



Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Justitie en Veiligheid
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 16 september 2021
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
bijlage(n) 1
onderwerp Advies wetsvoorstel gebruik persoonsgegevens voor
intimiderende doeleinden

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 12 juli 2021, kenmerk , verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Met dit Wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie die de regering verzoekt om 'doxing' strafbaar te stellen.¹ Strafbbaar wordt gesteld het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van identificerende persoonsgegevens van een ander of een derde met het oogmerk een bepaald persoon vrees aan te jagen, ernstige overlast aan te doen of hem in de uitoefening van zijn functie te belemmeren. Het gevolg van dit feit kan zijn dat personen vrezen voor hun eigen veiligheid en die van hun naasten, en niet meer zichzelf durven te zijn, of dat organisaties, en gezagsdragers daarbinnen, zich gedwongen voelen hun handelwijze aan te passen.

In de MvT wordt vermeld dat deze nieuwe strafbaarstelling noodzakelijk is omdat in sommige gevallen geen overlap bestaat met bestaande strafbaarstellingen terwijl strafrechtelijk optreden wel wenselijk is.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 564, nr. 13

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 16 september 2021
kenmerk
pagina 2 van 6

ADVIES

Noodzaak wetsvoorstel

In het tweede hoofdstuk van het algemeen deel van de MvT wordt omschreven welke bestaande strafbaarstellingen er zijn die mogelijk overlap hebben met de strafbaarstelling zoals voorzien in het wetsvoorstel. De conclusie (in alinea 5 van dit hoofdstuk) is dat in sommige gevallen geen overlap bestaat met bestaande strafbaarstellingen, terwijl strafrechtelijk optreden wel wenselijk is. De MvT geeft evenwel geen inzicht in de vraag of zich al -onder de nieuwe strafbaarstelling te brengen- situaties hebben voorgedaan waarvoor de bestaande strafbaarstellingen ontoereikend waren en zo ja, om hoeveel zaken het gaat. Ook worden geen voorbeelden genoemd waaruit de toegevoegde waarde van de nieuwe strafbaarstelling blijkt. Ten slotte wordt in de laatste twee alinea's van dit hoofdstuk van de MvT opgemerkt dat het strafrecht het ultimum remedium is en blijft, dat bij de aanpak van doxing eerst en vooral moet worden ingezet op andere maatregelen en dat slachtoffers van doxing ook een civiele procedure kunnen starten. Ook in het licht hiervan is een verdere toelichting van de noodzaak van dit Wetsvoorstel wenselijk.

Artikel 285d, eerste lid

Oogmerk bij het zich verschaffen van identificerende persoonsgegevens

De strafbaarstelling is ruim geformuleerd; potentieel valt er veel gedrag onder. Het begrip "identificerende persoonsgegevens" is een breed begrip en omvat alle gegevens waarmee een persoon kan worden geïdentificeerd: de personalia. Te denken valt onder meer aan een geboortedatum of een adres. Ook de begrippen "zich verschaffen", "verspreiden" en "anderszins ter beschikking stellen" zijn ruime begrippen.

De strafbaarstelling wordt in reikwijdte beperkt door het vereiste oogmerk, in de toelichting omschreven als "het beoogde effect".³ Dit oogmerk zal in veel gevallen uit de context moeten worden afgeleid, zo stelt de MvT.⁴ Dat ligt inderdaad voor de hand: een verdachte zal doorgaans niet verklaren wat het door hem beoogde effect is van het verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking te stellen van de identificerende persoonsgegevens.

Bij de term 'zich verschaffen' dringt zich de vraag op welke gedragingen hier precies onder vallen, wat de noodzaak is van strafbaarstelling daarvan en hoe eventueel het voor strafbaarheid vereiste oogmerk uit de context kan worden afgeleid. In de inleiding van de MvT wordt het begrip "doxing"⁵ aangeduid als *openbaarmaking* van identificerende persoonsgegevens met als doel een bepaald persoon vrees aan te jagen, ernstige overlast aan te doen, of hem in de uitoefening van zijn functie te belemmeren. Daar wordt het zich verschaffen van gegevens derhalve niet onder doxing geschaard. Op p.7 MvT wordt 'zich verschaffen' gedefinieerd als 'het zich doen toekomen' of 'verzamelen van' gegevens. Dat impliceert dat ook een zoekslag via google al onder deze term valt. De vraag is hoe uit een dergelijke

³ MvT: derde alinea van de artikelsgewijze toelichting, artikel I, eerste lid.

⁴ MvT: vijfde alinea van de artikelsgewijze toelichting, artikel I, eerste lid.

⁵ MvT: algemeen deel, tweede alinea van de inleiding.

datum 16 september 2021
kenmerk
pagina 3 van 6

gedraging het vereiste oogmerk kan worden afgeleid. Als dat al lukt, dan betekent dat dat het strafbare feit al voltooid is (ook zonder openbaarmaking) en dat vrijwillige terugtred niet meer mogelijk is. Kortom, de vraag rijst of, en zo ja, waarom ook het zich verschaffen van identificerende persoonsgegevens strafbaar wordt gesteld en hoe de wetgever de mogelijkheden ziet om het bewijs van het oogmerk op dit punt uit de context af te leiden. Dit geldt temeer, omdat iemand die zich de bedoelde gegevens verschafft met voornoemd oogmerk, al snel onder de voorgestelde strafbaarstelling van het ‘verspreiden of anderszins ter beschikking stellen’ of onder een bestaande strafbaarstelling zal vallen. De noodzaak van het strafbaar stellen van het enkele “zich verschaffen” is, nog los van de bewijsproblematiek, niet duidelijk.

De Raad is van oordeel dat de MvT op dit punt aanvulling behoeft.

Het aanjagen van vrees

Het oogmerk moet zijn het aanjagen of laten aanjagen van vrees, het aandoen of laten aandoen van ernstige overlast of het ernstig hinderen of laten hinderen in de uitoefening van ambt of beroep.

In de MvT⁶ wordt "vrees" omschreven als "emotie die ieder normaal mens onder vergelijkbare omstandigheden ook zou hebben". Nu echter duidelijk is welke persoon vrees moet worden aangejaagd (namelijk *de ander* in de strafbepaling) kan de vraag worden opgeworpen of het voor de hand ligt van de emotie van de - meer geobjectiveerde- normale mens moet worden uitgegaan. Zou niet moeten worden beoordeeld of de persoon in kwestie (*de ander*) vrees zou worden aangejaagd? De Raad geeft in overweging hier in de MvT nader op in te gaan.

De MvT is verder niet duidelijk waarvoor precies angst moet bestaan. Er wordt gesproken over "vrees voor de eigen veiligheid en die van de naasten"⁷, over geïntimideerd en niet veilig voelen⁸, over "het risico iets te worden aangedaan"⁹ en over "bang maken"¹⁰. De vraag rijst daarmee of de (*aan te jagen*) vrees een bepaalde strekking moet hebben. Moet het gaan om vrees voor de veiligheid of het risico iets te worden aangedaan of kan er ook vrees zijn voor iets anders? De Raad mist in de MvT een verduidelijking waar de vrees betrekking op moet hebben.

Ernstige overlast en hinder

De overlast of hinder in de uitoefening van ambt of beroep moet "ernstig" zijn. Min of meer gewone overlast of hinder in de uitoefening van ambt of beroep is onvoldoende. Gelet op het gegeven dat het moet gaan om het oogmerk, zal een inschatting moeten worden gemaakt welke mate van hinder of overlast beoogd is. De toelichting noemt als voorbeelden: niet meer zichzelf durven zijn, de handelwijze aanpassen¹¹, zich anders gaan gedragen, in de vrijheid belemmerd voelen, niet meer naar buiten durven

⁶ MvT: artikelsgewijze toelichting, artikel I, eerste lid, vierde alinea.

⁷ MvT: algemeen deel, inleiding, derde alinea.

⁸ MvT: algemeen deel, inleiding, vierde alinea.

⁹ MvT: algemeen deel, hoofdstuk 2, eerste alinea.

¹⁰ MvT: artikelsgewijze toelichting, artikel I, eerste lid, vierde alinea.

¹¹ MvT: algemeen deel, inleiding, tweede alinea.

datum 16 september 2021
kenmerk
pagina 4 van 6

te treden¹², het niet meer ongestoord kunnen voortzetten van reguliere (privé) activiteiten of werkzaamheden¹³. Dit zijn tamelijk vergaande vormen van overlast en hinder. Op dit punt worden daardoor hoge eisen aan het bewijs gesteld, bij ontbreken waarvan geen veroordeling kan volgen. Verder is de vraag of de persoon die de hinder of overlast ondervindt of moet ondervinden (*de ander* in de zin van de strafbepaling) bij deze beoordeling moet worden betrokken of dat -meer geobjectiveerd- moet worden beoordeeld wat de gevolgen voor "ieder normaal mens" zouden zijn. Mag bijvoorbeeld van een bewindspersoon meer weerstand worden verwacht of moet hij evenzeer worden beschermd als "ieder normaal mens"? De Raad is van oordeel dat de toelichting op deze punten onvoldoende duidelijkheid verschaft en aanvulling behoeft.

De begrippen “ernstige overlast en “ernstig hinderen” worden niet nader toegelicht. In de MvT wordt overigens op een aantal plaatsen gesproken over ‘hinderen’ in plaats van ‘ernstig hinderen’; dat lijkt een vergissing, maar wellicht is het een bewuste keuze. Waar hinderen overgaat in ernstig hinderen en waarin ernstige overlast zich onderscheidt van overlast blijft onduidelijk.

Van een ander of een derde

In het voorgestelde artikel 285d Sr worden de begrippen “een ander” en “een derde” gebruikt. Deze begrippen worden in de MvT niet toegelicht. Vermoedelijk wordt met “een ander” bedoeld op de persoon waarop het voor strafbaarheid vereiste oogmerk is gericht en met “een derde” bijvoorbeeld op een kind of geliefde van deze persoon. Indien dit correct is, is het raadzaam dit nader te expliciteren in de artikelsgewijze toelichting. Indien dit niet correct, is een nadere uitleg van deze begrippen ook aangewezen.

Artikel 285d, tweede lid

Dit artikellid bevat een strafuitsluitingsgrond, die volgens de MvT bedoeld is voor journalisten en klokkenluiders.¹⁴ Op het eerste gezicht lijkt dit artikellid ‘ten overvloede’ omdat bij journalisten en klokkenluiders het vereiste oogmerk in nagenoeg alle gevallen zal ontbreken. In de MvT wordt dit onderkend. Om twijfel te voorkomen, wordt het toch zinvol geacht deze strafuitsluitingsgrond op te nemen. Daarvoor bestaat begrip. Wel dient erop te worden gewezen dat het niet ondenkbaar, of zelfs te verwachten is dat ook anderen dan journalisten en klokkenluiders een “algemeenbelangverweer” zullen voeren.

Poging en deelnemingsvormen

De Raad beveelt aan om in de MvT aandacht te besteden aan de poging tot overtreding van het nieuwe artikel 285d Sr en aan de verschillende deelnemingsvormen.

¹² MvT: algemeen deel, inleiding, vierde alinea.

¹³ MvT: artikelsgewijze toelichting, artikel I, eerste lid, vierde lid.

¹⁴ MvT: Algemeen deel, hoofdstuk 4, laatste alinea en Artikelsgewijze toelichting, Artikel 1, tweede lid.

datum 16 september 2021
kenmerk
pagina 5 van 6

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting van de Raad geen substantiële gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om de noodzaak voor dit Wetsvoorstel nader te onderbouwen en het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en toe te lichten.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter Raad voor de rechtspraak

datum 16 september 2021
kenmerk
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- Op MvT p. 2, tweede alinea, tweede regel, staat tweemaal 'het oogmerk' achter elkaar.