

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het is de taak van de overheid om te zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving. Daarvoor is het van belang oog te hebben voor ontwikkelingen in de samenleving en de grenzen van wat in Nederland geoorloofd gedrag is te markeren, te bewaken en waar nodig bij te stellen. De criminaliteit in Nederland is voortdurend in beweging, zowel in de offline als de online wereld. De aard en ernst van georganiseerde criminaliteit, waarvan een ondermijnend effect uitgaat op de samenleving, maar ook van andere criminaliteit, zoals high impact crimes, die veel impact hebben op het veiligheidsgevoel van slachtoffers en hun directe omgeving, zijn aan verandering onderhevig. Onder meer als gevolg van de digitalisering van de samenleving ontstaan nieuwe strafwaardige fenomenen. Mensen maken zich online in toenemende mate schuldig aan ernstige inbreuken op het privéleven van andere mensen. De veiligheid van kwetsbare groepen, zoals kinderen, vraagt om continue aandacht.

Inbreuken op essentiële rechtsbelangen vragen om optreden van de overheid. Dit begint bij duidelijke normstelling. De grenzen van wat in Nederland wel en niet geoorloofd gedrag is moeten helder zijn. Bij overschrijding hiervan dient een passende interventie te volgen. Het strafrecht heeft daarbij de rol van ultimum remedium. Er is aanleiding voor strafrechtelijke handhaving bij normschendingen van zodanige ernst dat handhaving ervan niet of niet alleen door andere sancties dan strafrechtelijke sancties kan plaatsvinden.

Het kabinet staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht dat ontwikkelingen in strafwaardig gedrag en de gevolgen hiervan serieus neemt. Criminaliteit leidt tot onveiligheidsgevoelens in de samenleving. Voor de bestrijding hiervan is een effectief strafrechtelijk instrumentarium van wezenlijk belang. Het huidige criminaliteitsbeeld, de maatschappelijke afkeuring en onrust die bepaalde gedragingen veroorzaken en de toenemende maatschappelijke roep om herkenbare erkenning van leed van slachtoffers zijn voor het kabinet aanleiding voor een herwaardering van de strafbaarstelling van een aantal actuele delictsvormen. Hiermee geeft het kabinet uitdrukking aan een verandering in de opvattingen over de laakbaarheid en strafwaardigheid van diverse gedragingen en de wenselijkheid van de bestrijding van een aantal actuele en veelvoorkomende delicten.

Doel van dit wetsvoorstel is om de veiligheid in Nederland te verbeteren. Om actuele strafwaardige fenomenen beter te kunnen bestrijden worden twee nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Verder worden de wettelijke strafmaxima voor een aantal delicten verhoogd. Dit gebeurt onder meer door bepaalde ernstiger verschijningsvormen als strafverzwarende omstandigheid aan te merken. Op de aard en ernst van een gedraging toegesneden delictsommschrijvingen en strafmaxima maken een versterkte strafrechtelijke aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en een passende bestraffing van daders mogelijk. Daarnaast draagt heldere normstelling bij aan de maatschappelijke bewustwording over de omgangsvormen binnen onze samenleving en de grenzen die hierbij in acht genomen dienen te worden. Zodoende heeft dit wetsvoorstel ook een normatieve en afschrikwekkende functie.

Het wetsvoorstel bevat de volgende wetswijzigingen, die in paragraaf 2 van deze memorie nader worden toegelicht:

- Verhoging van de strafmaxima voor het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (wijziging artikel 137d Sr);
- Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal, waaronder *wraakporno* (nieuw artikel 139h Sr);
- Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld:

- Invoering van een strafverzwarringsgrond voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk (wijziging artikel 140 Sr);
- Verhoging van het strafmaximum voor handel in en bezit van automatische vuurwapens (wijziging artikel 55 van de Wet wapens en munitie);
- Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling:
 - Uitbreiding van de strafverzwarringsgrond voor kindermishandeling tot kinderen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd (wijziging artikel 304 Sr);
 - Invoering van een strafverzwarringsgrond voor stelselmatige kindermishandeling (wijziging artikel 304 Sr);
 - Aanpassing van de verjaringstermijn voor kindermishandeling (wijziging artikel 71 Sr);
- Verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag (wijziging artikel 311 Sr);
- Zelfstandige strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners (artikel 426ter Sr).

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Verhoging van het strafmaximum voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie

Discriminerende uitingen zorgen voor een gevoel van onveiligheid bij slachtoffers en kunnen, wanneer daarbij ook wordt aangezet tot haat of geweld, leiden tot daadwerkelijke verstoring van de openbare orde, tot gewelddadigheden en vergaande conflicten die de samenleving kunnen ontwrichten. Discriminatie raakt zo niet alleen individuele personen, maar ondermijnt de gehele samenleving.

Uitgangspunt is dat wat offline als strafbaar wordt beschouwd, online eveneens strafbaar is. De digitalisering van de samenleving en het gemak om via online fora, sociale media en andere internet gerelateerde applicaties informatie te delen bieden ruime mogelijkheden om een podium te zoeken voor discriminatie, haat en geweld. Er is – met name online - sprake van een maatschappelijke tendens om het recht op vrijheid van meningsuiting als onbegrensd te beschouwen.

In 2017 behandelde het Openbaar Ministerie (OM) 144 discriminatiefeiten. In 19 zaken ging het om overtreding van artikel 137d Sr, waarin het aanzetten tot geweld, haat of discriminatie strafbaar is gesteld.¹ Het betreft een bestendig aantal zaken. Hoewel lang niet alle ervaringen met discriminatie worden gemeld en/of geregistreerd, geven geregistreerde incidenten wel een indicatie van de omvang en de aard van discriminatie in de samenleving.

Het kabinet wil een duidelijke grens trekken bij uitlatingen die aanzetten tot geweld, haat of discriminatie. Voorkomen moet worden dat het recht op de vrijheid van meningsuiting wordt misbruikt om tweespalt in de samenleving te zaaien. In het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" 2017-2021 staat dat in verband met de ernst van het delict haatzaaien de straf dient te worden verdubbeld. Deze strafverhoging kan in de sleutel worden geplaatst van voornoemde maatschappelijke ontwikkelingen. Met de verhoging van de wettelijke strafmaxima in artikel 137d Sr benadrukt het kabinet dat het aan de kant staat van mensen die beledigd worden, die gediscrimineerd worden en die zich in hun bestaan in Nederland bedreigd voelen. Tegelijkertijd gaat van de hogere strafbedreiging een afschrikwekkende werking uit.

2.2 Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal

De digitalisering van de samenleving gaat gepaard met mogelijkheden om overal en op elk moment beeldmateriaal, waaronder intiem seksueel beeldmateriaal, te vervaardigen en te verspreiden. Het online uiten van seksuele interesse voor anderen en het delen van seksueel beeldmateriaal (*sexting*) maakt deel uit van de hedendaagse seksuele omgangsvormen.² Ook jongeren experimenteren steeds vaker online met seksualiteit.³ Soms worden de foto's of filmpjes

¹ Strafbare discriminatie in beeld 2017, Openbaar Ministerie.

² Uit onderzoek (Monitor seksuele gezondheid in Nederland 2017, Rutgers, 2018) komt naar voren dat sexting en afspreken en seks via datingapps het meest voorkomen onder 18- tot en met 24-jarigen en onder mensen zonder vaste relatie.

³ Uit onderzoek (Seks onder je 25^e, Rutgers, 2017) blijkt dat dat 14,5% van de jongeren van 16 of 17 jaar wel eens een intieme foto van zichzelf heeft verzonden en dat 43,5% heeft wel eens een dergelijk materiaal heeft ontvangen.

met wederzijds goedvinden vervaardigd. Maar het bestaan van seksueel beeldmateriaal maakt mensen ook kwetsbaar voor misbruik. Eenmaal vervaardigd materiaal kan eenvoudig, zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde, worden gedeeld.

Misbruik van seksueel beeldmateriaal komt op steeds grotere schaal voor. In 2016 heeft Helpwanted.nl (hulplijn en meldpunt voor jongeren tot 25 jaar en opvoeders) in totaal 1869 meldingen van online seksueel misbruik ontvangen, een toename van 20% ten opzichte van 2015. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin geen toestemming is gegeven voor de verspreiding van seksueel beeldmateriaal of waarin het beeldmateriaal wordt misbruikt om de afgebeelde in een compromitterende situatie te brengen (ook wel aangeduid als *wraakporno* of *exposen*). Soms worden daarbij ook andere persoonlijke gegevens van de afgebeelde persoon gedeeld, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens. Dit is een aantasting van de persoonlijke levenssfeer en kan voor bedreigende situaties zorgen.

Ook komt het voor dat de afgebeelde er niet eens van op de hoogte is dat het beeldmateriaal bestaat. Op zogenaamde "gluurwebsites" circuleert stiekem gemaakt beeldmateriaal van seksuele aard: beelden van naakte mensen – dikwijls (jonge) vrouwen – of van mensen die seks hebben. Dergelijke heimelijk gemaakte opnames zijn afkomstig van stiekem geplaatste camera's of gehackte bewakingscamera's, die bijvoorbeeld zijn opgesteld in sauna's, kleed- of doucheruimtes van sportcomplexen, toiletten of hotelkamers. De gefilmde personen worden zonder hun medeweten voor bezoekers van pornosites of internetfora tentoongesteld. Op deze websites wordt ook wel beeldmateriaal aangetroffen van vrouwen bij wie stiekem onder de rok of jurk is gefilmd. De psychische gevolgen voor slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal kunnen ernstig en langdurig zijn. Vaak overheersen gevoelens van schaamte, onmacht en onveiligheid. Hierbij speelt een rol dat eenmaal verspreid materiaal vaak niet (volledig) verwijderd en vernietigd kan worden, zodat slachtoffers ook na de publicatie hiermee nog gedurende lange tijd en via verschillende sociale mediakanalen geconfronteerd kunnen worden. Dit doet ernstig afbreuk aan de (online) veiligheid van slachtoffers.

Het kabinet is van mening dat wanneer zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde seksueel beeldmateriaal wordt vervaardigd er sprake is van een aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de intieme en gevoelige aard van het materiaal moeten mensen zelf kunnen bepalen of dit tot stand komt.

Voorts vindt het kabinet het uiterst laakbaar en strafwaardig als seksueel beeldmateriaal openbaar wordt gemaakt met de bedoeling om de afgebeelde persoon te benadelen. Volgens het kabinet wordt hiermee ernstig inbreuk gemaakt op de (seksuele) privacy van de afgebeelde.

Hoewel de strafwet ook nu al via meer algemene strafbaarstellingen (zoals gebruik van een verborgen camera, smaad, laster, belediging, bedreiging) bescherming biedt tegen verschillende vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal, ziet het kabinet aanleiding voor zelfstandige strafbaarstelling, omdat de huidige strafbepalingen de lading van de strafbare gedragingen waarmee de samenleving veelvuldig en indringend wordt geconfronteerd onvoldoende dekken. Misbruik van seksueel beeldmateriaal heeft vaak een grote impact op slachtoffers, vooral ook door het gebruik van het internet. Een op de strafbare gedraging toegesneden strafbaarstelling met passende strafmaxima draagt bij aan een eenduidige strafrechtelijke aanpak en zorgt voor herkenbare erkenning van leed dat slachtoffers wordt aangedaan. Van specifieke strafbaarstelling gaat tevens het duidelijke signaal uit aan (potentiële) daders dat dit type gedrag niet acceptabel is en ernstig wordt afgekeurd.

Voorgesteld wordt om misbruik van seksueel beeldmateriaal strafbaar te stellen in het Wetboek van Strafrecht als misdrijf tegen de openbare orde. De bescherming van de privacy maakt onderdeel uit van de bescherming van openbare orde en wordt beschermd in Boek II Titel V van het Wetboek. Concreet wordt in een nieuw artikel 139h Sr het opzettelijk en zonder medeweten of toestemming van de betrokkene vervaardigen van een afbeelding van seksuele aard strafbaar gesteld, evenals het in bezit hebben van een op dergelijke wijze vervaardigde afbeelding en het openbaar maken hiervan. Daarnaast wordt het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard- ongeacht of deze wel of niet zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde is vervaardigd of in bezit is - met het oogmerk de afgebeelde persoon te benadelen strafbaar gesteld. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan het regeerakkoord waarin staat dat *wraakporno* als zelfstandig delict strafbaar wordt gesteld. De reikwijdte van de strafbaarstelling is

zodanig dat ook nieuwe en toekomstige vormen van aan *wraakporno* verwante vormen van openbaarmaking van seksueel beeldmateriaal met de intentie om de afgebeelde te benadelen hieronder vallen.

2.3 Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld

De afgelopen tijd viel een toename van geweld binnen de georganiseerde misdaad waar te nemen, evenals van organisaties die zich in de aanwending van ernstig geweld hebben gespecialiseerd en hun diensten aan georganiseerde misdaadgroepen en individuen aanbieden. Liquidaties in de publieke ruimte met gebruik van zware wapens illustreren een toename van de ernst van het geweld tussen criminelen.⁴ Hierbij is in toenemende mate sprake van ernstige gevaarstelling en gevolgen voor omstanders. Ook zijn er bij de uitvoering van liquidaties enkele vergismorden gepleegd. De aard van het gebruikte geweld wordt steeds ernstiger. Zo wordt er door misdaadgroepen steeds vaker gebruik gemaakt van automatische vuurwapens.⁵ Naast criminele organisaties die tot oogmerk hebben om ernstige geweldsmisdrijven plegen hebben organisaties met het oogmerk om drugs uit Lijst I (harddrugs) van de Opiumwet binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen in toenemende mate een ondermijnd effect. Nederland is een belangrijke spil voor de in- en doorvoer van harddrugs in Europa.⁶ De internationale drughandel is de grootste ondermijnende misdaadmarkt in Nederland, waar naar schatting miljarden euro's mee verdiend worden.⁷ Deze handel en de investering van de daarmee gegenereerde winsten, creëren onacceptabele (financiële) machtsposities. De spelfunctie van Nederland in de harddrugsmarkt heeft een aanzuigende werking voor buitenlandse misdaadgroepen, zoals de Italiaanse en Albanese maffia. Verwacht wordt dat het geweld rondom de handel in cocaïne de komende jaren verder zal toenemen, doordat nieuwe criminele groepen gaan concurreren met gevestigde criminele groepen. Ook het geweld dat gepaard gaat met heroïnehandel, inclusief liquidaties in de openbare ruimte, zal de komende jaren naar verwachting voortduren.⁸

Het gevaar dat van criminele organisaties uitgaat hangt samen met de door de criminele organisatie beoogde misdrijven. In het licht van het huidige criminaliteitsbeeld ziet het kabinet aanleiding voor de introductie van een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie. Met deze wetswijziging wordt een bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.⁹ Deelneming aan ernstig ondermijnende organisaties kan op dit moment worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren (140, eerste lid, Sr). Dat strafmaximum komt ontoereikend voor in die gevallen waarin een organisatie zich richt op het plegen van misdrijven als moord, ontvoering en andere zeer gewelddadige handelingen of ernstige ondermijnende activiteiten zoals de handel in harddrugs. Mede in het licht van de maatschappelijke onrust die dit soort criminele activiteiten veroorzaken ziet het kabinet aanleiding om het wettelijk strafmaximum te verhogen naar ten hoogste tien jaren gevangenisstraf indien de criminele organisatie tot oogmerk heeft zeer ernstige misdrijven te plegen. Hiermee wordt een signaal afgegeven van de sterke maatschappelijke afkeuring van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk.

Handel in en het bezit van automatische vuurwapens brengt een nog groter risico voor de samenleving met zich dan dat van andere vuurwapens. De Tweede Kamer heeft de regering daarom, mede in het licht van de toename van liquidaties met vuurwapens in de afgelopen jaren, bij motie verzocht de strafmaat voor het handelen in strijd met de bepalingen in de Wet wapens en munitie met betrekking tot automatische vuurwapens te verhogen.¹⁰ Hieraan wordt in dit wetsvoorstel uitvoering gegeven door wijziging van artikel 55 van de Wet wapens en munitie.

⁴ Jaarbericht Openbaar Ministerie 2016, p. 28.

⁵ Verkennende voorstudie Liquidaties, WODC, 2017 o.a. p. 6.

⁶ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013 en 2017, Europol; EU Drug Markets report 2016, European Centre for Drugs and Drugs Addiction (EMCDDA) and Europol.

⁷ Nationale Rekeningen Revisie 2010, CBS; The Scale and Impacts of Money Laundering, B. Unger, 2007.

⁸ Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017, p. 43 + 50.

⁹ Kamerstukken II 2017/18 29911, nr. 180.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 189.

2.4 Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling

Kindermishandeling is een ernstig maatschappelijk probleem met langdurige en ingrijpende gevolgen voor slachtoffers. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling heeft prioriteit. Op 25 april 2018 hebben de minister voor Rechtsbescherming, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG het programma Geweld hoort nergens thuis gelanceerd. Daarnaast blijkt de prioriteit ook uit het regeerakkoord 2017-2021. Vroegtijdige signalering en open gesprekken over vermoedens van mishandeling en geweld krijgen meer aandacht in de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de forensische kennis op het terrein van kindermishandeling wordt versterkt.

Het voorkomen en terugdringen van kindermishandeling is van groot belang. Dit doet evenwel niet af aan het belang van mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen kindermishandeling bij normschendingen van zodanige ernst dat correctie, afkeuring en herstel van de geleden schade nodig zijn.

Slachtoffers van kindermishandeling verkeren in een kwetsbare positie. Kindermishandeling heeft vaak een stelselmatig karakter. Het risico op herhaling is groot omdat de dader zich doorgaans in de directe omgeving van het slachtoffer bevindt. Er kan sprake zijn van een familierelatie, maar ook van een andere afhankelijkheidsrelatie. Hierdoor kunnen slachtoffers zich vaak moeilijk onttrekken aan de mishandeling. De verhouding van het slachtoffer tot de dader kan maken dat het slachtoffer voor het doen van aangifte afhankelijk is van de dader. Pas wanneer het slachtoffer zich uit zijn afhankelijke situatie heeft weten los te maken, is het in staat in meer vrijheid beslissen over het al dan niet doen van aangifte. Dit kan betekenen dat tegen de tijd dat het slachtoffer naar buiten treedt, de mishandeling al is verjaard.

Het kabinet vindt het belangrijk dat er bij de strafrechtelijke aanpak van mishandeling van minderjarigen oog is voor de kwetsbare positie van slachtoffers. Daarom stelt het kabinet voor om de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mishandeling van een minderjarige op een drietal punten te verruimen. Ten eerste stelt het kabinet voor om de verjaringstermijn voor mishandeling van een minderjarige in artikel 71 Sr te verlengen door het startpunt voor deze termijn te wijzigen in de dag nadat het minderjarige slachtoffer achttien jaar is geworden. Ten tweede wordt de strafverzwarringsgrond bij mishandeling van een minderjarige in een afhankelijkheidsrelatie uitgebreid tot andere personen dan directe familieleden tot wie het kind in een afhankelijkheidsrelatie verkeert, zoals personen werkzaam in zorginstellingen, internaten, op scholen en in de buitenschoolse opvang. Hiervoor wordt artikel 304 Sr gewijzigd. Ten derde wordt de stelselmatigheid van de mishandeling als afzonderlijke strafverzwarringsgrond aan artikel 304 Sr toegevoegd, zodat bij langdurige mishandeling met vaak grote impact op slachtoffers het strafmaximum met een derde kan worden verhoogd. De voorgestelde wetswijzigingen zijn onderdeel van voornoemd programma Geweld hoort nergens thuis.

2.5 Verhoging van het strafmaximum voor diefstal in een woning overdag

Diefstal in een woning – wanneer gepaard met braak woninginbraak genoemd – is een delict dat een grote impact heeft op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de samenleving. Woninginbraak is om deze reden geprioriteerd als zogeheten high impact crime, waarop door de overheid de afgelopen jaren fors is ingezet met preventieve en repressieve maatregelen. Ondanks de daling van het aantal woninginbraken de afgelopen jaren (van 90.000 in 2012 naar 55.000 in 2016), vinden nog altijd dagelijks 150 woninginbraken plaats.¹¹

Woninginbraken worden tegenwoordig vaker overdag dan 's nachts gepleegd. Meer dan voorheen werken beide partners in een gezin, verblijven de kinderen overdag bij de dagopvang of op school en is gedurende de dag niemand in de woning aanwezig. Van deze omstandigheid maken inbrekers misbruik. Er is minder alertheid en waakzaamheid van (buurt)bewoners overdag, in het bijzonder in de grote steden. Dit vertaalt zich in de statistieken. Waar woninginbraken – en diefstal in een woning, zonder braak – in het verleden met name gedurende de nachtelijke uren plaatsvonden, is dit nu niet meer het geval: nog maar 30% van de woninginbraken vindt plaats gedurende de nachtelijke uren.¹²

Diefstal in een woning zorgt voor onveiligheidsgevoelens en maakt een grote inbreuk op de

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 28684, nr. 466.

¹² Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017.

persoonlijke levenssfeer van de bewoner.¹³ Het kan bij slachtoffers leiden tot een gevoel van kwetsbaarheid, hetgeen onder meer slapeloosheid en concentratieproblemen tot gevolg kan hebben.

Diefstal in een woning gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd is in artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr, op dit moment strafbaar gesteld als gekwalificeerde vorm van diefstal. Hierop staat een maximale gevangenisstraf van zes jaren of een geldboete van de vierde categorie. Dat is twee jaar meer dan een op grond van artikel 310 Sr strafbaar gestelde eenvoudige diefstal, waaronder diefstal gedurende de dag.

Het kabinet ziet aanleiding om het wettelijk strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de dag te verhogen en gelijk te trekken met het strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de nacht. Hoewel een diefstal gedurende deze uren zeker kan bijdragen aan de ervaren ernst van het feit – de bewoner voelt zich extra kwetsbaar en weerloos gedurende de nachtelijke uren, waarin hij gewoonlijk slaapt en het besef dat een inbreker mogelijk in een ruimte is geweest waar de bewoner op dat moment sliep grote impact kan hebben op een slachtoffer – hoeft dit naar het oordeel van het kabinet geen vereiste te zijn voor een hogere strafbedreiging. Voor de kwalificatie van diefstal in een woning als een gekwalificeerde vorm van diefstal is volgens het kabinet de grotere schending van de persoonlijke levenssfeer die de diefstal oplevert een voldoende rechtvaardiging, ongeacht het tijdstip waarop deze wordt gepleegd. Om deze reden wordt voorgesteld om artikel 311, eerste lid, Sr zodanig te wijzigen dat diefstal in een woning in alle gevallen wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van zes jaren of een geldboete van de vierde categorie. Deze wijziging heeft tevens tot gevolg dat voor woninginbraak gedurende de dag een wettelijk strafmaximum van ten hoogste negen jaar gevangenisstraf komt te gelden (artikel 311, eerste lid, onder 3° en onder 5°, en tweede lid Sr). Daardoor worden voorbereidingshandelingen in de context van woninginbraak gedurende de dag eveneens strafbaar (ingevolge artikel 46 Sr). Uit het onderzoek naar de aanpak van de voorbereiding van woninginbraak dat in 2015 is ingesteld naar aanleiding van de motie van het kamerlid Helder – waarin werd verzocht het voorhanden hebben van professionele inbrekerswerktuigen strafbaar te stellen – blijkt dat in enkele tientallen zaken per jaar verdachten worden aangehouden voor het treffen van voorbereidingshandelingen van een woninginbraak gedurende de voor de nachtrust bestemde uren.¹⁴¹⁵

2.6 Zelfstandige strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners

Het komt met regelmaat voor dat agenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden tijdens de hulpverlening aan burgers te maken krijgen met omstanders die zich agressief jegens hen gedragen. Hierbij gaat het om gedragingen zoals het niet uit de weg gaan als daarom wordt gevraagd, opdringerig blijven filmen, of een discussie willen aangaan over de plaats waar het ambulance- of brandweervoertuig is geparkeerd. Dergelijk gedrag is strafbaar op grond van de Algemene politieverordening en op grond van artikel 426bis Sr, waarin het op de openbare weg lastig vallen of hinderen van anderen strafbaar is gesteld.

Het kabinet is van mening dat het hinderen van hulpverleners tijdens het belangrijke werk dat zij vaak onder moeilijke omstandigheden moeten verrichten onaanvaardbaar en uiterst laakbaar is. Op overtreding van artikel 426bis Sr waarin hinderlijk volgen strafbaar is gesteld staat een maximumstraf van ten hoogste een maand hechtenis of een geldboete van de tweede categorie. Volgens het kabinet komt de ernst van het hinderen van hulpverleners op dit moment onvoldoende tot uitdrukking in dit wettelijk strafmaximum. Bovendien is de reikwijdte van de strafbaarstelling beperkt tot het hinderen op de openbare weg, terwijl het hinderen van hulpverleners helaas ook elders plaatsvindt. Daarom stelt het kabinet voor om het hinderen van hulpverleners als zelfstandig delict strafbaar te stellen in het Wetboek van Strafrecht.¹⁶ Hieraan wordt uitvoering gegeven in een nieuw artikel 426ter Sr.

¹³ Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers, W. Lamet & K. Wittebrood, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 29628, nr. 438)

¹⁵ Op inbrekerspad?, over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29628, nr. 589.

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 28684 nr. 526.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

3.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van een aantal delicten mogelijk door de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een aantal gedragingen te verruimen of beter toe te snijden op hedendaagse delictsvormen en de strafmaxima voor een aantal delicten te verhogen. De verruimde strafrechtelijke aansprakelijkheid stelt politie en OM in staat om een aangescherpt opsporings- en strafvorderingsbeleid te voeren en maakt het voor de rechtspraak mogelijk een bij de ernst van een feit passende straf op te leggen. De wetwijzigingen gaan gepaard met flankerend beleid, in de zin van stevige en consistente preventieve en repressieve maatregelen, die hieronder telkens per delictsvorm worden toegelicht.

3.2 Aanpak van aanzetten tot geweld, haat en discriminatie

Een ieder die slachtoffer is van een uiting van groepsdiscriminatie of het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld aantreft kan daarvan aangifte doen bij de politie of melding maken bij de politie, een lokale anti-discriminatievoorziening of andere meldpunten. En ieder die discriminatie aantreft op internet kan hiervan melding maken via het digitale meldformulier op de website van het Meldpunt internetdiscriminatie (MiND). Na het ontvangen van een melding over een discriminerende uiting onderzoekt MiND of de uiting (nog) online staat. Vervolgens beoordeelt MiND of de uiting strafbaar is. Als dit het geval is, dan verzoekt MiND de beheerder of moderator van de betreffende website om de uiting te verwijderen. Als aan een (herhaald) verzoek geen gehoor wordt gegeven stelt MiND een aangiftedossier op. Het OM kan een strafrechtelijk onderzoek starten naar aanleiding van een aangifte.

Strafbare uitingen op sociale media en het internet vragen om deels om een andere aanpak van de opsporing dan de meer traditionele uitingen. Door het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie aan te merken als feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd komen extra opsporingsmogelijkheden beschikbaar. De snelheid waarmee het internet en sociale media veranderen maakt het voor het strafrechtelijke traject noodzakelijk om uitingen en andere relevante informatie zo snel mogelijk vast te leggen, of al bij een aangifte bijgevoegd te krijgen. Ook het identificeren van verdachten vraagt om een andere inzet van opsporing. Uitingen op internet en sociale media worden vaak onder een accountnaam of 'nickname' geplaatst. Voor het identificeren van de plaatser is internet onderzoek en het achterhalen van het IP-adres nodig. In het kader van het opsporingsonderzoek is vastlegging van de volgende informatie van belang: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de uiting.

De aanpak bij uitingen op internet en sociale media vraagt ook om andere kennis bij politie en OM. Daarbij kunnen lessen worden getrokken uit reeds afgeronde onderzoeken en zaken met betrekking tot uitingen op internet en social media. Kennis kan verder ook gevonden worden door expertise te raadplegen op het gebied van internet en sociale media. Ook interne expertise, zoals die van het Kennis- en Expertisecentrum Cybercrime (KEC) en het Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme (EKK), kan waardevolle inzichten geven.

Een effectieve strafrechtelijke aanpak van het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie vraagt om verder te kijken dan incidenten. Gevaar voor verstoring van de openbare orde ligt vaak niet in een specifiek incident, maar in een hoeveelheid aan incidenten en in maatschappelijke spanningen. Factoren als de ernst van de uiting, de reikwijdte van de uiting, de onrust die de uiting heeft veroorzaakt, de maatschappelijke situatie ten tijde van de uiting en in welke mate de samenleving corrigerend heeft gereageerd of zal reageren kunnen wegingsfactoren zijn voor vervolging door het OM.

De komende tijd vindt vervolgonderzoek plaats om inzicht te krijgen in hoeverre de beleidsintensivering van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het betrekken van het discriminatoir motief bij de strafeis en straftoemeting en de inzichtelijkheid daarvan.¹⁷

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 442.

Voor een betekenisvolle aanpak zijn niet alleen repressieve maatregelen, maar ook preventieve interventies van belang. Verschillende organisaties, zoals MiND, zetten zich in om discriminatie op het internet terug te dringen. Ook kan gewezen worden op initiatieven waar aanbieders van platforms waar uitingen worden geplaatst bij betrokken zijn (zie in dit verband onderdeel 3.4 van deze toelichting).

3.3 Aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal

Voor de strafrechtelijke aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal is van wezenlijk belang dat slachtoffers zich melden bij de politie en dat meldingen daadwerkelijk worden opgepakt. Ieder slachtoffer dat zich meldt om aangifte te doen van misbruik van seksueel beeldmateriaal verdient een serieuze behandeling. Omdat misbruik van seksueel beeldmateriaal nog een relatief nieuw fenomeen is, is binnen de politie continu aandacht voor een goede afwikkeling van aangiften. Voor politie en openbaar ministerie wordt het door op een op de gedraging toegesneden strafbaarstelling naar verwachting eenvoudiger om strafbare gedragingen op te sporen, te vervolgen en te bewijzen. Door misbruik van seksueel beeldmateriaal aan te merken als feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd komen extra opsporingsmogelijkheden beschikbaar, zoals het opvragen van gegevens bij internetproviders.

De strafrechtelijke aanpak is gericht op situaties waarin iemand bewust de privacy van een ander schendt. Het strafrechtelijk optreden is gericht op de vervaardiger die opzettelijk en zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde seksueel beeldmateriaal vervaardigt en de verspreider die beeldmateriaal openbaar maakt met het oogmerk de afgebeelde persoon te beschadigen. Met een zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal wordt een duidelijk signaal afgegeven dat bij elke vervaardiging of openbaarmaking zonder instemming van de afgebeelde sprake is van laakbaar en strafwaardig handelen. Een op de gedraging toegesneden strafbaarstelling biedt ook herkenbare erkenning van leed dat slachtoffers wordt aangedaan en bevordert tijdige slachtofferhulp. De professionals die slachtoffers ondersteunen en begeleiden kunnen aan de hand hiervan slachtoffers beter duidelijk maken voor welke strafbare feiten een dader vervolgd en berecht kan worden, hetgeen kan bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers.

De strafrechtelijke aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal spitst zich toe op misbruik van beeldmateriaal van volwassenen. Afhankelijk van het zwaartepunt van de gedraging kan er ook sprake zijn van andere strafbare gedragingen (zoals gebruik van een verborgen camera, smaad, laster, belediging en bedreiging). De nieuwe strafbaarstelling zal een plaats krijgen in het vervolgingsbeleid van het OM waarbij ook de afgrenzing met andere strafbare gedragingen in beeld komt. Als politie of OM een zaak op het spoor komen zonder dat zich een slachtoffer heeft gemeld zullen zij proberen het slachtoffer te achterhalen en met het slachtoffer in gesprek gaan over de wenselijkheid van vervolging.

Als de afgebeelde persoon een minderjarige is, kan er sprake zijn van strafbare kinderpornografie (artikel 240b Sr). Strafbbaar is het vervaardigen, bezitten en verspreiden van kinderpornografie. Doel is minderjarigen te beschermen tegen het seksuele misbruik dat bij de vervaardiging plaatsvindt, tegen het in omloop brengen van dit materiaal, tegen materiaal dat kan dienen om minderjarigen aan te moedigen of te verleiden deel te nemen aan seksueel gedrag en om een subcultuur te bevorderen die seksueel misbruik van minderjarigen bevordert of als normaal en acceptabel probeert voor te stellen.¹⁸ Strafbare feiten met betrekking tot kinderpornografie zijn zedendelicten en daarmee ernstige schendingen van de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer. In geval van strafbare kinderpornografie ligt vervolging wegens dit ernstiger zedendelict in de rede. De strafrechtelijke aanpak van kinderpornografie heeft vanwege de vaak verwoestende werking op het leven van een kind en diens directe omgeving prioriteit binnen politie en OM en wordt vanwege een forse stijging van het aantal meldingen de komende tijd op onderdelen versterkt.¹⁹

Politie en OM worden de laatste jaren steeds vaker geconfronteerd met meldingen van of over minderjarigen van wie - veelal binnen de (directe) sociale omgeving - seksueel getint

¹⁸ Aanwijzing kinderpornografie, Openbaar Ministerie.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 135.

beeldmateriaal is vervaardigd of verspreid en waarbij ook de maker, de verspreider en uiteindelijke bezitter vaak minderjarig (lijken te) zijn (*sexting*). In beginsel is in al deze sextingzaken sprake van een strafbare gedraging, namelijk het vervaardigen, verspreiden of bezitten van kinderpornografie. Er is echter een grote variatie in de ernst van deze zaken, die onder andere gerelateerd is aan de mate van vrijwilligheid waarmee het beeldmateriaal tot stand is gekomen, de aard van het beeldmateriaal, de wijze en mate van verspreiding en de relatie tussen de betrokkenen. De Leidraad Afdoening sextingzaken van het OM maakt de criteria inzichtelijk op grond waarvan bepaald wordt wat de mate en wijze van onderzoek en -vervolg- de afdoening van deze zaken door politie en OM kan zijn. De nieuwe strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal laat dit afdoeningsbeleid onverlet.

Verscheidende hulporganisaties verlenen hulp aan slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal, maar spelen ook een belangrijke rol in het bespreekbaar maken van dit onderwerp met jongeren, hun ouders en op scholen. De organisatie Help Wanted van het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) heeft een telefonische/chat-hulplijn voor jongeren tot en met 25 jaar en opvoeders (ouders, docenten) en geeft melders advies en tips over welke stappen in hun specifieke situatie het beste gezet kunnen worden.

Naast strafrechtelijke maatregelen kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet bij schendingen van de privacy door burgers onderling. Wanneer foto's of filmpjes van personen worden gedeeld is er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Verspreiding mag alleen als er hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. Toestemming van de betrokkene is één van die gronden. Als die toestemming ontbreekt kan er sprake zijn van overtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van de privacywetgeving. Bij een overtreding kan de AP een onderzoek instellen en tot handhaving overgaan. In dat kader kan de AP een last onder dwangsom of (hoge) bestuurlijke boetes opleggen. Een belanghebbende kan de AP ook zelf verzoeken een onderzoek in te stellen. De Minister voor Rechtsbescherming zal in de tweede helft van 2018 met een visie komen op het thema onderlinge privacy.

Om misbruik van seksueel beeldmateriaal te bestrijden zijn naast repressieve maatregelen ook preventieve maatregelen nodig. De overheid voert een preventief beleid om met name jongeren meer bewust te maken van de gevaren van misbruik van seksueel beeldmateriaal. Een belangrijk element vormt het versterken van de seksuele weerbaarheid van jongeren. De kerndoelonderdelen 'seksualiteit' en 'seksuele diversiteit' in het curriculum van het funderend onderwijs richten zich op seksuele vorming, seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid. De grote meerderheid van de scholen geeft in de praktijk uitvoering aan deze kerndoelonderdelen. Het bespreken, stellen en respecteren van grenzen is daarmee onderdeel van het onderwijs. In aanvulling daarop wordt de komende tijd door de overheid, kennisinstituten en andere betrokken partijen ingezet op heldere voorlichting aan jongeren over de negatieve effecten van online grensoverschrijdend seksueel gedrag evenals de competentie bij ouders om jongeren online te begeleiden.²⁰

Verder wordt door het ministerie van JenV samen met de ministeries van OCW en VWS gekeken naar de mogelijkheden om de samenwerking tussen het funderend onderwijs, de (jeugd)zorg en de strafrechtketen rondom de aanpak van onwenselijk seksueel gedrag op lokaal niveau te verbeteren.

3.4 Aanpak van verwijdering van online geplaatst materiaal

Kenmerkend voor delicten als het online aanzetten tot geweld, haat en discriminatie en misbruik van seksueel beeldmateriaal is dat discriminerend of compromitterend materiaal online wordt geplaatst, waarna het snel verspreid wordt via online fora en sociale media. Juist vanwege de grote impact die internet en sociale media kunnen hebben en omdat het materiaal voortdurend openbaar blijft en verder kan worden verspreid is het van groot belang dat het materiaal zo snel mogelijk wordt verwijderd.

Een in de praktijk belangrijke mogelijkheid om de ongewenste verspreiding van online geplaatst materiaal tegen te gaan, is een aanpak via het platform waarop de publicatie is gedaan. De grote sociale mediabedrijven hebben huisregels en beleid voor de content die op hun platform wordt

²⁰ Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr.135.

gepubliceerd. Zo biedt YouTube gebruikers de mogelijkheid om melding te maken, indien zij van mening zijn dat een video content bevat die in strijd is met de huisregels. In een dergelijk geval beoordeelt YouTube de melding en wordt de betreffende video van YouTube verwijderd indien deze geacht wordt de gedragsregels te hebben overschreden. Indien een gebruiker zich stelselmatig onttrekt aan de huisregels kan YouTube overgaan tot het opheffen van het account van deze gebruiker.

Het verwijderbeleid van sociale media bedrijven als Google is niet meer vrijblijvend.²¹ Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 is een gedragscode overeengekomen tussen de Europese Unie en een aantal toonaangevende sociale media bedrijven als Facebook, Twitter, Google/YouTube en Microsoft. Deze gedragscode onderstreept het belang tot naleving van Europese wet- en regelgeving en verplicht tot optreden binnen 24 uur na een ontvangen melding. De resultaten van de monitoring door de Europese Commissie laten zien dat significante vooruitgang is geboekt ten aanzien van de efficiëntie en snelheid van afdoening van meldingen, verbetering van de rapportagesystematiek, een betere opleiding van medewerkers, verbeterde samenwerking met betrokken partijen en verbetering van de eenduidigheid in behandeling, ongeacht wie de melder is. Tegelijkertijd zijn ook verbeterpunten geconstateerd, vooral waar het de transparantie over de criteria van afdoening en de terugkoppeling naar gebruikers betreft. In EU-verband heeft het kabinet zich, gezien de vooruitgang die is geboekt onder de Gedragscode, uitgesproken voor de voortzetting en uitbreiding van de Gedragscode, inclusief de monitoring door de Europese Commissie. Daarnaast dringt het kabinet aan op meer transparantie van de betrokken sociale-mediabedrijven ten aanzien van interne procedures en de aantallen verzoeken om verwijdering van illegale inhoud en de afdoening daarvan, analoog aan de transparantie-rapportages die sommige van deze ondernemingen publiceren inzake verzoeken die zij van overheden ontvangen.

Het is van belang dat ondernemingen die jongeren faciliteren op het internet hun verantwoordelijkheid nemen om hen zoveel als mogelijk te beschermen tegen schadelijke gevolgen van hun internetgedrag, vooral als het gaat om seksueel beeldmateriaal. Hierover heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in maart 2018 een rondetafelconferentie met private partijen in het kader van de hernieuwde aanpak van online seksueel kindermisbruik georganiseerd.²² Tijdens de rondetafelconferentie zijn de volgende drie gezamenlijke ambities geformuleerd: aanpak rotte appels (onder andere door opstellen zwarte lijst, in combinatie met een bestuursrechtelijke aanpak), proactieve aanpak van beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik, onder andere door middel van totstandbrenging van een "hash database" waarmee bedrijven hun servers kunnen schoonhouden en een gemeenschappelijke publieke-private communicatiestrategie.²³

In 2008 is door het bedrijfsleven, belangenverenigingen en de overheid de gedragscode Notice and Takedown opgesteld waarin een procedure wordt beschreven voor het omgaan door tussenpersonen, zoals internet service providers, met meldingen ter verwijdering van (vermeende) onrechtmatige en strafbare inhoud op internet. Een ieder kan melding doen van onrechtmatige of strafbare inhoud op internet bij een tussenpersoon. Als er naar het oordeel van de tussenpersoon sprake is van onmiskenbaar onrechtmatige of strafbare inhoud dan wordt die inhoud verwijderd. Indien de gegevens niet verwijderd worden, kan de melder aangifte doen van een strafbaar feit. De gedragscode benoemt ook de mogelijkheid van meldingen in het kader van een opsporingsonderzoek betreffende een strafbaar feit. Daarmee is de gedragscode een middel voor het OM om meldingen in een vroegtijdig stadium van het strafrechtelijk proces te laten verwijderen. In de gevallen waarin de gedragscode niet afdoende is voor (tijdelijke) verwijdering van de uiting komt de bevelsbevoegdheid van de officier van justitie uit artikel 54a Sr in beeld. Dit bevel aan de tussenpersoon om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd om de gegevens ontoegankelijk te maken vraagt om een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. Als de aanbieder hieraan gevolg geeft, wordt hij niet vervolgd. Na

²¹ Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 438.

²² Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 135.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 31015 nr. 150.

inwerkingtreding van de Wet computercriminaliteit III²⁴ zal artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering een zelfstandige bevoegdheid bevatten voor de officier van justitie, los van de vervolgingsuitsluitingsgrond. De officier van justitie kan in dat geval na machtiging van de rechter commissaris een bevel afgeven tot verwijdering van de strafbare content ter beëindiging van strafbare feiten en ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

3.5 Aanpak van deelneming aan ernstig ondermijnende criminele organisaties en liquidatiegeweld

Bij de strafrechtelijke aanpak van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk is er een maatschappelijk belang om zo vroegtijdig mogelijk de organisatie te ontmantelen ter voorkoming van ernstig geweld in de openbare ruimte, zoals schietpartijen op straat. Door de verhoging van het wettelijke strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk zullen voorbereidingshandelingen in deze context eveneens strafbaar zijn. Ingevolge artikel 46 Sr is voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld strafbaar, wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. Dit vergroot het onderzoeksveld van de opsporingsinstanties en biedt mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden in een vroeg stadium, waardoor het plegen van de beoogde misdrijven beter kan worden voorkomen. Daarnaast maakt een gedifferentieerd strafmaximum het mogelijk om het verband tussen de ernst van misdrijf en de ernst van het deelnemen aan een criminele organisatie die het plegen van deze misdrijven beoogt beter tot uitdrukking te brengen in de strafeis van het OM en de strafoplegging door de rechter.

De verhoging van het strafmaximum in de Wet wapens en munitie voor de handel in en het bezit van vuurwapens die geschikt zijn om automatisch te vuren maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van liquidatiegeweld mogelijk.

3.6 Aanpak van kindermishandeling

De verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor mishandeling van een minderjarige draagt bij aan een effectieve strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling. Als gevolg van de verruiming van de verjaringsregeling zullen naar verwachting slachtoffers van kindermishandeling vaker alsnog aangifte doen. De nieuwe strafverzwaringen voor stelstematige kindermishandeling en mishandeling in een afhankelijkheidssituatie stellen het OM in staat om een aangescherpt stafvorderingsbeleid te voeren en de kwetsbare positie waarin een slachtoffer verkeert mee te wegen bij de strafeis. Tevens wordt de rechter in staat gesteld om hogere straffen op te leggen.²⁵

De voorgestelde wetwijzingen zijn onderdeel van het programma Geweld hoort nergens thuis. In het kader van dit programma wordt voorts onderzocht welke verbeterlagen en veranderstappen nodig zijn om de opsporing van strafbare feiten te versterken. Als tijdens een zorgtraject blijkt dat er ook vermoedens zijn van strafbare feiten dan meldt Veilig Thuis dit aan de politie en het OM, zodat strafbare feiten beter op de radar komen. Met politie en OM wordt een afwegingskader ontwikkeld waardoor duidelijk is wie wat doet in zowel eenvoudige zaken als in complexe zaken, zodat het juridisch instrumentarium gericht kan worden ingezet. De inzet van het huisverbod als optimum remedium wordt geïntensiveerd, naast en/of in combinatie met hulpverlening en strafrechtelijke maatregelen. Ook wordt geïnvesteerd in het terugdringen van recidive en het realiseren van veiligheid in gezinnen door de nazorg en reïntegratie te verbeteren.

3.7 Aanpak van woninginbraak overdag

Diefstal in de woning met braak, ook wel aangeduid als woninginbraak, is geprioriteerd als high impact crime. Hierbij past een instrumentarium dat politie en OM mogelijkheden biedt tot effectieve bestrijding. De afgelopen jaren is door de overheid fors ingezet op preventieve en repressieve maatregelen tegen woninginbraak. Als voorbeelden van preventieve maatregelen

²⁴*Wet van 27 juni 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (computercriminaliteit III) (Stb. 322).

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 28345, nr. 185.

kunnen worden genoemd: de extra inzet op beter hang- en sluitwerk, de landelijke publiekscampagnes als “Maak het ze niet te makkelijk” en het bevorderen van vormen van buurtpreventie, zoals de inzet van WhatsApp-groepen, waarmee buurtbewoners bijdragen aan het voorkomen van woninginbraken.

De repressieve aanpak van woninginbraak komt tot uitdrukking in het strafvorderingsbeleid van het OM dat wordt gekenmerkt door het uitgangspunt ‘voorgeleiden tenzij’.²⁶ De bestaande mogelijkheid om te vervolgen bij voorbereidingshandelingen van een woninginbraak wordt landelijk beter benut. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is aangespoord om haar leden te attenderen op de VNG modelverordening, waarin het verbod op het vervoeren van inbrekerswerktuigen 24 uur van toepassing is. Met ingang van 1 januari 2016 heeft het OM de hoogte van de boete van de strafbeschikking voor overtreding van dit APV-artikel verhoogd van negentig naar honderdveertig euro. Hierdoor leidt de overtreding van dit verbod, anders dan voorheen, tot registratie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), zodat dossieropbouw plaatsvindt, hetgeen een afschrikwekkend effect kan hebben en kan bijdragen aan beter optreden tegen recidive.

Door de verhoging van het strafmaximum voor diefstal in de woning gedurende de dag die tevens tot gevolg heeft dat voor woninginbraak gedurende de dag een strafmaximum van ten hoogste negen jaren gevangenisstraf komt te gelden (artikel 311, tweede lid, Sr) worden voorbereidingshandelingen in de context van woninginbraak gedurende de dag eveneens strafbaar (ingevolge artikel 46 Sr). Uit onderzoek naar de aanpak van de voorbereiding van woninginbraak uit 2015 blijkt dat nog niet veel ervaring opgedaan met de vervolging van wegens voorbereiding van woninginbraak, maar dat de eerste ervaringen bij de eenheden Amsterdam en Den Haag positief waren en hebben geleid tot verschillende veroordelingen.²⁷ Uit het onderzoek komt verder naar voren dat politie en OM in de mogelijkheid om te vervolgen voor voorbereiding van woninginbraak in vereniging gedurende de dag een toegevoegde waarde zien om woninginbraken tegen te gaan.

3.9 Aanpak van hinderen van hulpverleners

De zelfstandige strafbaarstelling van hinderen van hulpverleners in artikel 426ter Sr maakt het mogelijk om het lastigvallen en hinderen van agenten, ambulancemedewerkers brandweerlieden, ongeacht de plaats waar dit plaatsvindt strafrechtelijk aan te pakken en hiervoor een hogere straf te eisen.

Tegen agressie en geweld jegens hulpverleners wordt eenduidig, effectief en snel opgetreden. Deze zaken worden met prioriteit behandeld en er wordt zo veel mogelijk een lik op stuk beleid gehanteerd, met passende bestraffing van en schadeverhaal op daders. Op grond van het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie wordt in geval van agressie en geweld tegen personen met een publieke taak de strafeis verhoogd met maximaal 200 procent.

4. Verhouding tot het hoger recht

Bij misbruik van seksueel beeldmateriaal gaat het om handelingen waardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander wordt aangetast. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd op zowel nationaal niveau – in de Grondwet – als op internationaal niveau - in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) geborgd en kan ook zien op situaties waarin de inbreuk wordt veroorzaakt door medeburgers. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, waarborgt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De relevante bepaling in het EVRM is artikel 8 EVRM, dat onder meer het recht op respect op een privé-leven beschermt. Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat staten een positieve verplichting kunnen hebben om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun privéleven door medeburgers. Dergelijke positieve verplichtingen kunnen betekenen dat de Staat wetgevende of andere maatregelen moeten nemen zodat het recht op privéleven wordt gewaarborgd, ook in de context van relaties tussen burgers onderling. Hoewel de keuze van maatregelen bij positieve

²⁶ Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping, Stcrt. 2015, 4403.

²⁷ Op inbrekerspad? Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29628, nr. 589.

verplichtingen in beginsel binnen de beoordelingsmarge van de Staat valt, zijn strafrechtelijke bepalingen vereist voor een effectieve afschrikking tegen ernstige daden waar het fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privéleven betreft. De strafbaarstelling in artikel 139h Sr is hiermee in overeenstemming. Er wordt voorzien in strafrechtelijke bescherming tegen ernstige privacyschendingen van de ene burger jegens een andere burger als gevolg van het bewust vervaardigen en openbaar maken van intiem seksueel beeldmateriaal.

5. Uitvoerings- en financiële consequenties

De uitvoerings- en financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn naar verwachting beperkt. De strafprocedure wijzigt door de voorgestelde wetswijzigingen niet, waardoor er naar verwachting beperkte gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de werkprocessen en automatisering bij de politie, OM en de rechtspraak. Wel zullen deze organisaties hun opleidingen, beleidsregels en oriëntatiepunten opnieuw moeten bezien in het licht van de voorgestelde specifieke strafbaarstellingen en de verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima.

Als gevolg van de versterkte strafrechtelijke aanpak van veelvoorkomende strafbare fenomenen zullen mogelijk meer zaken opgespoord, vervolgd en voor de rechter gebracht worden.

Tegelijkertijd maken specifiek op de strafbare gedraging toegesneden delictomschrijvingen het eenvoudiger voor politie en OM om hun werk te doen.

Het College van procureurs-generaal (College van PG's) en de Nationale Politie (NP) hebben geen advies uitgebracht over de werklastgevolgen. Voor zover het wetsvoorstel leidt tot werklastgevolgen bij het openbaar ministerie en de politie, worden de kosten gedekt binnen het reguliere budget.

De Raad voor de rechtspraak (RvdR) heeft in het advies over het wetsvoorstel opgemerkt dat de verwachting is dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen zal hebben voor de werklast en organisatie van de rechtspraak. De verwachting is dat de gevolgen van de gevallen waarin de rechter komt tot een hogere straftoemeting kunnen worden opgevangen binnen de bestaande financiële kaders van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

6. Adviezen *6.1. Algemeen*

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de volgende organisaties: het College van PG's, de NP, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de RvdR (op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie), de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR) en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM).

Het College van PG's heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. In het advies wordt vooral ingegaan op de nieuwe strafbaarstellingen van misbruik van seksueel beeldmateriaal en het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie. Het College adviseert deze strafbaarstellingen te heroverwegen. De NP ondersteunt de verhoging van het strafmaximum voor handel in en bezit van automatische vuurwapens en geeft in overweging de strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners op de openbare weg uit te breiden tot andere plaatsen. Wat betreft de nieuwe strafbaarstellingen verwijst de NP naar de opmerkingen in het advies van het College van PG's.

De NOvA geeft aan geen (princiële) bezwaren te hebben tegen de nieuwe strafbaarstellingen van behulpzaamheid bij illegale prostitutie en misbruik van seksueel beeldmateriaal, maar heeft hier wel diverse opmerkingen en vragen bij. Voorts acht de NOvA nadere onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde strafverzwarringsgronden en strafverhogingen nodig. Er lijkt volgens de NOvA sprake te zijn van symboolpolitiek.

Het advies van de NRM is beperkt tot aspecten die verband houden met het mandaat mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. In dat verband maakt de NRM opmerkingen over de voorgestelde strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal en de voorgestelde strafbaarstelling van het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie.

De NVvR maakt in het advies eveneens opmerkingen over deze twee nieuwe strafbaarstellingen.

De RvdR geeft in het advies aan het belang van het wetsvoorstel te onderkennen. De RvdR heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het wetsvoorstel, maar geeft in overweging het wetsvoorstel op een aantal onderdelen te verduidelijken.

Het wetsvoorstel is opengesteld voor internetconsultatie. Naar aanleiding hiervan zijn circa 80

reacties ontvangen, het betreft grotendeels reacties van particulieren. Een deel van de reacties is afkomstig van belangenorganisaties. De ontvangen reacties hebben in hoofdzaak betrekking op twee onderdelen van het wetsvoorstel: de strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie en de strafverhoging voor het hinderen van hulpverleners. Op de voorgestelde strafbaarstelling van faciliteren van illegale prostitutie zijn veel reacties binnengekomen van (belangenorganisaties voor) sekswerkers. Op de voorgestelde strafbaarstelling van hinderen van hulpverleners is vooral gereageerd door de hulpverleners aan wie strafrechtelijke bescherming wordt geboden, zoals politieagenten en ambulancepersoneel. Hieronder worden de hoofdlijnen uit de ontvangen adviezen en reacties besproken. Aan de overige opmerkingen uit de consultatieronde wordt op de daartoe geëigende plaatsen in (het artikelsgewijze deel van) deze memorie van toelichting aandacht besteed.

6.2 Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie in samenhang bezien met het wetsvoorstel regulering prostitutiebranche

In alle ontvangen adviezen over het wetsvoorstel is geadviseerd om de voorgestelde strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (het in de (internet)consultatieversie voorgestelde artikel 206a Sr) niet vooraf te laten gaan aan, maar in samenhang te bezien met de aanpassing van het wetsvoorstel regulering prostitutiebranche. Die aanpassing zal, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, een uniform landelijk vergunningstelsel introduceren en wordt daarom een belangrijke voorwaarde geacht voor beoordeling van een strafbepaling waarin het faciliteren van illegale prostitutie strafbaar wordt gesteld. Via de internetconsultatie zijn vergelijkbare reacties binnengekomen, onder andere van de G4.

Aan de ontvangen adviezen en reacties is gevolg gegeven. De strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie maakt niet langer deel uit van dit wetsvoorstel. Deze strafbaarstelling zal in samenhang met de aanpassing van het wetsvoorstel regulering prostitutiebranche worden bezien. In dat kader zal ook aandacht worden besteed aan de overige in de consultatieronde ontvangen opmerkingen die betrekking hebben op dit deel van het wetsvoorstel.

6.3 Aanpassing van de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal

Het College van PG's geeft in het advies aan het zonder toestemming vervaardigen en misbruik maken van seksueel beeldmateriaal in de eerste plaats te zien als een zedenmisdrijf. Voorop dient volgens het College te staan dat de gedraging heeft te gelden als een vorm van seksuele intimidatie en dat het slachtoffer door ongeoorloofde inmenging van buitenaf wordt geraakt in zijn of haar seksuele integriteit. Strafbaarstelling als misdrijf tegen de openbare orde kan aan de orde zijn als de strafbaarstelling in de eerste plaats beoogt te voorkomen dat het slachtoffer in een compromitterende situatie wordt gebracht. Maar als de compromitterende situatie de kern van het verwijt is dan zou de strafbaarstelling volgens het College niet uitsluitend betrekking moeten hebben op beeldmateriaal van seksuele aard, aangezien ook andere afbeeldingen van onwenselijke situaties, al dan niet compromitterend gemaakt met teksten en vrijgegeven persoonsgegevens, de persoonlijke levenssfeer kunnen aantasten.

Voorts constateert het College dat het voorgestelde artikel 139h Sr voor de praktijk niet werkbaar is. Het College verwacht dat de begrippen "wederrechtelijk" en "weten" zullen leiden tot bewijstechnische problemen en dat het door de introductie van nieuwe begrippen die afwijken van de huidige zedenmisdrijven onduidelijk kan zijn of er sprake is van een strafbare gedraging. Het College is van oordeel dat de nieuwe strafbaarstelling zou moeten worden toegevoegd aan de titel "Misdrijven tegen de zeden", omdat dit beter werkbaar zou zijn voor de praktijk en adviseert de strafbaarstelling mee te nemen bij de modernisering van de zedenwetgeving. Indien evenwel wordt vastgehouden aan opname in de titel 'Misdrijven als misdrijf tegen de openbare orde' dan zou het woord "seksueel" uit de delictomschrijving moeten worden geschrapt, zodat het vervaardigen van compromitterende beelden en het openbaar maken daarvan strafbaar is. Als daarbij een seksueel element een rol speelt kan daarmee in de straftoemeting rekening worden gehouden, aldus het College.

De NP wijst erop dat bij nieuwe strafbaarstellingen bewijsvergaring en bewijsbaarheid van belang

zijn voor de werklast van de politie en volstaat op dit punt met een verwijzing naar het advies van het College.

De NOvA vraagt om een nadere toelichting op de termen seksueel beeldmateriaal, aan een ander bekend maken/openbaar maken en oogmerk van benadeling. Ook vraagt de NOvA naar de samenloop met andere strafbepalingen, in het bijzonder de strafbaarstelling van kinderpornografie. Voorts adviseert de NOvA om een klachtdelict te introduceren, gelet op het zeer persoonlijke karakter van seksueel beeldmateriaal. Tot slot vraagt de NOvA om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van sociale media toe te lichten.

De NRM vraagt om een toelichting op de bijdrage van de strafbaarstelling aan de bescherming van minderjarigen tegen seksueel geweld en de relatie tot het vervolgingsbeleid bij kinderpornografie in geval van "sexting" tussen minderjarigen. Voorts verzoekt de NRM in de toelichting in te gaan op hoe preventieve maatregelen op alle scholen en via (het ontwikkelen van) bewezen effectieve interventies kunnen plaatsvinden.

De RvdR betreurt het dat door het versnipperd in procedure brengen van de verschillende wijzigingen van de zedenwetgeving deze niet in samenhang kunnen worden beschouwd en maakt opmerkingen over de bewijsrechtelijke hoge lat voor het opzet in de strafbaarstelling.

De NVvR vraagt zich af of het oogmerk van benadeling de strafbaarstelling niet nodeloos ingewikkeld maakt en of niet kan worden volstaan het strafbaarstelling met het wederrechtelijk openbaar maken van seksueel beeldmateriaal.

In reactie op de ontvangen adviezen wordt opgemerkt dat de keuze voor het strafbaar stellen van misbruik van seksueel beeldmateriaal als misdrijf tegen de openbare orde is ingegeven door het beschermde rechtsbelang. De kern van het strafrechtelijk verwijt aan de pleger is niet zozeer dat sprake is van onvrijwillige of ongelijkwaardige seksuele interactie waardoor de lichamelijke en seksuele integriteit van de betrokkenen wordt aangetast, maar veeleer vanwege de laakbaarheid van het miskennen van iemands zelfbeschikkingsrecht om zelf te bepalen of beeldmateriaal met een dermate privé karakter van hem of haar wordt vervaardigd of openbaar wordt gemaakt dan wel om zelf te bepalen met wie en wanneer dit intieme materiaal wordt gedeeld. . Door de strafbare gedraging toe te spitsen op seksueel beeldmateriaal wordt de evidente privacy-schending tot uitdrukking gebracht.

Het advies van het College om de strafbaarstelling uit te breiden tot compromitterende beelden is niet gevolgd. Nog daargelaten de vraag of er voor het strafrecht een rol is weggelegd voor de aanpak van elke openbaarmaking van beeldmateriaal die schade kan berokkenen, zou een dergelijk ruime strafbepaling op gespannen voet kunnen komen te staan met het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van meningsuiting.

In lijn met de ontvangen adviezen is de gebruikte terminologie op onderdelen aangepast of van een nadere toelichting voorzien, zodat de strafbaarstelling meer houvast biedt voor de praktijk. Voorts is de memorie van toelichting op het punt van de aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal op onderdelen aangevuld dan wel verduidelijkt.

In het kader van de in voorbereiding zijnde modernisering van de zedenwetgeving wordt op dit moment bezien of er aanleiding is voor strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal met een seksueel motief als seksueel misdrijf.

6.4 Aanpassing van de strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners

In het advies van de NP en in diverse ontvangen reacties in de internetconsultatie uit de doelgroep van hulpverleners is gepleit voor uitbreiding van de strafbaarstelling voor het hinderen van hulpverleners tot andere plaatsen dan de openbare weg. Aangevoerd is dat gelet op praktijkervaringen het hinderen ook (en vooral) plaatsvindt op andere plaatsen dan de openbare weg, zoals in winkels, bioscopen, zorginstellingen en woningen. In het advies van de NP wordt uitbreiding van het misdrijf niet opvolgen van een ambtelijk bevel (via artikel 184, tweede lid, Sr) in overweging gegeven.

Aan de ontvangen adviezen is gevolg gegeven door in plaats van een strafverzwarende omstandigheid een zelfstandige strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners te introduceren in het Wetboek (artikel 426ter Sr), die niet beperkt is tot het hinderen op de openbare weg.

6.5 Onderbouwing van strafverhoging

De NOvA heeft opgemerkt dat zonder nadere onderbouwing niet kan worden ingezien waarom de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafverhogingen nodig zouden zijn. Volgens de NOvA lijkt er sprake te zijn van symboolwetgeving, nu het wetsvoorstel een oplossing presenteert voor een probleem dat in de praktijk niet bestaat.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de onderbouwing van de strafverhogingen, zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie, deels is ingegeven door de onmiskenbare normerende werking die van een bepaalde strafpositie uitgaat. Met de voorgestelde strafverhogingen beoogt de wetgever een duidelijk signaal af te geven dat bepaalde actuele delictsvormen een passende bestraffing behoeven. In het advies van de NP wordt bevestigd dat het krachtig afwijzend signaal dat wordt afgegeven met de verhoging van de strafmaximum voor handel in en bezit van automatische vuurwapens nodig is in een tijd waarin de beschikbaarheid van handvuurwapens toeneemt, de leeftijd van daders daalt en de terughoudend van wapens afneemt.

Tegelijkertijd stelt de verruimde bandbreedte door de verhoogde wettelijke strafmaxima politie en OM in staat om een aangescherpt opsporings- en strafvorderingsbeleid te voeren. En wordt het voor de rechtspraak mogelijk om een bij de ernst van een feit passende straf op te leggen. In het advies van de RvdR is opgemerkt dat de RvdR het belang voor de rechtspraak van dit wetsvoorstel onderkent. Voorts spreekt de RvdR waardering uit voor het feit dat niet wordt volstaan met verhoging van de strafmaxima en nieuwe strafbaarstellingen, maar dat ook wordt voorzien in flankerend (preventief) beleid.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (Wijziging Opiumwet)

In verband met een vernummering van artikel 140 Sr als gevolg van dit wetsvoorstel heeft de verwijzing naar artikel 140, derde en vierde lid, Sr in artikel 11b, tweede lid, van de Opiumwet aanpassing.

Artikel II (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

Onderdeel A (Wijziging artikel 71 Sr)

Op dit moment vangt de verjaringstermijn voor mishandeling aan op de dag nadat het feit is gepleegd. Met de wijziging van artikel 71, onderdeel 3°, Sr wordt bereikt dat de verjaringstermijn bij mishandeling van een minderjarige (kindermishandeling) pas start op de dag nadat het slachtoffer achttien jaar is geworden. Dit afwijkende startpunt geldt al voor zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking (ook een vorm van mishandeling), waarbij net als bij kindermishandeling vaak sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Deze regeling wordt nu uitgebreid naar alle vormen van mishandeling van een minderjarige (artikelen 300-303 Sr). De verjaringstermijn bedraagt zes jaren voor lichtere vormen van mishandeling waarop een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren is gesteld, twaalf jaren voor mishandeling waarop gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld en twintig jaren voor zware vormen van mishandeling waarop gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (ingevolge artikel 70 Sr). In verschillende ontvangen adviezen zijn redactionele opmerkingen gemaakt over de voorgestelde wijziging. Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel duidelijk tot uitdrukking gebracht op welke plaats in artikel 71, onderdeel 3°, Sr de voorgestelde wijziging wordt ingevoegd. Voorts is in lijn met de adviezen aangesloten bij de huidige omschrijving van een minderjarige in het artikel door gebruik van de formulering "een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt".

Onderdeel B (Wijziging artikel 137d Sr)

Artikel 137d Sr bedreigt degene die aanzet tot geweld, haat of discriminatie met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Voorgesteld wordt om de strafbedreiging te verdubbelen tot een maximumstraf van twee jaren of geldboete van de vierde categorie. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt de strafbedreiging verdubbeld tot vier jaren gevangenisstraf. Een verhoging van de wettelijke strafbedreiging doet recht aan de ernst van het delict en het maatschappelijk gevoel dat het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie een volgende stap op de escalatieladder richting daadwerkelijke haatcriminaliteit en het gebruik van geweld betreft.

Ook vanuit een wetssystematisch oogpunt is er reden om het strafmaximum op te trekken. Een delict dat onder bepaalde omstandigheden verwant is aan het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie betreft het delict opruiing (artikel 131 Sr). Het daarvoor geldende strafmaximum is gesteld op vijf jaren gevangenisstraf.

Onderdeel C (wijziging artikel 139f Sr)

Heimelijk filmen is nu onder bepaalde omstandigheden strafbaar op grond van de artikelen 139f Sr en 441b Sr, maar deze strafbaarstellingen hebben een beperkt toepassingsbereik. Het misdrijf in artikel 139f Sr mist toepassing bij het heimelijk filmen op voor publiek toegankelijke plaatsen. Een belangrijke beperking in artikel 441b Sr is dat de camera ergens op of in moet zijn aangebracht.²⁸ Deze strafbaarstellingen schieten te kort als het gaat om het heimelijk vervaardigen van seksueel beeldmateriaal, zoals het filmen onder een rok of jurk op straat, waarmee inbreuk wordt gemaakt op de (seksuele) privacy van de betrokkene. Daarom wordt in een nieuw artikel 139h, eerste lid, onder a, opzettelijk en wederrechtelijk van een persoon vervaardigen van een afbeelding van seksuele aard, ongeacht de plaats waar dit gebeurt of het middel dat hiervoor wordt gebruikt, strafbaar gesteld. In lijn met de ontvangen adviezen is de delictsomschrijving van artikel 139h, eerste lid, Sr op onderdelen aangepast dan wel verduidelijkt. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij

²⁸ WODC-onderzoek Herziening van zedendelicten?, 2016.

de delictsomschrijving van artikel 139f Sr waarin het heimelijk filmen op een niet-openbare plaats strafbaar is gesteld. Van wederrechtelijkheid is sprake als een afbeelding van seksuele aard zonder medeweten of zonder toestemming van de afgebeelde is vervaardigd. Het gebruik van de formulering “opzettelijk en wederrechtelijk” in de delictsomschrijving heeft tot gevolg dat geen bewijs van het opzet op de wederrechtelijkheid nodig is. Wel moet de wederrechtelijkheid kunnen worden bewezen.

Onder “afbeelding” worden alle vormen van beeldmateriaal verstaan, zoals foto’s, videomateriaal en live streamingbeelden. Een afbeelding van “seksuele aard” is een afbeelding die een zodanig intiem seksueel karakter heeft dat deze door ieder redelijk denkend mens als privé zal worden beschouwd. Hierbij kan het gaan om beeldmateriaal waarop het ontblote lichaam van iemand te zien. Of om beeldmateriaal waarop het deels ontblote lichaam te zien is en lichaamsdelen als borsten of billen of geslachtsdelen prominent in beeld worden gebracht. Ook beeldmateriaal van iemand die, al dan niet (deels) ontbloot, seksuele handelingen verricht met of aan het eigen lichaam of iemand met wiens lichaam seksuele handelingen worden verricht, kunnen een afbeelding van seksuele aard opleveren. Een afbeelding van seksuele aard is niet hetzelfde als een afbeelding als bedoeld in artikel 240b Sr waarin kinderpornografie strafbaar is gesteld. Een strafbare kinderpornografische afbeelding is een afbeelding van een (kennelijk) minderjarige, die (schijnbaar) betrokken is bij een seksuele gedraging. Het antwoord op de vraag of een kinderpornografische afbeelding wel of niet strafbaar is, hangt af van de mate waarin er sprake is van een normale afbeelding van een (al dan niet geheel of gedeeltelijk ontblote) minderjarige in de gezinssfeer. Hiervan is sprake wanneer de afgebeelde gedraging past bij een minderjarige van die leeftijd en de gedraging is vastgelegd in een omgeving en in een context waarin een minderjarige normaal verkeert.²⁹

De delictsgedragingen in het eerste lid onder a en b zijn: vervaardigen, de beschikking hebben over en openbaar maken. Hiermee wordt aangesloten bij de delictsgedragingen in artikel 139f Sr. Wat betreft het schuldverband in onderdeel b wordt eveneens aangesloten bij dit artikel. De bezitter/openbaarmaker moet weten dan wel redelijkerwijs vermoeden dat het materiaal wederrechtelijk vervaardigd is. De wettelijke strafbedreiging is een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel 139h tweede lid, Sr bevat een strafbaarstelling van openbaarmaking van een afbeelding van seksuele aard van een persoon met het oogmerk de afgebeelde te benadelen. Deze ernstiger privacyschending rechtvaardigt een hoger wettelijk strafmaximum dan de strafbare gedraging ingevolge het eerste lid. Het wettelijk strafmaximum bedraagt gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. Anders dan in het eerste lid is voor strafbaarheid niet relevant wat de wijze van totstandkoming van de afbeelding van seksuele aard is geweest. Ook afbeeldingen die eerder met toestemming van de betrokkene zijn vervaardigd, vallen onder het bereik van de strafbepaling.

Voor bewezenverklaring van het oogmerk de afgebeelde persoon te benadelen is niet zozeer de vraag of de betrokkene zich benadeeld heeft gevoeld, maar zijn de intentie van de pleger en de context van de openbaarmaking relevant. De pleger dient met de openbaarmaking tot doel te hebben gehad op enige wijze te benadelen. Met deze oogmerkvariant van het opzetvereiste wordt tot uitdrukking gebracht dat er sprake dient te zijn van een doelbewust kwaadaardig handelen. Voorwaardelijk opzet op de benadeling is niet voldoende. Voorbeelden van omstandigheden waaruit het oogmerk om de afgebeelde te benadelen kan worden afgeleid zijn het bewust zonder toestemming van de afgebeelde handelen, het plaatsen van denigrerende opmerkingen of seksualiserende teksten over de afgebeelde bij het beeldmateriaal (*wraakporno*) of het delen van persoonlijke gegevens van de afgebeelde bij het beeldmateriaal, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens (*exposen*). Door als uitgangspunt voor strafbaarheid het oogmerk de afgebeelde persoon te benadelen te nemen is de strafbepaling zo geformuleerd dat nieuwe en toekomstige vormen van aan *wraakporno* en *exposen* verwante vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal hieronder vallen. De delictsgedraging in het tweede lid is openbaar maken. Hiermee wordt aangesloten bij het openbaar maken in artikel 139g Sr. Hieronder valt zowel het aan één of meer personen bekend maken. Dit houdt in dat de dader zich wendt tot het publiek of

²⁹ Aanwijzing kinderpornografie, Openbaar Ministerie.

iemand in het publiek; van de dader moet gezegd kunnen worden dat hij moet hebben willen openbaar maken.³⁰

Onderdeel D (Wijziging artikel 140 Sr)

De wijziging van artikel 140 Sr, waarin deelname aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld, strekt tot introductie van een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum al naar gelang de ernst van door de door organisatie beoogde misdrijven. Er wordt een derde lid ingevoegd waarin als strafverzwarend strafbaar wordt gesteld het deelnemen aan een criminele organisatie indien de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. In dat geval kan een gevangenisstraf worden opgelegd van te hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bij misdrijven waarop een gevangenisstraf gesteld is van twaalf jaren of meer gaat het om ernstige commune delicten zoals opzettelijke brandstichting (artikel 157 Sr), , mensenhandel (artikel 273f Sr), moord (artikel 289 Sr), zware mishandeling met voorbedachten rade (artikel 303 Sr) en gekwalificeerde diefstal met geweld (artikel 312 Sr). Ook de import en export van harddrugs (artikel 10, vijfde lid, van de Opiumwet) behoort tot deze categorie misdrijven. Het oogmerk van een organisatie tot het plegen van misdrijven die zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg hebben en als gevolg daarvan een wettelijke strafbedreiging van twaalf jaar gevangenisstraf of meer hebben, zal naar verwachting moeilijk te bewijzen zijn. Op het punt van de bewijsvereisten wordt met het voorgestelde derde lid de lat hoger gelegd. Dit ligt ook in de rede omdat het delict onder de in dat lid beschreven omstandigheden met een aanmerkelijk hogere straf wordt bedreigd.

Het voorgestelde wettelijke strafmaximum, gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie, bevindt zich tussen het strafmaximum voor deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (artikel 140, eerste lid, Sr ten hoogste zes jaren) en deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (140a Sr, ten hoogste vijftien jaren).

De strafbedreiging kan met een derde worden verhoogd indien de verdachte tevens oprichter, leider of bestuurder van de organisatie is (ingevolge het tot vierde lid vernummerde lid).

Onderdeel E (Wijziging artikel 140a Sr)

In verband met de vernummering van artikel 140 Sr als gevolg van dit wetsvoorstel behoeft de verwijzing naar artikel 140, vierde lid, Sr in artikel 140a, derde lid, Sr aanpassing.

Onderdeel F (Wijziging artikel 304 Sr)

De strafverzwaringen bij mishandeling in artikel 304 Sr worden op twee punten gewijzigd. Ten eerste wordt in onderdeel 1° toegevoegd: of een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige. Deze wijziging heeft tot gevolg dat niet alleen bij mishandeling van een minderjarige in familiere afhankelijkheidsrelaties, maar ook in geval van andere afhankelijkheidsrelaties de maximum gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd. De formulering van de strafverzwaring is ontleend aan artikel 248, tweede lid Sr (strafverzwaring bij zedenmisdrijven). Bij "aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwd" kan worden gedacht aan personen die werkzaam zijn in een zorginstelling, een internaat, op een school of in de buitenschoolse opvang. Onder toevertrouwen wordt niet alleen juridisch toevertrouwen, maar ook feitelijk toevertrouwen verstaan. De strafverzwaring geldt ook voor personen aan wie de feitelijke zorgplicht tijdelijk of gedeeltelijk is overgedragen. Te denken valt in dit verband aan de sporttrainer of de oppas.

Ten tweede wordt een onderdeel 2° ingevoegd, waarin stelselmatige mishandeling van een minderjarige als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt. Met stelselmatig wordt bedoeld op een bepaalde intensiteit, duur of frequentie. Het begrip is ontleend aan artikel 285b Sr, waarin belaging strafbaar is gesteld. Het kan hierbij gaan om herhaalde mishandeling in dezelfde verschijningsvorm, maar ook om een herhaalde variëteit van gedragingen die zijn aan te merken als mishandeling een minderjarige.

³⁰ Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, art 131 Sr, aant. 3.

Onderdeel G (Wijziging artikel 311 Sr)

Door schrapping in artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr, van de zinsnede 'gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd' wordt diefstal in een woning, ongeacht het tijdstip waarop dit misdrijf wordt gepleegd, bedreigd met een maximum gevangenisstraf van zes jaren. Als gevolg van de wijziging van artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr zal ook voorbereiding van een woninginbraak en diefstal in vereniging in een woning gedurende de dag strafbaar zijn. Het tweede lid van artikel 311 Sr bepaalt dat indien de onder 3° omschreven diefstal vergezeld gaat van een van de onder het eerste lid, onder 4° (twee of meer verenigde personen) of 5° (diefstal waarbij de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel van braak, verbreking of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum), vermelde omstandigheden een gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd. Tevens zal voorbereiding van woninginbraak of diefstal in een woning in vereniging strafbaar zijn op grond van artikel 46, eerste lid, Sr, omdat het delicten betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld.

Onderdeel H (Nieuw artikel 426ter Sr)

In een nieuw artikel 426ter Sr wordt het lastigvallen en hinderen van hulpverleners bij de uitoefening van hun taak zelfstandig strafbaar gesteld. De reikwijdte is anders dan artikel 426bis Sr, waarin het wederrechtelijk op de openbare weg lastigvallen en hinderen van een ander strafbaar is gesteld, niet beperkt tot enige plaats. Dat betekent dat het hinderen van hulpverleners ook strafbaar is op voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals winkels, of niet voor het publiek toegankelijke plaatsen als woningen. Ook op deze plaatsen kan het hinderen van hulpverleners tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden leiden tot verstoring van de openbare orde, in de zin dat hulpverleners hun – vaak levensreddende - werk niet kunnen doen. De wettelijke strafbedreiging is ten hoogste drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Hiermee wordt de ernst van het feit tot uitdrukking gebracht.

Onder hulpverlener in dit artikel vallen zowel ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners als agenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden. Met de zinsnede "gedurende de uitoefening van zijn bediening" wordt tot uitdrukking gebracht dat voor strafbaarheid vereist is dat het lastigvallen of hinderen plaatsvindt op het moment dat de hulpverlener zijn hulpverlenende taak uitoefent. Met de formulering "de uitoefening van zijn bediening" wordt aangesloten bij gebruikelijke terminologie in het Wetboek (onder meer in de artikelen 366 en 368 Sr) met betrekking tot de publieke taakuitoefening. Voor het overige is de delictomschrijving ontleend aan artikel 426bis Sr.

Artikel III (Wijziging Wetboek van Strafvordering)

Artikel 67 Sv bevat de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, te weten een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een aantal specifiek opgesomde misdrijven. Dwangmiddelen als aanhouden buiten heterdaad, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden als het vorderen van gegevens kunnen nodig zijn bij de bestrijding van het online aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (artikel 137d, eerste lid Sr) en misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 139h, eerste en tweede lid, Sr). Gelet op de op deze misdrijven gestelde wettelijke strafmaxima – die ten hoogste gevangenisstraf van twee jaren bedragen - wordt in artikel II voorgesteld deze misdrijven in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv afzonderlijk te noemen als een misdrijf bij verdenking waarvan een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Tegelijkertijd wordt de vermelding van artikel 137d, tweede lid, Sr (het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie als gewoonte of in vereniging) geschrapt. Omdat in dit wetsvoorstel het strafmaximum voor dit delict wordt verhoogd tot een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren wordt het bevelen van voorlopige hechtenis voor dit delict mogelijk op grond van artikel 67, eerste lid, onder a, Sv.

Artikel IV (Wijziging Wet wapens en munitie)

Handel in en het bezit van automatische vuurwapens brengt een nog groter risico voor de

samenleving met zich dan handel in en bezit van andere vuurwapens. Door de voorgestelde wijzigingen van artikel 55 van de Wet wapens en munitie wordt het wettelijk strafmaximum voor feiten begaan met betrekking tot vuurwapens, geschikt om automatisch te vuren (categorie II, onderdeel 2°) verhoogd naar gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of geldboete van de vijfde categorie. Voor andere wapens uit categorie II en categorie III blijft de maximum gevangenisstraf gehandhaafd op vier jaar.

Artikel V (Inwerkingtreding)

Dit wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit. In de inwerkingtredingsbepaling is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding van de wetswijzigingen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,