Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
27 juni 2022

Ons kenmerk
4081508

nota

Advies Raad van State wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden Tweede Kamer

1. Aanleiding

De Raad van State heeft op 4 mei jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden, ook wel doxing genoemd. Bijgevoegd treft u aan het concept nader rapport en het concept wetsvoorstel met memorie van toelichting waarin het advies is verwerkt.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de voorgestelde verwerking van het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden en met – door tussenkomst van het Kabinet van de Koning – indiening van het nader rapport, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

De Raad van State onderschrijft de wens van de regering om doxing met intimiderende doeleinden strafbaar te stellen. Het dictum is B. Dit betekent dat de Raad van State een aantal opmerkingen heeft bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. De Raad van State heeft opmerkingen gemaakt over de ruime reikwijdte van de strafbaarstelling, over de verwachte uitvoeringslasten, de strafuitsluitingsgrond die in de consultatieversie was opgenomen, de weergave van de internetconsultatiereacties en over (de strafbaarstelling van) doxing in Caribisch Nederland. Naar aanleiding van het advies wordt voorgesteld het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten aan te passen.

4. Toelichting

Reikwijdte van de strafbaarstelling

De Raad van State wijst erop dat in de toelichting voorbeelden zijn opgenomen van doxing ten aanzien van bepaalde beroepsgroepen terwijl de strafbaarstelling daartoe niet is beperkt en doxing ook een bedreiging kan vormen voor personen die daar niet toe behoren. Het advies is 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. Dit advies is opgevolgd. In de toelichting zijn de door de Raad van State aangedragen voorbeelden opgenomen en ook de impact die doxing op deze slachtoffers kan hebben is toegelicht. 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 functioneren van de democratische rechtsstaat gevaar

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 juni 2022

Ons kenmerk
4081508

lopen omdat belangrijke functionarissen en organisaties hun taken niet meer ongehinderd kunnen uitvoeren. In de toelichting en het nader rapport is genoemd dat in die gevallen een hogere strafeis aangewezen zal kunnen zijn.

Naar het oordeel van de Raad van State is de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling te ruim omdat het 'zich verschaffen' (verzamelen) van persoonsgegevens van een ander met het oogmerk die ander te intimideren strafbaar wordt gesteld. Hiervoor is niet vereist dat persoonsgegevens ook worden verspreid – het kan ook gaan om een enkele zoekopdracht met een internetzoekmachine als de betrokkene het oogmerk (het plan) heeft een ander te intimideren – terwijl daarin volgens de Raad van State de kern van het strafbare verwijt is gelegen omdat pas als kenbaar is dat iemand gegevens zoekt, in bezit heeft of deelt de schadelijke gevolgen van doxing kunnen optreden. Daar komt bij dat het oogmerk van intimidatie bij het zich geheel zelfstandig verschaffen van persoonsgegevens moeilijk te bewijzen zal zijn. Het advies van de Raad van State is het 'zich verschaffen' van persoonsgegevens uit de strafbaarstelling te schrappen en deze te beperken tot de handelingen 'verspreiden' en 'anderszins ter beschikking stellen' en de strafbaarstelling vervolgens aan te vullen met het 'aanzetten tot' het verspreiden of ter beschikking stellen van gegevens, waardoor dit ook strafbaar wordt gesteld.

De basis voor deze strafbaarstelling is het amendement van het lid Yeşilgöz-Zegerius (Kamerstukken II 2020/21, 35564, nr. 9, later ingediend door het lid Michon, ingetrokken en vervangen door een breed gesteunde motie die verzoekt tot strafbaarstelling van doxing) waarmee ook het 'zich verschaffen' van persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden strafbaar werd gesteld. Om persoonsgegevens te kunnen gebruiken om 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, ook als dit geheel zelfstandig gebeurt. De Raad van State wijst erop dat dit ook al strafbaar kan zijn op grond van andere bepalingen, maar dat geldt niet voor alle gevallen. Ook niet als het voorstel van de Raad van State om het aanzetten tot het delen van persoonsgegevens toe te voegen – dat overigens ook andere problemen zou opleveren zoals de verhouding tot bijvoorbeeld strafbare uitlokking en de verhouding tussen degene die een ander aanzet tot het delen van gegevens en degene die de gegevens deelt (dan moet diegene zelf ook het oogmerk hebben te intimideren) – zou worden opgevolgd. In het concept nader rapport wordt toegelicht dat dit deel van het advies van de Raad van State om voornoemde redenen niet wordt opgevolgd. Opgemerkt wordt dat ambtelijk BZK heeft aangegeven begrip te hebben voor het advies van de Raad van State ten aanzien van dit onderdeel omdat de reikwijdte van de strafbaarstelling door de toevoeging van het 'zich verschaffen' ruim is en de motivering om dit niet op te volgen onvoldoende overtuigend te vinden.

Consequenties voor de uitvoering
De Raad van State vindt de toelichting met betrekking tot de gevolgen voor de uitvoering niet toereikend. De reden daarvan is dat 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.[1] Dit noopt er volgens de Raad van State toe dat bij nieuwe strafbaarstellingen van (mede) in het digitaal domein gepleegde gedragingen in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de uitvoerings- en handhavingscapaciteit. Naar het oordeel van de Raad van State dienen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel nader gemotiveerd te worden, waarbij ook wordt ingegaan op de capaciteit en prioritering in de strafrechtketen. Ook wordt geadviseerd om de invoeringstoets een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel uit te voeren.

[1] Kamerstukken II 2019/20, 28684, nr. 621 en Kamerstukken II 2020/21, 26643, nr. 768.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
27 juni 2022

Ons kenmerk
4081508

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. Met betrekking tot de capaciteit en uitvoering is daarin benadrukt dat het wetsvoorstel mede in het kader van de beleidsintensiveringen rond de online bejegening van personen moet worden bezien. Zo is verwezen naar het weerbaarheidsfonds voor bepaalde beroepsgroepen dat is ondergebracht bij de NCTV, en meer in het algemeen naar de middelen die bij motie-Hermans zijn vrijgemaakt voor de algehele versterking van de (digitale) capaciteit bij politie en OM en de plannen van het kabinet om de digitale rechtsstaat te versterken in het kader van het Coalitieakkoord. Aanvullend hierop wordt ingezet op monitoring van de nieuwe strafbaarstelling via het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Tegelijkertijd zal door het uitwerken van een zogenoemd barrièremodel inzichtelijk worden gemaakt op welke momenten de strafrechtketen ontlast kan worden door het inzetten van andere niet-strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten, bijvoorbeeld door het ontoegankelijk doen maken van intimiderende online content door platformen of andere internet tussenpersonen of door bestuursrechtelijk optreden vanuit de gemeente.

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.[2] Dit is zo mogelijk een jaar na inwerkingtreding van de wet, en uiterlijk na twee jaar.

Strafuitsluitingsgrond
In de consultatieversie van de strafbaarstelling was in het tweede lid van de strafbaarstelling een strafuitsluitingsgrond opgenomen voor degene die te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van persoonsgegevens vereiste. Dit was gedaan zodat voor eenieder duidelijk was dat onder meer journalisten en klokkenluiders die misstanden aan de kaak stellen niet strafbaar zijn. Dat zijn ze sowieso niet omdat bij hen het voor strafbaarheid vereiste oogmerk (intimidatie) ontbreekt. De strafuitsluitingsgrond was dus niet nodig. De Raad van State heeft erop gewezen dat deze de bepaling zelfs kan compliceren omdat hierdoor de indruk kan ontstaan dat ook in het geval de bedoeling wel is een ander te intimideren, dit toch niet strafbaar zou kunnen zijn omdat het in het algemeen belang is. De Raad van State adviseert daarom de strafuitsluitingsgrond te schrappen. Voorgesteld wordt dit advies op te volgen. De strafuitsluitingsgrond is overbodig omdat het OM niet tot vervolging overgaat indien het oogmerk van intimidatie ontbreekt. Uiteraard is het niet de bedoeling dat degenen die wel de intentie hebben te intimideren straffeloos kunnen blijven, ook niet als zij denken dat ze hiermee het algemeen belang dienen.

Met OCW en BZK is ambtelijk gesproken over de positie van journalisten. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld om te verduidelijken dat journalisten die geen kwaadaardige bedoelingen hebben bij het gebruik van persoonsgegevens, niet binnen het bereik van deze strafbepaling vallen. In het nader rapport en de memorie van toelichting is benadrukt dat dit wetsvoorstel journalisten, klokkenluiders en anderen die niet het oogmerk hebben een ander te intimideren niet belet om nieuwsfeiten en misstanden openbaar te maken. Dit wetsvoorstel zou dus geen nadelige gevolgen voor journalisten moeten hebben. Bij de invoeringstoets zal hier expliciet naar worden gekeken.

Weergave van de internetconsultatiereacties

[2] Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96, p. 5.

De Raad van State adviseert om in de toelichting de via internetconsultatie binnengekomen opmerkingen en de reactie daarop vanuit de regering weer te geven. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Doxing in Caribisch Nederland.
De Raad van State adviseert om in de toelichting in te gaan op de problematiek in Caribisch Nederland (waar doxing ook strafbaar wordt gesteld), om 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. Het uitgangspunt is dat voor het materiele strafrecht op de BES zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het strafrecht in het Europees deel van Nederland zodat de burgers op de BES hetzelfde beschermingsniveau wordt geboden. Voor zover bekend is er geen reden om in een aangepaste strafbaarstelling te voorzien. Dit is toegelicht in het nader rapport. In de toelichting zijn de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht BES en Wetboek van Strafvordering BES toegevoegd en het opschrift van het wetsvoorstel is conform het advies gewijzigd.

4.1 Politieke context
De motie Michon-Derkzen c.s. om doxing strafbaar te stellen is met 144 stemmen aangenomen door de Tweede Kamer (FVD heeft tegen gestemd en Fractie Den Haan was afwezig). De verwachting is dus gerechtvaardigd dat dit wetsvoorstel breed wordt gesteund. U heeft tijdens het commissiedebat Georganiseerde criminaliteit, ondermijning en criminaliteitsbestrijding op 15 juni jl. gezegd ernaar te streven dat het wetsvoorstel nog voor de zomer bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

4.2 Ontwikkelingen hiervoor
Voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Raad van State heeft u ingestemd met de verwerking van de consultatieadviezen in het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting en met de financiële paragraaf in de toelichting bij het wetsvoorstel, waaruit blijkt dat ondanks verschil van opvatting bij de organisaties in de strafrechtketen, vooralsnog wordt ingeschat dat de financiële consequenties beperkt zullen zijn en kunnen worden opgevangen binnen de begrotingen van politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. Ook heeft u ermee ingestemd in het kader van de uitvoering van het Coalitieakkoord te bezien in hoeverre gevolg kan worden gegeven aan de strafrechtelijke aanpak van online bejegening en beleidsmatig in te zetten op een traject dat invulling geeft aan de rol van JenV ten aanzien van illegale online content in brede zin.

4.3 Afstemming
Het concept nader rapport, het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn zoals afgesproken in het ambtelijk voorportaal CBJ voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Raad van State ambtelijk afgestemd met OCW en BZK. BZK heeft aangegeven te vinden dat de strafbaarstelling in algemene zin best ver gaat, gelet op de grondrechten die in het geding zijn (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid). OCW heeft zorgen geuit over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor journalisten (zie hierboven). Hierover heeft een gesprek plaatsgevonden dat aanleiding heeft gegeven de memorie van toelichting aan te passen. De passage over de openbaarheid van gegevens uit registers is ambtelijk afgestemd met EZK (Handelsregister).

Intern is afgestemd met DRC en met DGPenV.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Niet van toepassing. Alles uit deze nota wordt openbaar.