

Vergaderjaar 2021–2022

36 171

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 mei 2022 en het nader rapport d.d. 5 juli 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 2022, nr. 2022000452, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 mei 2022, nr. W16.22.0024/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de reikwijdte van de strafbaarstelling, de strafuitsluitingsgrond, de verwachte uitvoeringslasten, de weergave van de internetconsultatiereacties in de memorie van toelichting en de strafbaarstelling van doxing in Caribisch Nederland. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel aanpassing behoeft en dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

Bij Kabinetsmissive van 24 februari 2022, no.2022000452, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

met de strafbaarstelling van het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert de strafbaarstelling van het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. Deze gedragingen maken inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en kunnen schadelijk zijn voor de democratische rechtsstaat en de instituties die daarvan deel uitmaken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de wens van de regering om het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden strafbaar te stellen. Mede in het licht van de ruime reikwijdte van de beoogde strafbaarstelling moeten de uitvoeringslasten nader worden gemotiveerd. De Afdeling adviseert verder af te zien van het bestanddeel «zich verschaffen» in de delictomschrijving, alsmede van een bijzondere strafuitsluitingsgrond. Verder maakt zij een opmerking over verwerking van de internetconsultatie en vraagt zij aandacht voor Caribisch Nederland. In verband met deze opmerkingen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het onderwerp «doxing». Dit woord is afgeleid van het Engelse «docs» en ziet op het openbaar maken van iemands privéinformatie.² In het rapport «Online ontspoord» van het Rathenau Instituut wordt doxing omschreven als «het openbaar maken van iemands persoonlijke, sensitieve en privéinformatie zoals adres, telefoonnummer, paspoort, werkgever, gegevens van familie en foto's van iemands kinderen».³ Rond het jaar 2000 wordt voor het eerst doxing gesignaleerd, maar sinds de coronapandemie heeft dit fenomeen een vlucht genomen. Over de precieze omvang van doxing is echter nog weinig bekend.⁴

De redenen van mensen om aan doxing te doen, zijn niet eenduidig. Waar sommigen hieruit enkel plezier willen halen, zetten anderen doxing in als middel om politieke of maatschappelijke doelen te bereiken. Het Rathenau Instituut kwalificeert doxing als een vorm van «digitaal vigilantisme», waarbij de drijfveer morele afkeuring en eigenrichting is. Doxing wordt schadelijk geacht omdat privéinformatie van slachtoffers online gemakkelijk misbruikt kan worden, bijvoorbeeld om iemand te bedreigen of diens werkgever lastig te vallen. Het kan bovendien leiden tot (online) zelfcensuur omdat personen bang zijn zelf slachtoffer te worden van doxing.⁵

Het wetsvoorstel beperkt zich tot doxing voor intimiderende doeleinden. Met het voorstel wordt het strafbaar om persoonsgegevens van een ander of een derde te verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen met het oogmerk die ander vrees aan te (laten) jagen, ernstige overlast aan te (laten) doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te (laten) hinderen. Op het misdrijf wordt een gevangenis-

² De Van Dale geeft als omschrijving: mbt. een persoon op internet of de sociale media vertrouwelijke informatie verzamelen en publiceren over (...)

³ Rathenau Instituut, *Online ontspoord. Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland* (onderzoek in opdracht van het WODC), juli 2021, p. 15.

⁴ Rathenau Instituut, *Online ontspoord. Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland* (onderzoek in opdracht van het WODC), juli 2021, p. 41.

⁵ Rathenau Instituut, *Online ontspoord. Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland* (onderzoek in opdracht van het WODC), juli 2021, p. 40.

straf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie gesteld.⁶

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de breed gesteunde motie Michon-Derkzen c.s.⁷ In de motie wordt overwogen dat doxing in toenemende mate voorkomt richting onder meer hulpverleners, journalisten, wetenschappers en politici, en grote gevolgen heeft voor de veiligheid van deze personen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt vermeld dat doxing met intimiderende doeleinden een grote impact kan hebben op de slachtoffers en hun naasten, de groep waartoe zij behoren of de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn. Het verspreiden van bijvoorbeeld het woonadres of de naam van de school van hun kinderen maakt de drempel lager om de slachtoffers of hun naasten fysiek te confronteren. Dit leidt ertoe dat personen vrezen voor hun eigen veiligheid en die van hun naasten, omdat zij niet kunnen voorzien hoe voor hen onbekenden met deze informatie zullen omgaan in de fysieke wereld. Daarom passen zij hun gedrag aan en voelen zij zich minder vrij in hun doen en laten.

In sommige gevallen leidt doxing daadwerkelijk tot anonieme, collectieve en gecoördineerde acties tegen het slachtoffer.⁸ Ook organisaties, en gedragzagers daarbinnen, kunnen zich door doxing gedwongen voelen om hun handelwijze aan te passen. Op die manier kan doxing met intimiderende doeleinden invloed uitoefenen op het functioneren van de democratische rechtsstaat en haar instituties.⁹

De Afdeling onderschrijft dat doxing met intimiderende doeleinden grote impact kan hebben op slachtoffers en hun naasten. Daarnaast kan doxing in bepaalde gevallen een potentiële bedreiging vormen voor het functioneren van de democratische rechtstaat. De Afdeling onderschrijft daarom de wens van de regering om te komen tot strafbaarstelling van het verspreiden of ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. Niettemin heeft zij enkele opmerkingen over de voorgestelde strafbaarstelling.

2. Reikwijdte van de strafbaarstelling

Het wetsvoorstel heeft als doel doxing met intimiderende doeleinden strafbaar te stellen. De voorgestelde strafbaarstelling is ruim omschreven en omvat een gevarieerd palet aan situaties. In de toelichting worden voorbeelden aangehaald van politieagenten, journalisten, opiniemakers, wetenschappers, politici en bestuurders die vanwege hun werk of functie het slachtoffer van doxing worden.¹⁰ Deze voorbeelden zijn ook in lijn met de motie die de aanleiding vormt voor dit wetsvoorstel. In de toelichting wordt echter vermeld dat de strafbaarstelling, in tegenstelling tot in Frankrijk, niet is beperkt tot «bepaalde beroepsgroepen of personen», omdat op voorhand niet goed is te bepalen welke beroepsgroepen hiermee zullen worden geconfronteerd en omdat het effect op slachtoffers niet samenhangt met hun beroep.¹¹

Binnen de ruime strafbaarstelling zoals voorgesteld vallen dus situaties waarin personen niet vanwege hun ambt, beroep of maatschappelijke functie met doxing worden geïntimideerd. In de toelichting worden

⁶ Voorgesteld artikel 285b Sr.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35564, nr. 13.

⁸ Toelichting, paragraaf 4.

⁹ Toelichting, paragraaf 1.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 1 en 4.

¹¹ Toelichting, paragraaf 3.

hiervan echter geen voorbeelden genoemd. Om beter zicht te krijgen op de situaties waar het hier om gaat, acht de Afdeling dat wel gewenst. Zij denkt hierbij aan iemand die een foto en telefoonnummer van een ex-partner op een online forum zet, een buurtbewoner die het adres van een zedendelinquent in de buurtapp rondstuurt of een slachtoffer dat de volledige naam van een verdachte in een strafzaak via sociale media verspreidt.

Het is evident dat voornoemde situaties bedreigend kunnen zijn voor de betrokkenen. De Afdeling begrijpt in dat licht gezien de wens om doxing ook in dergelijke situaties strafbaar te stellen. Deze situaties kunnen echter onderscheiden worden van situaties waarin personen geïntimideerd worden wegens hun ambt, beroep of maatschappelijke functie en die kunnen doorwerken in het functioneren van de democratische rechtsstaat en haar instituties. De strafbaarstelling van doxing in andere situaties behoeft daarom in de motivering zelfstandig aandacht. De Afdeling acht de toelichting op dit punt nog niet toereikend.

De ruime reikwijdte van de strafbepaling in het voorstel lijkt met name te zijn ingegeven doordat het moeilijk is tot afbakening te komen van beroepsgroepen die met doxing worden geconfronteerd. De Afdeling constateert dat het Wetboek van Strafrecht meer bepalingen bevat die specifiek gericht zijn op personen met een bepaald ambt, beroep of maatschappelijke functie.¹² Dit argument acht de Afdeling daarom niet overtuigend. Zij begrijpt het wetsvoorstel zo dat omdat doxing (ook) een bedreiging kan zijn voor personen die niet tot de in de toelichting genoemde beroepsgroepen behoren, gekozen is voor een ruime strafbaarstelling.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de strafbaarstelling van doxing in gevallen waarin dit geen verband houdt met het ambt, beroep of de maatschappelijke functie van slachtoffer en hiervan voorbeelden te noemen in de toelichting.

2. Reikwijdte van de strafbaarstelling

Een ieder kan slachtoffer worden van doxing. Dat kan zijn vanwege een functie of vanwege bepaalde overtuigingen, als het slachtoffer bijvoorbeeld volksvertegenwoordiger of wetenschapper is, maar ook om meer persoonlijke redenen, als de dader bijvoorbeeld een rancuneuze ex-partner is. De impact die doxing op het slachtoffer kan hebben, hoeft niet samen te hangen met diens beroep of functie, de aard van de gegevens die worden verspreid en de kring waarbinnen dit gebeurt zal hiervoor in sommige gevallen meer bepalend zijn. Daarom wordt een strafbaarstelling met een ruime reikwijdte voorgesteld.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de reikwijdte van de strafbepaling is de memorie van toelichting aangevuld. De aangedragen voorbeelden zijn aan de toelichting toegevoegd en in verschillende passages is gewezen op de impact die doxing kan hebben op slachtoffers die niet tot bepaalde beroepsgroepen behoren. De door de Afdeling aangehaalde passage over de keuze om de strafbaarstelling niet tot bepaalde beroepen te beperken is aangepast om te verduidelijken dat iedereen mogelijk slachtoffer kan worden van doxing en daartegen moet worden beschermd. In de gevallen waarin iemand vanwege zijn ambt of beroep slachtoffer wordt van doxing kan de impact verder reiken dan het slachtoffer en diens directe omgeving. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen bepaalde functies niet meer durven te vervullen. Ook kan het

¹² Toelichting, paragraaf 2.1 (De verhouding tot bestaande strafbaarstellingen).

functioneren van de democratische rechtsstaat gevaar lopen omdat belangrijke functionarissen en organisaties hun taken niet meer ongehinderd kunnen uitvoeren. In die gevallen zal een hogere strafeis aangewezen kunnen zijn. Het voorgestelde strafmaximum biedt daartoe voldoende ruimte.

3. Verwachte uitvoeringslasten

Gegeven de ruime strafbaarstelling zoals onder punt 2 is beschreven, is te meer van belang dat de gevolgen daarvan voor de uitvoering zorgvuldig worden gezien. De Afdeling vindt de toelichting in dat opzicht niet toereikend.

In de toelichting wordt aangegeven dat er weinig informatie is over de omvang van het fenomeen doxing in Nederland, maar dat er een toename van het gebruik van sociale media voor «ontoelaatbare uitingen» is te zien.¹³ In de uitvoeringsparagraaf wordt geconcludeerd dat de structurele gevolgen voor de uitvoering, en als gevolg daarvan de financiële consequenties, van het wetsvoorstel beperkt zullen zijn en kunnen worden opgevangen binnen de begrotingen van politie, openbaar ministerie en de rechtspraak. Dit wordt onder meer gebaseerd op de overweging dat een deel van de slachtoffers ook thans naar de politie stapt, waarbij ook nu een afweging van de strafwaardigheid moet worden gemaakt.

Verder is aangegeven dat slachtoffers ook via internettussenpersonen de gewraakte content ontoegankelijk kunnen maken. Daarnaast wordt opgemerkt dat uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets wordt uitgevoerd om te bezien of deze aanname van beperkte uitvoerings- en financiële gevolgen klopt.

De Afdeling acht deze toelichting onvoldoende. In algemene zin kan worden gesteld dat online criminaliteit toeneemt en complexer wordt, terwijl de digitale (opsporings)capaciteit bij politie en het OM beperkt is en onder druk staat.¹⁴ Dit noopt ertoe dat bij nieuwe strafbaarstellingen van (mede) in het digitaal domein gepleegde gedragingen in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de uitvoerings- en handhavingcapaciteit. Met het wetsvoorstel wordt een strafbaarstelling geïntroduceerd waarvan het blijkens de toelichting niet alleen de bedoeling is een norm te codificeren, maar om een bepaalde gedraging daadwerkelijk aan te pakken. Ook is – zoals in punt 2 van dit advies aangegeven – gekozen voor een strafbaarstelling met een ruim toepassingsbereik. In dergelijke gevallen geldt des te meer dat zorgvuldig een schatting gemaakt dient te worden van de omvang van de problematiek, de benodigde (opsporings)capaciteit en de prioritering in relatie tot andere strafbare gedragingen. De keuze om een brede vorm van doxing strafbaar te stellen en effectief te willen handhaven leidt met de beperkt beschikbare capaciteit immers tot een lagere prioritering en minder menskracht voor andere delicten.

De Afdeling begrijpt dat een kwantitatieve inschatting van de uitvoerings- en handavingslasten voor de nieuwe strafbaarstelling lastig is te maken, maar acht in dat geval een nadere motivering op zijn plaats om tot de conclusie te komen dat deze lasten beperkt zullen zijn. Hierbij wordt ook verwezen naar het advies van het College van procureurs-generaal dat, mede na een vergelijking met het aantal zaken van belaging, voorsnog uitgaat van 1500 zaken op jaarbasis.¹⁵ Verder gaat de toelichting maar

¹³ Toelichting, paragrafen 1 en 6.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 28 684, nr. 621 en Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 768.

¹⁵ Openbaar Ministerie, «Advies wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden», 10 augustus 2021.

zeer beperkt in op de benodigde capaciteit voor de nieuwe strafbaarstelling en de vraag hoe hierin wordt voorzien. In verband daarmee wordt ook niet ingegaan op de betekenis van het wetsvoorstel voor de wijze waarop de prioriteiten zullen worden gesteld, gelet op de doelstelling om ook andere vormen van (digitale) criminaliteit aan te pakken.

De Afdeling adviseert om, met inachtneming van het voorgaande, nader de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel te motiveren en daarbij in te gaan op de capaciteit en prioritering in de strafrechtketen. Ook wordt geadviseerd om, conform kabinetsbeleid,¹⁶ de invoeringstoets een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel uit te voeren.

3. Verwachte uitvoeringslasten

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel nader te motiveren is de memorie van toelichting aangevuld.

Conform kabinetsbeleid zal de invoeringstoets worden uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk en in dit geval over de gevolgen daarvan voor politie en openbaar ministerie.¹⁷ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangepast. Als het na een jaar mogelijk is om te beoordelen of de aannames die zijn gehanteerd bij het beoordelen van de financiële consequenties van dit wetsvoorstel, zal de invoeringstoets na een jaar worden uitgevoerd. Mocht hiervoor meer tijd nodig zijn omdat binnen een jaar nog niet voldoende zaken zijn afgerond, dan zal de invoeringstoets zo snel mogelijk daarna worden uitgevoerd. De invoeringstoets zal in ieder geval uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden uitgevoerd.

4. Strafbaarstelling van «zich verschaffen»

De voorgestelde strafbaarstelling van doxing ziet op drie gedragingen: het zich verschaffen, het verspreiden en het anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. In de toelichting wordt uiteengezet dat onder «zich verschaffen» gedragingen worden geschaard die zijn «gericht op het in het bezit krijgen van de persoonsgegevens». Hierbij wordt actief handelen verondersteld van degene die zich gegevens verschafft. Het maakt voor de strafbaarstelling niet uit of deze gegevens zelfstandig worden verzameld of worden verkregen van derden. Indien gegevens via een derde worden verkregen, kan er volgens de toelichting ook overlap zijn met het verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens. Als voorbeeld wordt genoemd dat iemand via sociale media oproept tot het delen van persoonsgegevens en daarbij zelf ook persoonsgegevens verspreidt.¹⁸

Het bestanddeel «zich verschaffen» geeft een ruime reikwijdte aan de strafbaarstelling. Een enkele zoekopdracht via een internetzoekmachine lijkt voldoende te zijn om te spreken van (een poging tot) het zich verschaffen van persoonsgegevens. Als deze gedraging én het oogmerk

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 6 en de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 april 2022 aan de Tweede Kamer over de inkleuring en stand van zaken invoeringstoets, kenmerk 3921364. Zie ook VVD, D66, CDA en ChristenUnie, «Coalitieakkoord 2021–2025», 15 december 2021, p. 1.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96, p. 5.

¹⁸ Toelichting bij artikel I, eerste lid.

bewezen kunnen worden, is iemand strafbaar.¹⁹ Het verzamelen van persoonsgegevens hoeft dus niet op wederrechtelijke wijze plaats te vinden, zoals bij diefstal²⁰ of hacken²¹ het geval is. De informatie die wordt verkregen, hoeft naar haar aard evenmin strafwaardig te zijn.²² Zoals in de toelichting wordt erkend, dient het strafrecht te worden ingezet als ultimum remedium.²³ Uit de toelichting blijkt in dat licht bezien onvoldoende waarom de voorgestelde delictsomschrijving zich ook uitstrekt tot het enkel «zich verschaffen» van persoonsgegevens.

De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat de kern van het strafbare verwijt bij doxing betrekking heeft op het verspreiden van persoonsgegevens. Pas als iemand kenbaar maakt dat hij een persoonsgegeven zoekt, in bezit heeft of met anderen deelt, kunnen de schadelijke gevolgen optreden die de wetgever beoogt te voorkomen met dit wetsvoorstel. In de toelichting wordt opgemerkt dat dergelijke gedragingen in een aantal gevallen al onder bestaande strafbaarstellingen vallen.²⁴ In de overige gevallen zullen de gedragingen kunnen worden aangemerkt als «verspreiden» of «anderszins ter beschikking stellen» in de zin van de voorgestelde strafbaarstelling van doxing. Het opnemen van het delictsbestanddeel «zich verschaffen» in deze strafbepaling draagt dus niet (direct) bij aan het doel van het wetsvoorstel.

In de afweging die gemaakt moet worden is ook de te verwachten bewijsproblematiek van belang. In de toelichting wordt erkend dat het geheel zelfstandig verzamelen van gegevens, bijvoorbeeld door te zoeken op internet, vrijwel niet op te sporen is. Tevens wordt erkend dat het oogmerk in dat geval waarschijnlijk «niet eenvoudig» te bewijzen zal zijn.²⁵ Ook in de consultatiereacties wordt opgemerkt dat het oogmerk moeilijk te bewijzen zal zijn als de verdachte enkel persoonsgegevens verzameld heeft en deze vervolgens niet verspreidt.²⁶ Deze bewijsrechtelijke problematiek roept eens te meer de vraag op waarom het «zich verschaffen» in de delictsomschrijving wordt opgenomen.

Gelet op het doel van het wetsvoorstel en de te verwachten bewijsproblematiek ziet de Afdeling onvoldoende meerwaarde van het opnemen van het bestanddeel «zich verschaffen» in de strafbaarstelling van doxing. De Afdeling adviseert daarom hiervan af te zien en dit onderdeel van het voorstel te schrappen.

Als «zich verschaffen» niet wordt opgenomen in de delictsomschrijving, wordt deze beperkt tot de handelingen «verspreiden» en «anderszins ter beschikking stellen». Hoewel de Afdeling meent dat hiermee ook de situatie kan worden ondervangen waarin iemand oproept tot het delen van persoonsgegevens,²⁷ kan zij zich voorstellen dat het wenselijk is om expliciet tot uitdrukking te brengen dat een dergelijke oproep strafbaar is

¹⁹ Toelichting, paragraaf 2.1 (De verhouding tot bestaande strafbaarstellingen) en bij artikel I, eerste lid. Zie Advies Raad voor de rechtspraak (15 september 2021), p. 2–3.

²⁰ Artikel 310 Sr e.v.

²¹ Artikel 138ab Sr.

²² Zie bijvoorbeeld vervalste documenten (artikel 226 lid 2 Sr), kinderporno (artikel 240b Sr) of instructiemateriaal ten behoeve van het plegen van terroristische misdrijven (artikel 134a Sr).

²³ Toelichting, paragraaf 2.3.

²⁴ Toelichting, paragraaf 2.1 (De verhouding tot bestaande strafbaarstellingen).

²⁵ Toelichting bij Artikel I, eerste lid.

²⁶ Advies Raad voor de rechtspraak (15 september 2021), p. 2–3; advies Nederlandse Orde van Advocaten (2 september 2021), p. 5–6.

²⁷ Met deelnemingsvormen uitlokken, doen plegen en medeplegen en voorbereidingshandelingen zou het oproepen tot het delen van persoonsgegevens ook binnen het bereik van doxing kunnen worden gebracht. In de toelichting wordt niet op deze deelnemingsvormen ingegaan. Daarnaast kan gedacht worden aan andere strafbaarstellingen, zoals opruiing en bedreiging, waar een dergelijke oproep onder kan vallen.

gelet op de intimiderende werking die daarvan uit kan gaan. De Afdeling adviseert daarom de delictsomschrijving aan te vullen in de zin dat het verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens, of het daartoe aanzetten, strafbaar is.

4. Strafbaarstelling van «zich verschaffen»

Met de strafbaarstelling van het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden wordt beoogd de persoonlijke vrijheid te beschermen. De strafbaar te stellen gedragingen kunnen er immers toe leiden dat slachtoffers zich niet meer vrij voelen in hun dagelijkse doen en laten vanwege de vrees dat hun iets ernstigs zal worden aangedaan of vanwege het gevoel dat zij hebben dat hun iets ernstigs zal kunnen worden aangedaan vanwege de dreiging die van de beschikbaarheid van persoonsgegevens bij kwaadwillenden uit kan gaan.

Om persoonsgegevens te kunnen gebruiken om een ander te intimideren, zal degene die dit van plan is zich eerst deze gegevens moeten verschaffen. Het «zich verschaffen» van gegevens zal dus vaak een voorfase voor een andere strafbare gedraging zijn, bijvoorbeeld het verspreiden van deze gegevens met het oogmerk degene van wie de gegevens zijn door anderen vrees aan te laten jagen of het bedreigen van diegene. Bij het «zich verschaffen» van gegevens kunnen anderen worden betrokken, bijvoorbeeld door het doen van een oproep gegevens te delen op social media, maar het kan ook geheel zelfstandig gebeuren, bijvoorbeeld door het opzoeken van een telefoonnummer of adres in een (digitaal) telefoonboek. Beide vormen van het «zich verschaffen» van deze gegevens zijn strafwaardig indien dit wordt gedaan met het oogmerk een ander te intimideren. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat iemand een lijst aanlegt van personen met een bepaalde overtuiging, met een bepaald beroep of die een bepaald strafbaar feit hebben gepleegd met dit oogmerk. De beoogde handeling richting het slachtoffer heeft misschien nog niet plaatsgevonden, maar de betrokkene was al wel de daarvoor benodigde informatie aan het verzamelen.

In sommige gevallen zal het «zich verschaffen» van persoonsgegevens met het oogmerk een ander te intimideren ook strafbaar kunnen zijn indien deze gedraging niet in de delictsomschrijving wordt opgenomen. Bij het opvragen van persoonsgegevens zullen bijvoorbeeld vaak persoonsgegevens worden verspreid, «wie weet waar X woont», maar dat hoeft niet het geval te zijn, als bijvoorbeeld wordt gevraagd naar gegevens van personen met bepaalde politieke overtuigingen of van personen met een bepaalde functie. Ook het «zich verschaffen» van deze gegevens zonder zelf gegevens te verspreiden kan in sommige gevallen strafbaar zijn, als het «zich verschaffen» zou worden geschrapt. In de situatie dat uiteindelijk geen strafbaar feit wordt gepleegd omdat niemand op een verzoek ingaat, zal er echter geen sprake kunnen zijn van uitlokken, doen plegen of medeplegen (artikel 47 Sr). Evenmin komt strafbare voorbereiding van het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden in beeld omdat daarvoor een misdrijf met een strafmaximum van acht jaar gevangenisstraf vereist is terwijl de maximale gevangenisstraf die voor de strafbaar gestelde gedragingen kan worden opgelegd een jaar bedraagt (artikel 46 Sr). In uitzonderlijke gevallen zal mogelijk sprake kunnen zijn van een strafbare poging tot uitlokken, als zou worden gepoogd iemand door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen te bewegen tot het verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens van een ander met het oogmerk die ander te intimideren (artikel 46a Sr), maar in dat geval zou de maximaal op te leggen straf met een derde worden verminderd. Als niet

in het *openbaar* wordt opgeroepen tot het plegen van een strafbaar feit en niet wordt gedreigd met een strafbaar feit, is er geen sprake van opruiing (artikel 131 Sr) respectievelijk bedreiging (artikel 285 Sr). Er blijft dus een restcategorie gedragingen over waarvan het wel wenselijk is dat deze strafbaar is, maar die niet in alle gevallen «gedekt» zal zijn als het «zich verschaffen» uit de bepaling komt te vervallen. Daarom wordt het advies van de Afdeling om het «zich verschaffen» niet op te nemen in de delictsomschrijving niet opgevolgd. In het verlengde daarvan is er ook geen aanleiding het advies van de Afdeling over te nemen om delictsomschrijving aan te vullen met het «aanzetten tot het verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden». Dergelijke gedragingen zullen immers worden bestreken door het «zich verschaffen» voor zover het gaat om het verkrijgen van de persoonsgegevens voor hemzelf. Voor zover het gaat om het anderen aanzetten tot doxing kan worden volstaan met strafbaarheid onder het eerdergenoemde artikel 46a Sr (poging tot deelneming aan misdrijf) en de deelnemingsvorm uitlokking.

In voorkomende gevallen waarin een verdachte zich geheel zelfstandig persoonsgegevens verschaft zal het vaststellen en bewijzen van het oogmerk van de verdachte niet altijd eenvoudig zijn. Van het voor strafbaarheid vereiste oogmerk is bijvoorbeeld geen sprake in geval van het opzoeken van een telefoonnummer van een collega met wie je ruzie hebt om nog eens uit te leggen waarom je zo boos bent. Het oogmerk van de verdachte moet er echt op gericht zijn een ander te intimideren. In sommige gevallen zal uit de context moeten worden afgeleid of dat het geval is. Daarbij kan bijvoorbeeld gewicht worden toegekend aan de relatie tussen het slachtoffer en de verdachte en aan de manier waarop de verdachte zich de gegevens verschaft. Op dit punt is de memorie van toelichting aangevuld. Zoals daarin wordt erkend zal het geheel zelfstandig verzamelen van gegevens lastig op te sporen kunnen zijn omdat het verzamelen van de gegevens niet kenbaar is voor de omgeving, nog afgezien van het feit dat het oogmerk waarschijnlijk niet eenvoudig te bewijzen zal zijn. Er zullen zich echter ook situaties kunnen voordoen waarbij dit wel mogelijk is, bijvoorbeeld als een lijst met persoonsgegevens wordt aangetroffen tijdens een doorzoeking en de verdachte zich uitlaat over zijn intenties. De mogelijke bewijsproblematiek doet overigens ook geen afbreuk aan de strafwaardigheid van de gedraging.

5. Strafuitsluitingsgrond

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 285d voorziet in een strafuitsluitingsgrond. Op basis van dit lid is iemand niet strafbaar als deze te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van de persoonsgegevens vereiste. In de toelichting wordt uiteengezet dat deze strafuitsluitingsgrond is bedoeld voor journalisten, klokkenluiders en anderen die bijvoorbeeld maatschappelijke misstanden aan de kaak willen stellen. In dit verband wordt ook gewezen op onder andere artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).²⁸

De Afdeling deelt de opvatting dat het verzamelen en verspreiden van persoonsgegevens niet strafbaar zou moeten zijn als iemand te goeder trouw aanneemt dat dit in het algemeen belang is. Dit laat onverlet dat de noodzaak van de bijzondere strafuitsluitingsgrond bij deze strafbaar-

²⁸ Toelichting, paragraaf 2.4 en bij Artikel I, tweede lid.

stelling onvoldoende is aangetoond.²⁹ Op basis van de voorgestelde strafbaarstelling in het eerste lid dient iemand immers het oogmerk te hebben om een ander vrees aan te jagen, ernstig overlast aan te doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen. Als iemand te goeder trouw en met het oog op het algemeen belang persoonsgegevens verzamelt of verspreidt, zal niet voldaan zijn aan dit oogmerk en is doxing dus niet strafbaar. De rechter komt dan dus niet toe aan de toetsing van de strafuitsluitingsgrond in het tweede lid.

Hierin zit een belangrijk verschil met de andere strafbepalingen waarin een vergelijkbare strafuitsluitingsgrond is opgenomen en waar in de toelichting naar wordt verwezen.³⁰ Het betreft de delicten inzake het verwerven of openbaar maken van niet-openbare gegevens die afkomstig zijn uit een misdrijf,³¹ smaad,³² en schending van bedrijfsgeheimen.³³ Deze bepalingen omvatten geen oogmerk dat vergelijkbaar is met het voorgestelde oogmerk bij doxing. Deze delicten kunnen dus bewezen worden verklaard terwijl de verdachte ter goeder trouw en met het oog op het algemeen belang de informatie heeft verzameld of verspreid. De goedwillende journalist, klokkenluider of blogger heeft de bescherming van deze strafuitsluitingsgrond in die gevallen dus nodig om vrijuit te gaan. Voor het delict doxing geldt dit niet.

De strafuitsluitingsgrond kan de strafbepaling compliceren in die gevallen waarin niet eenduidig is wat de bedoeling van verdachte is geweest. In de toelichting wordt niet ingegaan op situaties waarin de motieven van de verdachte diffuus zijn. Sommige activisten gebruiken bijvoorbeeld intimiderende methodes, maar handelen wel uit een oprechte bezorgdheid over problemen in de samenleving. Moet de intentie van de activist dan worden behandeld in het licht van het oogmerk als bedoeld in het voorgestelde eerste lid of in het licht van de strafuitsluitingsgrond van het tweede lid? In dat laatste geval zou dit tot de situatie kunnen leiden dat de rechter vaststelt dat iemand handelde met het oogmerk een ander te intimideren, maar dat dit niet verwijtbaar is omdat iemand te goeder trouw en in het algemeen belang handelde. Intimidatie van personen, door middel van het verspreiden van persoonsgegevens, is in een dergelijk geval wellicht (onbedoeld) toch toegestaan. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het doel van het wetsvoorstel.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de strafuitsluitingsgrond in het tweede lid te schrappen. De positie van journalisten, klokkenluiders en goedwillende anderen kan voldoende worden gewaarborgd bij de toetsing van het oogmerk als bedoeld in het eerste lid. In de toelichting zou dit benadrukt kunnen worden, zodat hier bij de toepassing van het voorgestelde wetsartikel in de praktijk geen twijfel over kan bestaan.

5. Strafuitsluitingsgrond

Het voor strafbaarheid vereiste oogmerk ontbreekt bij degenen die te goeder trouw hebben kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens van een ander vereiste, zoals journalisten en klokken-

²⁹ Zie ook de adviezen van de Nederlandse Orde van Advocaten, de AP en het Openbaar Ministerie. De Raad voor de rechtspraak heeft juist begrip voor dit tweede lid, «om twijfel te voorkomen».

³⁰ Zie ook advies Openbaar Ministerie (10 augustus 2021), p. 11–12.

³¹ Artikel 139g Sr.

³² Artikel 261 Sr.

³³ Artikel 273 Sr.

luiders. Door het opnemen van een strafuitsluitingsgrond kan de indruk ontstaan dat ook deze personen met niet-kwaadaardige bedoelingen zich schuldig kunnen maken aan strafbare doxing. Het is geenszins de bedoeling dat dergelijke situaties binnen het bereik van deze strafbaarstelling vallen. Als het oogmerk er niet op is gericht een ander te intimideren is het gebruik van persoonsgegevens niet strafbaar op grond van de voorgestelde bepaling. Het opnemen van een strafuitsluitingsgrond in de strafbaarstelling kan ook de indruk wekken dat er situaties zijn waarin het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden gerechtvaardigd is omdat het algemeen belang hiermee zou zijn gediend, dit terwijl het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden in geen geval toelaatbaar wordt geacht. Daarom is naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de strafuitsluitingsgrond die in het wetsvoorstel was opgenomen de strafuitsluitingsgrond geschrapt en de toelichting aangepast. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat onverkort blijft gelden dat dit wetsvoorstel journalisten, klokkenluiders en anderen die niet het oogmerk hebben een ander te intimideren op geen enkele wijze belet om nieuwsfeiten en misstanden openbaar te maken. Zij riskeren geen strafvervolgning en veroordeling omdat het voor strafbaarheid vereiste oogmerk in hun geval ontbreekt.

6. Weergave internetconsultatiereacties

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat een paragraaf waarin wordt ingegaan op adviezen en consultatiereacties op een concept van het wetsvoorstel. Daarin wordt een weergave gegeven van opmerkingen van partijen die anders dan via de internetconsultatie hun visie hebben gegeven op het concept. Voor de reacties op de internetconsultatie en de respons daarop vanuit de regering wordt verwezen naar een verslag op de website van internetconsultatie.

Met het oog op de transparantie van het wetgevingsproces is het wenselijk dat in de toelichting bij een wetsvoorstel aandacht wordt besteed aan de opbrengst van een internetconsultatie en de verwerking daarvan in het wetsvoorstel of de toelichting. Dit is ook in lijn met het kabinetsbeleid op dit punt³⁴ en de Aanwijzingen voor de regelgeving.³⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting de via internetconsultatie binnengekomen opmerkingen en de reactie daarop vanuit de regering weer te geven.

6. Weergave internetconsultatiereacties

Het advies van de Afdeling om in de toelichting de via internetconsultatie binnengekomen opmerkingen en de reactie daarop vanuit de regering weer te geven, is opgevolgd. Aan paragraaf 5 van de toelichting is een onderdeel toegevoegd waarin de – overwegend positieve – reacties uit de internetconsultatie alsmede de opvolging die daaraan is gegeven, zijn weergegeven.

7. Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel regelt een nieuwe strafbaarstelling voor Europees Nederland en Caribisch Nederland. Een concept van het wetsvoorstel is onder meer naar de openbare lichamen in Caribisch Nederland en de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES ter consultatie

³⁴ Onder meer beschreven in Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 121, p. 2 en Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39, p. 3–5.

³⁵ Aanwijzing 4.44, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

gestuurd. Het Bestuurscollege van Bonaire heeft in reactie op de consultatie aangegeven dat het Korps Politie Caribisch Nederland en het openbaar ministerie BES positief hebben gereageerd op het wetsvoorstel. Daarbij is vermeld dat het goed is dat Caribisch Nederland qua strafrechtelijk instrumentarium niet achterblijft bij Europees Nederland.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de problematiek van doxing in Caribisch Nederland, eventueel in vergelijking met de in de toelichting beschreven probleemschets in Europees Nederland. Er wordt dus ook niet stilgestaan bij de vraag of de lokale context aldaar in enige mate relevant is voor de voorgestelde strafbaarstelling of de handhaving daarvan.

Ook worden in de toelichting niet de relevante artikelen in het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES vermeld, zoals dat wel is gedaan voor bespreking van de overlap in strafbaarstellingen in Europees Nederland. Deze artikelen zijn grotendeels gebaseerd op de Europees Nederlandse equivalenten, maar zijn niet volledig gelijk.³⁶ Daarnaast lijkt het ten behoeve van de kenbaarheid van de strafbaarstelling in Caribisch Nederland wenselijk om in het opschrift expliciet te benoemen dat dit wetsvoorstel het Wetboek van Strafrecht BES en Wetboek van Strafvordering BES wijzigt.³⁷

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de strafbaarstelling van doxing in Caribisch Nederland, in de toelichting de relevante artikelen van het Wetboek van Strafrecht BES en Wetboek van Strafvordering BES te vermelden en in het opschrift aan te geven dat het wetsvoorstel deze wetboeken wijzigt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

7. Caribisch Nederland

Als uitgangspunt van het kabinetsbeleid geldt dat alle Nederlanders gelijkwaardig behandeld worden.³⁸ Hieruit volgt onder meer dat de burgers in Caribisch Nederland hetzelfde niveau van strafrechtelijke bescherming wordt geboden als de burgers in het Europese deel van Nederland. Daarom wordt in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zoveel mogelijk aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland.

De voorgestelde strafbaarstelling is voorgelegd aan de openbare lichamen in Caribisch Nederland. Het Openbaar Lichaam Bonaire heeft in reactie op dit wetsvoorstel gemeld dat het Korps Politie Caribisch Nederland en het openbaar ministerie BES positief hebben gereageerd op

³⁶ Zie bijvoorbeeld enerzijds 285 Sr en anderzijds 298 Sr BES, op grond waarvan bedreiging waarbij «gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat» strafbaar is gesteld in Europees Nederland, maar niet in Caribisch Nederland. Ook kan gewezen op enerzijds artikel 318 Sr en anderzijds artikel 331 Sr BES, op grond waarvan in Europees Nederland sprake kan zijn van afdreiging indien wordt gedwongen tot het ter beschikking stellen van gegevens, hetgeen in Caribisch Nederland niet onder de strafbepaling valt.

³⁷ Dit geldt temeer omdat het wetsvoorstel niet een groot aantal regelingen wijzigt in de zin van Ar 4.3, op grond waarvan in het opschrift kan worden volstaan met een vermelding van de belangrijkste regeling(en) indien de regeling tot wijziging van een groot aantal regelingen strekt.

³⁸ Kamerstukken II 2019–20, 35 300 IV, p. 1.

het wetsvoorstel, en dat het goed is dat Caribisch Nederland qua strafrechtelijk instrumentarium niet achterblijft bij Europees Nederland. Er is voor zover bekend geen reden om in aangepaste strafbaarstelling voor Caribisch Nederland te voorzien. Bij doxing gaat het in veel gevallen om online gedragingen. Daders worden mogelijk niet gehinderd door de fysieke afstand tussen de verschillende delen van Nederland. Met een vergelijkbare strafbaarstelling in beide wetboeken kan worden voorkomen dat degenen die zich in Caribisch Nederland schuldig maken aan doxing straffeloos blijven.

Het advies om in de toelichting de relevante artikelen van het Wetboek van Strafrecht BES en Wetboek van Strafvordering BES te vermelden is opgevolgd. Dat geldt ook voor het advies om het opschrift van het wetsvoorstel aan te passen. Het opschrift van het wetsvoorstel luidt nu als volgt: Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de strafbaarstelling van het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden.

Ik moge U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius