.

De leden van de CDA-fractie gaan graag wat dieper in op de verantwoordelijkheid van socialmediaplatforms. In de visie van deze leden hebben deze platforms een grote verantwoordelijkheid om de verspreiding van illegale en onwenselijke content tegen te gaan. Deze leden vragen of er met dit voorstel iets wijzigt aan de verantwoordelijkheid van socialmediaplatforms. Met andere woorden, als dit voorstel wordt aangenomen, ligt er dan ook een verplichting bij deze platforms om de (verdere) verspreiding van deze beelden tegen te gaan? Deze leden vragen welke mogelijkheden de initiatiefnemers zien om deze platforms meer verantwoordelijkheid te laten dragen op dit punt.

Antwoorden van initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat online platforms een belangrijke verantwoordelijkheid hebben bij het tegengaan van de verspreiding van illegale en schadelijke content. Het voorliggende wetsvoorstel brengt echter op zichzelf geen wijziging aan in de verantwoordelijkheden die voor sociale-mediaplatforms gelden.

De verplichtingen van platforms om illegale content tegen te gaan vloeien primair voort uit bestaande Europese regelgeving, in het bijzonder de Digital Services Act (DSA). Deze verordening verplicht platforms onder meer om te beschikken over toegankelijke meldingsmechanismen voor illegale content en om, zodra zij kennis hebben van dergelijke content, passend op te treden. De DSA bepaalt daarbij niet zelf welke content illegaal is; die kwalificatie volgt uit het nationale recht.

Met het voorliggende wetsvoorstel, zoals gewijzigd bij Nota van wijziging, wordt het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken en verder verspreiden van beelden van personen die

dringend hulp behoeven of zijn overleden strafbaar gesteld. Voor zover dergelijke beelden onder deze strafbaarstelling vallen, kunnen zij daarmee ook als illegale content in de zin van de DSA worden aangemerkt. Dit betekent dat bestaande DSA-verplichtingen voor platforms ook op deze categorie content van toepassing kunnen zijn, zonder dat daarvoor aanvullende verplichtingen in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd.

Initiatiefnemers benadrukken dat de strafbaarstelling is vormgegeven als klachtdelict. Strafrechtelijk optreden tegen openbaarmakers en verdere verspreiders vindt daarmee plaats op initiatief van het slachtoffer of diens nabestaanden. De rol van platforms blijft beperkt tot hun bestaande verantwoordelijkheid om, na kennisneming, illegale content te verwijderen of verdere verspreiding tegen te gaan.

Initiatiefnemers zien het als een taak van de wetgever op Europees niveau om, waar nodig, het platformregime verder te ontwikkelen. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich primair op normstelling en individuele aansprakelijkheid en beoogt niet vooruit te lopen op mogelijke aanpassingen van het Europese kader. In die zin vullen het nationale strafrecht en de platformverplichtingen onder de DSA elkaar aan, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid.

5. Consultatie

De leden van de VVD-fractie hebben enkel het advies van het OM gezien dat was toegevoegd bij de memorie van toelichting. Kunnen de overige uitgebrachte adviezen, zoals het advies van de politie, ook worden toegevoegd bij het verschijnen van de nota naar aanleiding van het verslag? En, zo ja, kunnen de initiatiefnemers aangeven of de politie het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt, steunt?

Antwoord van de initiatiefnemers:

De overige adviezen zijn inmiddels openbaar gemaakt. De politie vindt het een sympathiek voorstel, maar heeft enkele zorgen over de handhaafbaarheid. Initiatiefnemers hebben, onder meer naar aanleiding van zorgen van de politie, de keuze gemaakt het delict vorm te geven als klachtdelict. Initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat hiermee schaarse capaciteit van de politie efficiënter kan worden ingezet. Dit komt ook de handhaafbaarheid ten goede.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de opmerkingen van de NVvR of de initiatiefnemers bereid zijn om het begrip ‘algemeen belang’ nader toe te lichten in de context van het wetsvoorstel. Deze leden vragen ook of de initiatiefnemers bekend zijn met jurisprudentie over wat het algemeen belang vergt en hoe de definitie van het algemeen belang wordt ingekleurd in de jurisprudentie in het strafrecht, bijvoorbeeld naar aanleiding van uitspraken over de toepassing van de artikelen 139g, 261 en 273 Sr.

Antwoord van de initiatiefnemers:

De initiatiefnemers verwijzen de leden van de VVD-fractie naar bovenstaande antwoorden op een vergelijkbare vraag van de leden van de BBB-fractie.

De leden van de NSC-fractie hebben vragen omtrent de handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbepaling. De politie geeft bijvoorbeeld aan problemen te voorzien als het gaat om handhaafbaarheid. Een van die problemen is volgens de politie dat de

opsporingsmogelijkheden beperkt zullen zijn, omdat niet alle bevoegdheden zullen mogen worden ingezet. Kunnen de initiatiefnemers – onder andere naar aanleiding van de inzichten van de politie, maar ook breder – nader reflecteren op de handhaafbaarheid van het verbod?

Antwoord van de initiatiefnemers:

De initiatiefnemers verwijzen de leden van de NSC-fractie naar het bovenstaande antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen in de consultatie van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) het advies om het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ toe te voegen aan de strafbaarstelling, 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 initiatiefnemers geven aan dat zij deze aanbeveling niet hebben opgevolgd om een extra drempel om tot strafbaarheid te komen te voorkomen. Hiermee is de situatie zoals geschetst door de NOvA echter niet weggenomen. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe een persoon die een ander belang groter acht dan zijn eigen privacy, en dus goedkeuring geeft, onder de huidige strafbaarstelling valt?

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het advies van de Nederlandse orde van advocaten om het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ op te nemen in de strafbaarstelling. Naar aanleiding van dit advies en de vragen van de leden van de D66-fractie hebben initiatiefnemers in de Nota van wijziging ervoor gekozen dit bestanddeel alsnog toe te voegen.

Met het opnemen van het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ wordt verduidelijkt dat geen sprake is van strafbaarheid indien het slachtoffer zelf instemt met het openbaar maken of verder verspreiden van de beelden, omdat in dat geval het handelen niet wederrechtelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat een slachtoffer dat bewust een ander belang zwaarder laat wegen dan de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, zichzelf of anderen strafbaar zou maken door toestemming te verlenen voor publicatie.

Initiatiefnemers achten deze oplossing passend, omdat hiermee recht wordt gedaan aan de autonomie van het slachtoffer, terwijl tegelijkertijd de strafbaarstelling haar normerende werking behoudt voor situaties waarin zonder toestemming en zonder gerechtvaardigd doel beelden worden openbaar gemaakt of verspreid. Het toevoegen van het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ maakt bovendien expliciet dat alleen onrechtmatige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer onder de strafbaarstelling vallen. Initiatiefnemers zijn van oordeel dat met deze aanpassing de door de NOvA gesignaleerde problematiek en de zorgen van de leden van de D66-fractie op zorgvuldige wijze zijn weggenomen.

De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat zowel voor hulpverleners als voor (112-)journalisten, die elkaar vaak tegenkomen bij incidenten, helder is wat de regels zijn en wat wel en niet is toegestaan. Deze leden vragen de initiatiefnemers of zij dit delen en welke mogelijkheden zij zien om hier aandacht aan te besteden.

Antwoord van de initiatiefnemers:

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het van groot belang is dat voor hulpverleners, (112-)journalisten en andere professionals die bij incidenten aanwezig zijn, helder is wat wel en niet is toegestaan onder het voorliggende wetsvoorstel. Juist omdat deze groepen elkaar in de praktijk vaak tegenkomen op plaatsen waar slachtoffers zich in een kwetsbare situatie bevinden, is duidelijke normstelling en communicatie essentieel.

Initiatiefnemers benadrukken dat het wetsvoorstel zich niet richt tegen het verrichten van hulpverlening of het verrichten van journalistiek werk als zodanig. Integendeel: het bieden van hulp aan slachtoffers en het zorgvuldig informeren van het publiek zijn van groot maatschappelijk belang. Het wetsvoorstel is gericht op het zonder gerechtvaardigd doel openbaar maken of verder verspreiden van beelden van slachtoffers en beoogt geen belemmering te vormen voor professionele, zorgvuldige verslaggeving of hulpverlening.

Om ervoor te zorgen dat de regels in de praktijk goed worden begrepen, zien de initiatiefnemers een belangrijke rol weggelegd voor publieks- en voorlichtingscampagnes. Daarbij kan expliciet aandacht worden besteed aan de reikwijdte van het wetsvoorstel, aan het onderscheid tussen gerechtvaardigd en ongerechtvaardigd gebruik van beeldmateriaal en aan de bijzondere positie van hulpverleners en journalisten. Ook kan worden aangesloten bij bestaande beroepscode, richtlijnen en opleidingen, zoals die gelden voor hulpdiensten en journalistieke beroepsgroepen.

Initiatiefnemers achten het wenselijk dat deze voorlichting niet alleen gericht is op het brede publiek, maar ook specifiek op professionals die regelmatig met dit soort situaties te maken hebben. Daarmee kan worden bijgedragen aan rechtszekerheid, zorgvuldige beroepsuitoefening en het voorkomen van onbedoelde overtredingen, terwijl tegelijkertijd de bescherming van slachtoffers centraal blijft staan.

De voorzitter van de commissie,

Eerdmans

Adjunct-griffier van de commissie,

Meijer