OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum 10 augustus 2021
Onderdeel
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp Advies wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte

Bij brief van 12 juli 2021 hebt u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een motie die de regering verzoekt om doxing strafbaar te stellen.[1] In de conceptmemorie van toelichting (hierna aangeduid zonder het woord 'concept') wordt uitgelegd dat het tegenwoordig betrekkelijk eenvoudig is om via het internet persoonlijke informatie van individuele personen te achterhalen. Die publieke toegankelijkheid biedt kwaadwillenden de mogelijkheid om, meestentijds via social media of internetforums, deze persoonsgegevens te gebruiken om mensen vrees aan te jagen, te intimideren en te bedreigen. Dit kan resulteren in gedragingen die zodanig intimiderend zijn dat zij naar de huidige in de maatschappij levende opvattingen als uiterst onwenselijk en strafwaardig worden gezien. Eén van deze onwenselijke en strafwaardige gedragingen is het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van identificerende persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden, een gedraging die samenhangt met wat wordt aangeduid als doxing.

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

Het College heeft kennis genomen van de inhoud van de motie, waarin wordt geconstateerd dat doxing in toenemende mate voorkomt in Nederland, richting onder meer hulpverleners, journalisten, wetenschappers en politici en dat dit grote gevolgen heeft voor hun veiligheid. In de motie wordt terecht geconstateerd dat doxing als zodanig nu niet is strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Het College kan zich scharen achter de (in de motie benoemde) wens van de politie om doxing als zodanig strafbaar te stellen in het Wetboek van Strafrecht. Het College is dan ook gaarne bereid om te adviseren over het nu voorliggende wetsvoorstel.

Wel maakt het College zich zorgen over de grote spoed waarmee het wetsvoorstel wordt vervaardigd. Is op dit moment voldoende doordacht hoe de strafbepaling met betrekking tot het beoogde onwenselijke gedrag vorm moet worden gegeven? Het College vreest dat er onvoldoende tijd wordt genomen om de inhoud en de reikwijdte van de strafbepaling goed gestructureerd een plaats te geven, mede gelet op de relatie tot andere onwenselijke onlinegedragingen.

Het College wijst in dit verband in het bijzonder op het recentelijk verschenen rapport van het Rathenau Instituut, getiteld *Online ontspoord*.[2] Op verzoek van het WODC heeft het Rathenau Instituut onderzoek gedaan naar schadelijk en immoreel gedrag online. Op basis van dit onderzoek zijn 22 fenomenen van schadelijk en immoreel onlinegedrag gecategoriseerd, die variëren van online-informatiemanipulatie tot haat en zelfbeschadiging. Ook doxing wordt in dit onderzoek als zelfstandig fenomeen gedefinieerd.

Het is op dit moment aan het College nog niet bekend wat de nadere bedoelingen met dit rapport zijn. Het lijkt echter niet uitgesloten dat het rapport in een later stadium gaat dienen als basis voor andere te nemen maatregelen tegen schadelijk en immoreel onlinegedrag, welke maatregelen wellicht (mede) zullen worden vervat in nieuwe wet- en regelgeving, strafbaarstellingen daaronder begrepen. Als dit inderdaad het geval is, dan ontstaat er – hopelijk – een samenhangende structuur die hoe dan ook omvangrijker is dan de enkele strafbaarstelling van doxing die nu voorligt. Als het aannemelijk is dat een dergelijke ontwikkeling zich inderdaad gaat voordoen, dan is het niet uitgesloten dat er met het huidige voorstel wegen worden ingeslagen die net niet aansluiten op het later nog (mede op basis van het rapport) te ontwerpen netwerk.

---

[2] Rathenau Instituut (2021). *Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk immoreel gedrag op het internet in Nederland.* Den Haag (auteurs: M. van Huijstee, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen).

Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of het in het wetsvoorstel gebruikte begrippenkader compatibel is met de in het rapport gebruikte terminologie? Is bijvoorbeeld het in het wetsvoorstel gebruikte begrip 'identificerend persoonsgegeven' vergelijkbaar met de in het rapport gebruikte term 'privé-informatie'? En hoe verhoudt het 'verspreiden of anderszins ter beschikking stellen' uit het wetsvoorstel zich tot het in het rapport gebruikte 'openbaar maken'? Het College acht deze vragen – waaraan hieronder nog vanuit andere gezichtshoeken aandacht zal worden besteed – van belang omdat in dat geval niet moet worden uitgesloten dat een discussie over het rapport zal leiden tot een aanpassing van het wetsvoorstel.

Voorts merkt het College als tweede inleidende opmerking op, dat de memorie van toelichting terecht stelt dat het strafrecht ultimum remedium is en blijft. Het College kan het ultimum remedium-karakter van het strafrecht niet genoeg benadrukken omdat maatschappelijke problemen niet in de eerste plaats worden opgelost door het strafrecht. De memorie van toelichting schetst vervolgens dat in veel gevallen van doxing een andere, niet-strafrechtelijke procedure voldoende kan zijn om het laakbare gedrag te beëindigen, de dreiging weg te nemen en de dader op zijn gedrag aan te spreken. Gesteld wordt dat bij de aanpak van doxing het noodzakelijk is om eerst en vooral in te zetten op andere (preventieve) maatregelen. Het College meent dat nader uitgelegd dient te worden aan welke preventieve niet-strafrechtelijke maatregelen dan wordt gedacht.
En welke gevallen van doxing lenen zich voor deze aangestipte andere niet-strafrechtelijke maatregelen.

Een laatste inleidende opmerking betreft het gebruik van de term 'doxing', zowel in de motie als in de memorie van toelichting. In de motie wordt geen definitie van doxing gegeven; de opstellers lijken ervan uit te gaan dat 'doxing' een begrip is waarvan de betekenis voor zichzelf spreekt. De memorie van toelichting zegt in de – hierboven reeds geciteerde – eerste alinea dat "het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van identificerende persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden, een gedraging [is] die samenhangt met wat wordt aangeduid als doxing". De passage tot en met 'doeleinden' is een korte samenvatting van het hierna nog gedetailleerd te bespreken eerste lid van artikel 285d. De in die passage beschreven gedraging hangt dus samen met doxing. "Hangt samen". Maar *is* het niet? In de tweede alinea wordt wel een soort definitie gegeven. Daar wordt gezegd dat bij doxing "identificerende persoonsgegevens [worden] geopenbaard 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".

In deze omschrijving valt 'geopenbaard' als kernwoord op, een woord dat echter in het zojuist genoemde eerste lid niet centraal staat.[3] De definitie uit de tweede alinea, met het woord 'geopenbaard' erin, doet denken aan de omschrijving die van 'doxing' wordt gegeven in het reeds genoemde rapport van het Rathenau Instituut, waarin ook van 'openbaar maken' sprake is. De omschrijving luidt: 'het openbaar maken van iemands persoonlijke, sensitieve en privé-informatie zoals adres, telefoonnummer, paspoort, werkgever, gegevens van familie en foto's van iemands kinderen'.[4] Een andere, willekeurig gekozen omschrijving van 'doxing' stelt de onthulling centraal van de identiteit van personen die tot dan toe anoniem zijn en die dat ook zo willen houden.[5]

Het punt dat het College met deze laatste inleidende opmerking wil maken is tweeërlei.

In de eerste plaats is het verstandig om in de memorie van toelichting te expliciteren dat, wat er zij van eerdere en latere definities in het publieke domein, vanaf nu, naar Nederlands strafrecht, 'doxing' neerkomt op het vervullen van de delictsomschrijving van artikel 285d lid 1 Sr (zoals dat al enige tijd ook gezegd kan worden over 'grooming' en artikel 248e Sr).[6]

In de tweede plaats is het vermoedelijk instructief om in de memorie van toelichting een aantal typologieën van het nieuwe delict te geven. Welke gedragingen beoogt het nieuwe delict tegen te gaan? Een eerste typologie zou kunnen zijn het uit de anonimiteit halen van personen die daar vanwege hun werk of hun kwetsbare positie juist niet uit gehaald zouden moeten worden.
Met andere woorden: het geven van een naam aan personen die tot dan toe nog niet onder hun eigen naam bekend (laat staan *algemeen bekend*) zijn.
Uitgerekend aan deze verschijningsvorm van het delict is in de memorie van toelichting overigens al wel genoegzaam aandacht besteed, althans waar het gaat om het openbaren van de identiteit van al dan niet onder dekmantel werkende politieambtenaren. Andere voorbeelden zouden hier echter illustratief kunnen zijn. Te denken valt aan het 'ontanonimiseren' van (jeugdige) verdachten van een geruchtmakend delict.

---

[3] Zie hierna p. 7 van het onderhavige advies, onder 'Ten derde'.

[4] *Online ontspoord* (zie hierboven voetnoot 2), p. 15.

[5] "(...) to expose the real identities of people hoping to remain anonymous" (zie: https://us.norton.com/internetsecurity-privacy-what-is-doxing.html).

[6] Dit roept de vraag op of er enig wetgevingstechnisch beleid is inzake het formeel in het leven roepen van nieuwe delictsnamen door hantering van de woordgroep "als schuldig aan". Het College volstaat hier met deze opmerking en verlangt op de gestelde vraag ook geen antwoord in de memorie van toelichting. Evenmin doet het College hier het voorstel om de woorden "als schuldig aan doxing" op te nemen in de nieuwe bepaling.

Een tweede typologie zou kunnen bestaan in het nodeloos verspreiden van nadere persoonsgegevens van iemand die (lokaal of landelijk) juist al erg bekend is, bijvoorbeeld dankzij zijn beroep of zijn maatschappelijke positie. Op dit tweede type komt het College nog terug bij de bespreking van de term 'identificerende persoonsgegevens'.[7] Een derde typologie zou de niet online gepleegde variant van het delict kunnen zijn. Die wordt nu slechts aangestipt in de slotzin van de inleiding van de memorie van toelichting. Het zou derhalve de memorie van toelichting verstevigen als zij met enkele van deze typologieën zou worden aangevuld.

Het College is hiermee aan het eind gekomen van zijn inleidende beschouwingen en gaat nu over tot een (meer juridische) bespreking van enkele elementen van de nieuwe bepaling. Daarna volgt nog een paragraaf over de uitvoerings- en de financiële consequenties die het wetsvoorstel naar verwachting voor het openbaar ministerie zal hebben.

Het voorgestelde artikel 285d Sr

De centrale bepaling van het wetsvoorstel is het al even ter sprake gebrachte artikel 285d Sr. De voorgestelde tekst daarvan luidt als volgt:

> 1. Hij die zich identificerende persoonsgegevens van een ander of een derde verschaft, deze gegevens verspreidt of anderszins ter beschikking stelt met het oogmerk om die ander vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel te laten hinderen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
> 2. Niet strafbaar is degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van de gegevens, bedoeld in het eerste lid, vereiste.

Identificerende persoonsgegevens

Uit het rapport van de Commissie-Mevis[8] kennen we de 'identificerende gegevens'. En uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de daaraan verwante wet- en regelgeving kennen we de 'persoonsgegevens'.

---

[7] Zie de eerste van de twee opmerkingen onder dat kopje.

[8] Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, *Gegevensvergaring in strafvordering. Nieuwe bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek*, 2001, p. 9, onderaan.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor de combinatie 'identificerende persoonsgegevens'. In de memorie wordt deze keuze toegelicht.[9] Hoewel andere opties denkbaar waren geweest is, mag, mede gelet op de memorie van toelichting, aangenomen worden dat de gemaakte keuze een werkbaar criterium oplevert. Twee opmerkingen wil het College echter graag maken.

In de eerste plaats is het wellicht goed te benadrukken dat de in de memorie van toelichting gebruikte term "geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon" (die ook in artikel 4 lid 1 AVG voorkomt) dus ook de reeds geïdentificeerde persoon omvat. Met andere woorden: identificerende persoonsgegevens zijn nog steeds identificerend, ook al heeft een eerste identificatie al plaatsgevonden. Het begrip 'identificerende persoonsgegevens' mag derhalve niet aldus worden geïnterpreteerd dat het beperkt blijft tot de gegevens die voor de eerste identificatie zorgen. (Zie hierboven de tweede typologie.)

In de tweede plaats is er de vreemde uitzonderingspositie die aan een foto wordt toebedacht, mede naar aanleiding van Rechtbank Noord-Holland 14 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3643.[10] De memorie van toelichting zegt: "Soms zal de identiteit van een persoon niet uitsluitend aan de hand van een foto kunnen worden vastgesteld. Als dat het geval is kan de desbetreffende foto als zodanig geen identificerend persoonsgegeven zijn. Dergelijke foto's kunnen uiteraard wel als identificerend persoonsgegeven worden aangemerkt in combinatie met andere gegevens waarmee de identiteit van de betrokkene kan worden vastgesteld." Het is niet precies duidelijk wat er in de eerste volzin van dit citaat wordt bedoeld met 'het vaststellen van de identiteit van een persoon'. Stel dat A aan D een foto geeft waarop B is afgebeeld. (B is "de ander" in artikel 285d lid 1 Sr.) A en D weten beiden (nog) niet hoe B in werkelijkheid heet, maar vinden wel dat zij redenen hebben om hem het leven zuur te maken. De bedoeling van A is dat D, als hij B ergens tegenkomt, hem, B, van de foto zal herkennen en hem zal lastigvallen. Als dit scenario zich daadwerkelijk voltrekt is er geen sprake geweest van een "combinatie met andere gegevens". Het is enerzijds nog steeds wel waar dat het achterhalen van iemands naam in dit geval niet zal kunnen plaatsvinden zonder de combinatie met een of meer andere gegevens, maar anderzijds is het de vraag of het te weten komen van die naam zaligmakend is voor – wat in het citaat wordt genoemd – het vaststellen van de identiteit. Uit het voorbeeld blijkt dat dit niet het geval hoeft te zijn. In het voorbeeld is de foto op zichzelf (niet meer, maar zeker ook) niet minder dan een "identificerend gegeven".

---

[9] Memorie van toelichting, p. 7, tweede alinea.

[10] In voetnoot 6 van de memorie van toelichting is abusievelijk sprake van de rechtbank Rotterdam.

Met andere woorden: wat het College betreft dienen foto's aan de hand waarvan iemand geïdentificeerd (in de zin van 'herkend') kan worden, zonder meer tot de 'identificerende persoonsgegevens' gerekend te worden.

'Zich verschaffen'; 'verspreiden of anderszins ter beschikking stellen'

Met betrekking tot deze werkwoorden – die de kern van de strafbare gedraging vormen – heeft het College de volgende drie opmerkingen.

Ten eerste. Het College gaat ervan uit dat 'zich verschaffen' iets intentioneels is. Dit betekent – om direct maar een extreem geval te noemen – dat degene die tegen zijn wil gespamd wordt met andermans identificerende persoonsgegevens niet bezig is met het 'zich verschaffen' ervan en dat hij dus ook niet de afwezigheid van elk van de oogmerken nodig heeft om straffeloos te zijn. Het College zou graag weten of deze zienswijze wordt gedeeld.

Ten tweede. In de memorie van toelichting wordt over 'verspreiden' en 'ter beschikking stellen' het volgende gezegd: "'Verspreiden of anderszins ter beschikking stellen' ziet op het distribueren of toezenden van gegevens. Dit hoeft niet in het openbaar te gebeuren." Met name door het (verklarend) gebruik van de woorden 'distribueren' en 'toezenden' zou de indruk kunnen ontstaan dat er sprake dient te zijn van door de dader gekende of beoogde ontvangers van de informatie. Het is wellicht goed om in de memorie van toelichting te expliciteren dat dit niet zo is bedoeld.

Ten derde. Er zou over nagedacht kunnen worden of niet ook het werkwoord 'openbaren' een plaats verdient in de bepaling. Is bijvoorbeeld één enkel affiche opplakken een vorm van 'ter beschikking stellen'? Als dit niet zo wordt gevoeld, terwijl het wel de bedoeling is dat ook een dergelijke gedraging strafbaar is, dan zou het dienstig kunnen zijn 'openbaren' in de bepaling op te nemen.[11] (In dat geval zou 'openbaren' niet (zoals nu 'verspreiden' wél is) een hyponiem zijn van 'ter beschikking stellen'. Daarmee zou bij de redactie rekening moeten worden gehouden.[12] Ook zou de hierboven geciteerde zin ("Dit hoeft niet in het openbaar te gebeuren.") vanzelfsprekend niet ook kunnen slaan op 'openbaren'.)

---

[11] Het College gaat er (enigszins gissend) van uit dat 'openbaren' nu niet in de bepaling is opgenomen, omdat 'openbaren' slechts is bezien als een bijzondere vorm van 'verspreiden'. Bij die zienswijze voegt 'openbaren' inderdaad niets toe aan 'verspreiden'. In de hoofdtekst heeft het College evenwel het oog op vormen van 'openbaren' die gerealiseerd worden zonder dat er tevens van ('verspreiden' en daarmee van) 'ter beschikking stellen' sprake is.

[12] Het College doelt hier op het verschil tussen enerzijds "zich (...) verschaft, (...) verspreidt of anderszins ter beschikking stelt dan wel openbaart" en anderzijds "zich (...) verschaft, (...) verspreidt, openbaart of anderszins ter beschikking stelt".

Het oogmerk

Het oogmerk valt in drie opties uiteen: 'vrees aanjagen', 'ernstige overlast aandoen' en 'ernstig hinderen in de uitoefening van ambt of beroep'. Alle drie de opties kennen ook de 'laten'-variant. Ook in dit geval heeft het College waardering voor de wijze waarop de memorie de diverse begrippen toelicht. Daaraan zouden wellicht nog de drie volgende opmerkingen kunnen worden toegevoegd.

De eerste daarvan heeft betrekking op het bewijs van oogmerk. Terecht wordt er in de memorie van toelichting op gewezen dat het niet nodig is dat het object van het oogmerk (de vrees, de ernstige overlast, de ernstige hinder) zich ook daadwerkelijk heeft gemanifesteerd. Maar dat roept wel de vraag op wanneer het oogmerk, zeker als van die manifestaties geen sprake is, bewezen kan worden geacht. In dit verband merkt De Hullu op, dat er "minstens een soort noodzakelijkheidsbewustzijn [wordt] geëist. (...) De gebruikelijke formule daarvoor is dat de verdachte *besefte of moet hebben beseft dat een en ander als noodzakelijk en dus door hem gewild gevolg met zich bracht dat*... etc."[13]
Het is de opvatting van het College dat in veel zaken, waarin de verdachte over het oogmerk zwijgt of ontkent dit te hebben gehad, het oogmerk toch bewezen zal kunnen worden omdat het 'noodzakelijk gevolg' – en dus ook het besef daarvan – in veel gevallen als een feit van algemene bekendheid (artikel 339 lid 2 Sv) zal kunnen worden beschouwd. Met andere woorden: uit de manier waarop (frequentie, omvang, hevigheid) het 'verspreiden of anderszins ter beschikking stellen' plaatsvindt zal doorgaans afgeleid kunnen worden dat dit noodzakelijkerwijs tot gevolg heeft dat bij de ander (bijvoorbeeld) vrees wordt aangejaagd. Een ontkenning van het oogmerk, heeft dan geen invloed op de bewijsbaarheid ervan. (De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat deze redenering vooral opgaat wanneer de gedraging bestaat in 'verspreiden of anderszins ter beschikking stellen'. In het enkele 'zich verschaffen' ligt het oogmerk niet zo snel aantoonbaar opgesloten.)

Ten tweede. De laatste twee vormen van het oogmerk (ernstige overlast aandoen en ernstig hinderen in de uitoefening van ambt of beroep) doen sterk denken aan de formule uit artikel 187d lid 1 aanhef en onder a Sv.[14] In die bepaling zijn de woorden "ernstige" en "ernstig" indertijd terechtgekomen dankzij een amendement.

---

[13] J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 242. Na de geciteerde passage volgt bij de De Hullu voetnoot 235, met daarin verwijzingen naar de rechtspraak van de Hoge Raad waarin deze formule wordt gehanteerd.

[14] Luidend: "(...) ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd".

De toelichting daarop luidde als volgt: "Niet elke overlast of belemmering in de uitoefening van ambt of beroep is voldoende om informatie af te schermen. Uit toevoeging van de woorden «ernstige» resp. «ernstig» volgt dat de rechter-commissaris zich er rekenschap van moet geven dat slechts in uitzonderlijke situaties de openbaarmaking van de gegevens achterwege moet blijven."[15]
Het College vraag zicht af of, mutatis mutandis, aan het opnemen van deze twee woorden in de tekst van artikel 285d Sr een soortgelijke afweging is voorafgegaan. In welke zin leggen de beide woorden de lat hoger? Is een woord als "uitzonderlijk" ook hier van toepassing? De vraag is vanzelfsprekend van belang voor de vraag wanneer strafrechtelijk ingrijpen geïndiceerd is.
Het College zou het betreuren als hier (onbedoeld) de lat al te hoog wordt gelegd. Als, daarentegen, de beide woorden 'gewoon' betekenen wat ze lijken te betekenen, dan is het College er blij mee. In dat geval is er tussen "overlast" en "ernstige overlast" en tussen "hinderen" en "ernstig hinderen" een zodanig verschil dat de politie en het openbaar ministerie zich niet hoeven bezig te houden met zaken die zich, als het ware, beneden de onderkant van dit delict bevinden. Dit is van belang omdat de opsporingsinspanningen in dit soort zaken toch al niet gering zullen zijn. (Daarover nader in de slotparagraaf van dit advies.)

De derde en laatste opmerking die het College in dit verband wil maken heeft betrekking op de 'laten'-variant. Het eerste lid van artikel 285d Sr kent drie personen:

A. de dader
B. de "ander", het directe slachtoffer; degene op wie het oogmerk van A betrekking heeft

en

C. de "derde", het indirecte slachtoffer; degene wiens identificerende persoonsgegevens A zich verschaft of ter beschikking stelt met de bedoeling om B (de "ander") te treffen. (Dit is een nevenvariant naast de hoofdvariant. In de hoofdvariant zal A proberen B te treffen door zich de identificerende persoonsgegevens van B zelf te verschaffen of door deze ter beschikking te stellen.)

Het werkwoord 'laten' introduceert in zekere zin een vierde persoon (D), zijnde degene van wie A wenst, weet of kan verwachten dat deze bereid is de handelingen te verrichten die bij het oogmerk horen. Het College zou het dienstig vinden als in de memorie van toelichting zou worden uiteengezet dat de impliciete vermelding van persoon D in deze bepaling niet betekent dat de bepaling ook een directe strafrechtelijke aansprakelijkheid voor D creëert.

---

[15] *Kamerstukken II* 1998/99, 25403, nr. 23.

Daarnaast is het wenselijk dat wordt geëxpliciteerd dat, als de 'laten'-variant zich voordoet, voor de strafbaarheid van A (dus) ook niet wordt vereist dat er tussen hem en D een relatie bestaat waarin moet zijn voldaan aan de eisen die het recht stelt aan de deelnemingsvariant waaraan eventueel zou kunnen worden gedacht (in het bijzonder uitlokking en medeplegen).

Het tweede lid

Over het tweede lid merkt de memorie van toelichting het volgende op:

> "Het samenbrengen en publiceren van persoonsgegevens kan in sommige gevallen wel degelijk een gerechtvaardigd belang opleveren. Bijvoorbeeld wanneer de intentie van de openbaarmaking is gelegen in het aan de kaak stellen van misstanden. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 285d Sr is daarom expliciet vastgelegd dat niet strafbaar is degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van de identificerende persoonsgegevens vereiste. Dit wetsvoorstel belet daarmee journalisten en klokkenluiders niet om nieuwsfeiten en misstanden openbaar te maken."

En:

> "Het wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk niet te voorzien in de strafbaarstelling van gerechtvaardigde activiteiten van journalisten en klokkenluiders. Met het oog daarop is een zelfstandige uitzondering in de wet opgenomen voor degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van identificerende persoonsgegevens vereiste. Het voor strafbaarheid vereiste oogmerk – om die ander vrees aan te jagen dan wel aan te laten jagen, ernstige overlast aan te doen dan wel aan te laten doen of hem in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen dan wel te laten hinderen – zal bij journalisten en klokkenluiders in nagenoeg alle gevallen ontbreken. Om hierover geen twijfel te laten bestaan wordt voorgesteld in artikel 285d, tweede lid, Sr een waarborg op te nemen vergelijkbaar met de artikelen 139g, tweede lid, en 273, tweede lid, Sr. De in het voorgestelde tweede lid opgenomen strafuitsluitings-grond strekt zich uit tot de in het voorgestelde eerste lid strafbaar gestelde handelingen."

Het College heeft op zichzelf begrip voor de – op deze wijze toegelichte – intentie waarmee het tweede lid aan de bepaling is toegevoegd. Het is inderdaad belangrijk dat serieuze journalisten niet het gevaar van strafvervolging lopen als zij op een normale manier hun werk doen. De vraag is echter of er een juridisch sluitende verhouding is opgebouwd tussen het eerste en het tweede lid.
Het College licht deze twijfel toe.

In het tweede citaat wordt verwezen naar artikel 139g lid 2 Sr en 273 lid 2 Sr. Hoewel enigszins anders geredigeerd zou aan deze twee bepalingen in zekere zin ook nog artikel 261 lid 3 Sr kunnen worden toegevoegd. De overeenkomst tussen deze drie bepalingen is dat gezegd zou kunnen worden dat de daarin opgenomen strafuitsluitingsgrond pas zijn werk doet als de gehele delictsomschrijving is vervuld. Dat past systematisch ook bij de volgorde van artikel 350 Sv, waarin de bewijsvraag voorafgaat aan de vragen naar de strafbaarheid van het feit en die van de verdachte. Bij artikel 285d lid 2 Sr is dit lastiger. Dit komt doordat – anders dan in de drie zojuist genoemde bepalingen – in artikel 285d lid 1 Sr het oogmerk een hoofdrol speelt. Zoals de leden 1 en 2 van artikel 285d nu (in onderling verband) zijn voorgesteld dringt de vraag zich op of het wel te verantwoorden is dat alsnog straffeloosheid kan volgen wanneer de aanwezigheid van een ernstig oogmerk ('vrees aanjagen', 'ernstige overlast aandoen' en 'ernstig hinderen in de uitoefening van ambt of beroep') *bewezen* is.[16] Het zou kunnen dat die vraag per oogmerk anders beantwoord wordt. Maar zeker wanneer 'vrees aanjagen' als oogmerk bewezen is, voelt het vreemd dat zelfs dán de strafuitsluitingsgrond nog zijn werk zou kunnen doen. Scherp gezegd: hoe is het (ook logisch) te rijmen dat het hebben van een crimineel oogmerk (voor het gemak genoemd: *kwade trouw*), alsnog tot straffeloosheid leidt mits er sprake is van *goede trouw*?

Het hier gesignaleerde probleem wordt voor een belangrijk gedeelte opgelost door het gegeven dat bij serieuze journalisten en serieuze klokkenluiders in de meeste gevallen hun goede bedoelingen zo evident zijn, dat het oogmerk niet aanwezig zal worden geacht. Dat is ook wat in de laatste van de twee geciteerde passages wordt gezegd: "Het voor strafbaarheid vereiste oogmerk (...) zal bij journalisten en klokkenluiders in nagenoeg alle gevallen ontbreken." Als dat oogmerk inderdaad ontbreekt, zullen zij niet worden vervolgd (of bij vervolging worden vrijgesproken). In die gevallen hoeft de strafuitsluitingsgrond hun dus niet te hulp te komen.

Misschien moet dit ook wel als dé oplossing worden gezien, namelijk dat kwesties als deze zich steeds dienen op te lossen in de bewijsvraag, voor zover deze betrekking heeft op het oogmerk. Het tweede lid, dat nu wordt gepresenteerd als een "waarborg", zou juist wel eens voor problemen kunnen zorgen en een aanzuigende werking kunnen hebben op hen wier goede trouw niet op voorhand aannemelijk is.

---

[16] Dit oogmerk blijft hoe dan ook een rol spelen. Daaraan kan niet afdoen dat de in het voorgestelde tweede lid opgenomen strafuitsluitingsgrond zich slechts uitstrekt tot de in het voorgestelde eerste lid strafbaar gestelde handelingen (zie de laatste volzin van het tweede citaat).

Alles overziende geeft het College daarom in overweging om hetzij het tweede lid te schrappen, hetzij de erachter liggende – en door het College onderschreven – gedachte anders vorm te geven.

Uitvoerings- en financiële consequenties

In de memorie van toelichting wordt in de paragraaf over de uitvoerings- en financiële consequenties uitgelegd dat het wetsvoorstel naar verwachting geen substantiële gevolgen zal hebben voor de werklast van de politie, het openbaar ministerie, de rechtspraak en de executie. Als argumenten daarvoor worden genoemd: de normstellende en afschrikwekkende werking van het artikel, naast de mogelijkheid voor slachtoffers om in een civiele procedure of in een melding aan een internettussenpersoon de content te laten verwijderen. '
In deze procedures zal geen beroep worden gedaan op de capaciteit van politie en openbaar ministerie', aldus de memorie van toelichting.

Er is op dit punt een tegenstrijdigheid te constateren in de onderbouwing bij het wetsvoorstel. Immers, als doel van het voorstel wordt (in het op internetconsultatie toegevoegde IAK-formulier) genoemd: "Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de mogelijkheden te vergroten voor partijen in de strafrechtsketen om hier effectief tegen op te treden. Overheidsinterventie is gerechtvaardigd omdat het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt om strafrechtelijk op te treden tegen het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden. (...). Degenen die toch de gedragingen begaan die in dit wetsvoorstel strafbaar worden gesteld, kunnen worden gestraft. De overheid heeft meer instrumenten in handen om tegen het gebruik van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden op te treden." Ook de memorie van toelichting heeft het in algemene zin toch vooral over de strafrechtelijke aanpak van doxing.

Het College is het dan ook beslist niet eens met de verwachting dat het wetsvoorstel geen substantiële gevolgen heeft voor de werklast van de politie en het openbaar ministerie. Het wetsvoorstel betreft een nieuwe strafbaarstelling en zal derhalve ook nieuwe strafzaken tot gevolg hebben. De aard van het delict brengt met zich dat politie en openbaar ministerie zich al snel behoorlijke opsporingsinspanningen zullen moeten getroosten. Zeker als het delict zich – zoals naar verwachting vaak het geval zal zijn – in de onlinewereld en in bijzonder op sociale media voordoet, zullen er dikwijls meerdere verdachten in beeld komen die geïdentificeerd en getraceerd moeten worden.
Dát de werklast van het openbaar ministerie zal worden verhoogd staat dus wel vast. Een precieze kwantificering valt echter niet te geven. Met enige slagen om de arm kan voor wat betreft de te verwachten werklast wellicht een vergelijking worden gemaakt met het verwante artikel 285b Sr, belaging, dat ook wel stalking wordt genoemd.

Het aantal belagingszaken is in de jaren vanaf 2018 flink gestegen (2018: 936 zaken), 2019 (1232 zaken), 2020 (1488 zaken). Nu is belaging een klachtdelict, van het slachtoffer wordt dus een extra inspanning verwacht, hij moet een klacht indienen waarin hij om vervolging verzoekt (art. 164 lid 1 laatste volzin Sv). Voor het delict doxing is een aangifte van een strafbaar feit voldoende. Een aangifte die naast het slachtoffer ook nog door een ieder kan worden gedaan. En gelet op het laagdrempelig gebruik van de mogelijkheid om elektronisch aangifte te doen (waarvan niet uitgesloten is dat die mogelijkheid ook artikel 285d Sr zal gaan betreffen), kan worden verwacht dat het aantal zaken op jaarbasis minstens zo hoog moet worden ingeschat als nu voor belaging.
Het College gaat om die reden vooralsnog uit van 1500 nieuwe zaken op jaarbasis.

Hoogachtend,

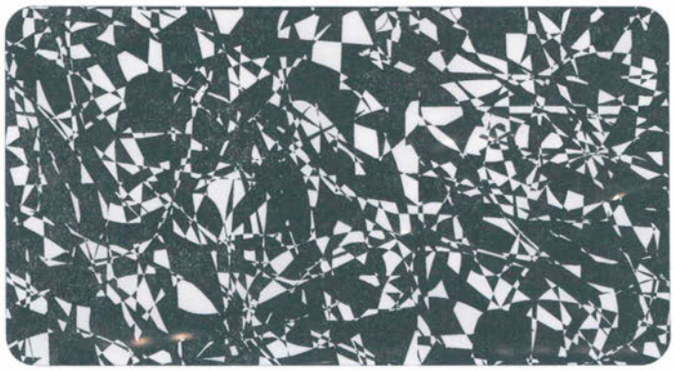
het College van procureurs-generaal,

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal
parket-generaal

Gezien scankamer
JenV

11 AUG. 2021



TNT Post
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas

RX4CC #X830X0X#00#0000#

FMHaagland

11 AUG. 20

Ontvange