

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

**Nr. 8 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE
GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING**

Aan de Leden

Den Haag, 22 mei 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 27 maart 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor 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 (Kamerstuk 36381). De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid is hierover geïnformeerd met een brief van 27 maart 2025 (2025Z05775). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan, dat ziet op de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel.

Inhoud wetsvoorstel en grondrechtelijk kader

Met het initiatiefvoorstel wordt een strafbaarstelling voorgesteld voor het opzettelijk openbaar maken van afbeeldingen van personen die dringend hulp nodig hebben of die ten gevolge van die situatie zijn overleden. Het voorstel raakt aan de vrijheid van meningsuiting (o.a. artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (o.a. artikel 8 EVRM)).

Het voorstel heeft als doel de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers te beschermen. Deze bescherming heeft een beperking tot gevolg van de vrijheid van meningsuiting voor degenen die beeldmateriaal van slachtoffers openbaar willen maken. Bij een beperking van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM) is van belang dat deze (1) bij wet is voorzien, (2) een legitiem doel dient en (3) in een democratische samenleving noodzakelijk is. Bij de vraag of een beperking in een

democratische samenleving noodzakelijk is (3), beoordeelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) of er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte en of de beperking proportioneel is, dat wil zeggen: in verhouding staat tot het beoogde doel.¹ Daarbij is van belang dat de wetgever de noodzaak van de beperking goed onderbouwt.² Ook de aard en ernst van de sancties spelen een rol bij de beoordeling door het EHRM.³ Bovendien moet er geen lichter middel zijn om hetzelfde doel te bereiken (subsidiariteit).⁴ Hieronder wordt ingegaan op de onderbouwing van de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde strafbaarstelling.

Subsidiariteit: inzet van het strafrecht

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen het *strafrecht* in te zetten. De inzet van het strafrecht is een uiterst middel en moet dus zorgvuldig worden afgewogen. Het wetsvoorstel heeft als doel ervoor te zorgen dat beelden van personen die dringend hulp behoeven niet langer openbaar worden gemaakt, zodat geen inbreuk wordt gemaakt op hun persoonlijke levenssfeer. Het EHRM leidt uit artikel 8 EVRM af dat staten soms proactief maatregelen moeten nemen om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beschermen.⁵ Het is in principe aan staten zelf om te beoordelen hoe zij dit doen. Zo kan het nodig zijn om bepaalde handelingen strafbaar te stellen om het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te beschermen, bijvoorbeeld bij afschrikking tegen zware geweldsdelicten. Als het gaat om het tegengaan van mindere ingrijpende handelingen die bijvoorbeeld grote psychologische gevolgen voor individuen kunnen hebben, is de inzet van het strafrecht niet altijd nodig. Dan kan ook de mogelijkheid om op grond van het *privaatrecht* naar de rechter te stappen, voldoende bescherming bieden.⁶

De Raad van State heeft in zijn advies opmerkingen gemaakt over de subsidiariteit. De Raad van State benadrukt het belang om in kaart te brengen wat de verschillende mogelijkheden zijn om het maken en delen van beelden van slachtoffers tegen te gaan, voordat tot strafbaarstelling wordt overgegaan. Te denken valt aan het versterken van civiele mogelijkheden om platforms aan te spreken waarop de beelden worden getoond, als mogelijk minder ingrijpend instrument om hetzelfde resultaat te bereiken. Mocht tot inzet van het strafrecht worden

¹ Zie bijv. *The Sunday Times v. the UK* (no. 1), par. 62.

² Zie *Animal Defenders International v. the UK*, par. 108 en *Handyside v. the UK*, par. 49.

³ Zie *Bédat v. Switzerland*, par. 79.

⁴ Zie *Glor v. Switzerland*, par. 94.

⁵ Zie *Barbulescu v. Romania*, par. 108-112.

⁶ Zie *Söderman v. Sweden*, par. 82 en 85 en *Tolic and others v. Croatia*, par. 94.

overgegaan merkt de Raad van State nog op dat, gelet op de ernst van het delict, er meer aanleiding lijkt om de strafbaarstelling een overtreding te laten zijn in plaats van een misdrijf.

Anders dan aanbevolen door de Raad van State hebben de initiatiefnemers niet in kaart gebracht welke minder ingrijpende alternatieven er zijn om het maken en delen van beelden van slachtoffers tegen te gaan, voordat tot inzet van het strafrecht wordt overgegaan. De initiatiefnemers geven aan dat bewustwordingscampagnes tot dusver niet tot een kentering hebben geleid en dat de strafbaarstelling kan helpen de bewustwording te vergroten. Minder ingrijpende mogelijkheden via het privaatrecht zijn niet verkend.

Gelet hierop geeft de tijdelijke commissie de leden in overweging om in het kader van de subsidiariteit te wegen of inzet van het strafrecht hier de meest aangewezen weg is.

Proportionaliteit: reikwijdte van de strafbepaling

Het wetsvoorstel heeft zoals gezegd als doel de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers te beschermen. De voorgestelde strafbaarstelling heeft een beperking tot gevolg van de vrijheid van meningsuiting voor degenen die beeldmateriaal waarop slachtoffers te zien zijn, openbaar willen maken. Het EHRM beoordeelt bij het afwegen van de vrijheid van meningsuiting tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onder meer de inhoud, vorm en gevolgen van de openbaarmaking.⁷ De verspreiding van het beeldmateriaal speelt daarbij een rol.⁸ Als een bericht wordt verspreid onder professionals of in een dusdanig beperkte kring dat deze geen significante schade kan aanrichten, kan dit bijvoorbeeld een mitigerende factor zijn bij deze beoordeling. Andersom geldt dat de impact op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer aanzienlijk is bij een bericht dat toegankelijk is voor alle internetgebruikers of dat door het invullen van een naam in een zoekmachine naar voren komt, aldus het EHRM.⁹

De Raad van State heeft over de gevolgen van de openbaarmaking ook opmerkingen gemaakt. De Raad van State adviseert dat moet worden verduidelijkt of onder de strafbaarstelling ook het delen van afbeeldingen valt *in een beperkte kring van privépersonen*. De Raad van State stelt daarbij de vraag of er draagvlak bestaat voor een dergelijke

⁷ Zie Von Hannover v. Germany no. 2, par. 112.

⁸ Zie Von Hannover v. Germany no. 2, par. 112, en Karhuvaara and Iltalehti v. Finland, par. 47.

⁹ Zie Cicad v. Suisse, par. 60 en Kozan c. Turquie par. 51.

strafbaarstelling. In de rechtspraak en wetsgeschiedenis zijn namelijk aanknopingspunten te vinden om ervoor te kiezen het openbaar maken van beeldmateriaal in een beperkte kring van privépersonen niet strafbaar te maken. Verder adviseert de Raad van State toe te lichten waarom ervoor is gekozen de eerste openbaarmaking van beeldmateriaal wel strafbaar te stellen, maar de (verdere) *verspreiding* niet. De Raad van State illustreert met een voorbeeld dat de voorgestelde strafbaarstelling tot gevolg kan hebben dat een handeling met een kleinere impact op de privacy – het delen in een beperkte kring van privépersonen, bijvoorbeeld via een appgroep – wel strafbaar zal zijn en het vervolgens verspreiden via internet – met een potentieel veel groter bereik – niet.

De initiatiefnemers bevestigen dat het de bedoeling is dat de strafbaarstelling ziet op de persoon die de beelden als eerste openbaar maakt, ongeacht de omvang van de kring van personen. Het delen van afbeeldingen in een beperkte kring valt hier dus ook onder. De initiatiefnemers gaan niet in op de vraag van de Raad van State over het draagvlak voor deze strafbaarstelling en de vraag of het proportioneel is om het delen van beeldmateriaal in een beperkte kring van privépersonen via een appgroep wel strafbaar te stellen, maar het verder verspreiden via internet – met een groter bereik – niet. De aanknopingspunten in de rechtspraak en wetsgeschiedenis voor een beperktere strafbaarstelling worden ook niet besproken. Over het strafbaar stellen van het *verspreiden* van beeldmateriaal merken de initiatiefnemers op dat zij dit niet strafbaar willen stellen omdat zij het probleem bij de kern willen aanpakken, namelijk bij degene die de beelden openbaar maakt.

Verder maakt het wetsvoorstel het openbaar maken van beeldmateriaal strafbaar, niet alleen wanneer aan de hand van *persoonskenmerken* de persoon kan worden geïdentificeerd, maar ook wanneer uit de *context* kan worden afgeleid om welke persoon het gaat.¹⁰ Het EHRM beoordeelt zoals gezegd de inhoud, vorm en gevolgen van de openbaarmaking bij het afwegen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het recht op vrijheid van meningsuiting.¹¹ Hierbij speelt de wijze waarop de persoon te zien is ook een rol.¹²

De Raad van State heeft over de herkenbaarheid van het slachtoffer de vraag opgeworpen of een strafbaarstelling wel proportioneel is als alleen

¹⁰ *Kamerstukken II* 2024/25, 36381, nr. 5, p. 17.

¹¹ Zie *Von Hannover v. Germany* no. 2, par. 112.

¹² Zie *Reklos and Davourlis v. Greece*, par. 42, en *Wirtschafts-Trend Zeitschriften-Verlagsgesellschaft m.b.H. v. Austria* (no. 3), par. 47 en *Krone Verlag GMBH v. Austria*, par. 51 en 55.

uit de context of omgeving kan worden afgeleid wie is afgebeeld. De privacy-schending is in zo'n geval immers beperkt. De Raad van State adviseert dat het slachtoffer herkenbaar moet zijn aan de hand van persoonskenmerken, eventueel in combinatie met omgevingsfactoren, om binnen de strafbaarstelling te vallen.

De initiatiefnemers hebben dit advies niet opgevolgd. De initiatiefnemers vinden het van belang dat ook de omgevingskenmerken onderdeel kunnen zijn van de strafbaarstelling. Zij menen dat ook sprake kan zijn van een grove privacy-schending wanneer het slachtoffer voor nabestaanden herkenbaar is aan de hand van de context, bijvoorbeeld bij beeldmateriaal van een ernstig auto-ongeluk. Zij geven daarmee impliciet aan dat zij ook de openbaarmaking van beeldmateriaal met herkenbaarheid van het slachtoffer aan de hand van de context in verhouding vinden staan tot de voorgestelde straf (gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie).

Gelet op het voorgaande geeft de tijdelijke commissie de leden in overweging om de proportionaliteit van de strafbaarstelling te wege, in het bijzonder de keuze om het openbaar maken van beelden binnen een beperkte kring van privépersonen wel strafbaar te stellen en verdere verspreiding niet.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling