

Strafbaarstelling van doxing: ontmaskeren en intimideren

Over het wetsvoorstel Strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden

mr. M. (Michael) Berndsen*

96

1. Inleiding

“Wie kent deze undercoveragent?” Tijdens de coronapandemie werd via allerlei online kanalen geprobeerd om de privégegevens van politieambtenaren te verzamelen.¹ Toenmalig Kamerlid Sigrid Kaag trof voor de deur van haar woning een schreeuwende man met een fakkel, die kennelijk haar adres had weten te bemachtigen.² Een bekende coronascepticus riep op om ‘koffie te drinken’ bij de ambtswoning van de voorzitter van het Veiligheidsberaad.³ Zomaar wat voorbeelden van doxing, het achterhalen en openbaar maken van iemands identiteit of andere persoonsgegevens. Het fenomeen is niet nieuw, maar lijkt in de afgelopen drie jaar flink in omvang te zijn toegenomen.⁴

* Michael Berndsen is strafrechtadvocaat bij Meijers Canatan Advocaten te Amsterdam en is o.a. gespecialiseerd in cybercrime.

1 Zie o.a. NH Nieuws 29 januari 2021, ‘Online jacht op adressen undercoveragenten Museumplein: “Maak mij erg veel zorgen”’, www.nhnieuws.nl/nieuws/280064/online-jacht-op-adressen-undercoveragenten-museumplein-maak-mij-erg-veel-zorgen.

2 RTL Nieuws, ‘Vijf maanden cel voor man die met fakkel bij huis Kaag stond’, www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5365488/fakkel-sigrid-kaag-d66-bedreiging-fakkel.

3 AD 18 maart 2022, ‘Engel onder meer verhoord om koffiedrinken bij Hubert Bruls en rellen Museumplein’, www.ad.nl/binnenland/engel-onder-meer-verhoord-om-koffiedrinken-bij-hubert-bruls-en-rellen-museumplein~a6d52bbd/.

4 M. van Huijstee e.a., *Online ontspoord*, Den Haag: Rathenau Instituut 2021, p. 40-41.

Het onderwerp kwam ook ter sprake tijdens een debat in de Tweede Kamer in mei 2021. Kamerlid Michon-Derkzen (VVD) diende toen een motie over doxing in.⁵ In deze motie werd geconstateerd dat doxing in toenemende mate voorkomt en werd de regering verzocht om het verschijnsel zo spoedig mogelijk strafbaar te stellen. Niet elk handelen valt immers onder de bestaande wetgeving. De man met de fakkel voor de woning van Kaag is veroordeeld, maar degene die het adres heeft verschaft, ging vrijuit.⁶ Het wetsvoorstel dat doxing strafbaar stelt, zou die lacune voor toekomstige gevallen moeten vullen.

2. Parlementaire behandeling

2.1 De consultatieversie

De regering liet er geen gras over groeien en bracht welgeteld 46 dagen later een wetsvoorstel in consultatie.⁷ De consultatieversie van het wetsvoorstel bevatte de bepaling die doxing strafbaar moet stellen en daarnaast een wijziging van artikel 67 lid 1 Sv om voorlopige hechtenis bij dit feit mogelijk te maken. Doxing werd in het eerste lid van de strafbepaling aanvankelijk omschreven als het zich verschaffen, verspreiden of ter beschikking stellen van ‘identificerende persoonsgegevens’ van een

5 *Kamerstukken II* 2020/21, 35564, nr. 13.

6 Aldus D66-parlementariër Sneller tijdens de behandeling: *Handelingen II* 2022/23, nr. 48, item 10, p. 4.

7 <https://internetconsultatie.nl/strafbaarstellinggebruikpersoonsgegevensvoorintimiderendedoeleinden>.

ander of derde met het oogmerk om de ander vrees aan te jagen, ernstige overlast aan te doen of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te hinderen. De maximale straf was in de consultatieversie een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie. Het tweede lid bevatte een strafuitsluitingsgrond voor degene die te goeder trouw meende dat het algemeen belang zijn handelen rechtvaardigde. Volgens het ontwerp van de toelichting zou het dan kunnen gaan om het aan de kaak stellen van misstanden door bijvoorbeeld klokkenluiders en journalisten.

2.2 Het ingediende wetsvoorstel

In 2022 werd het wetsvoorstel na consultatie en advisering ingediend bij de Tweede Kamer.⁸ De inmiddels wat steviger onderbouwde memorie van toelichting gebruikte een rapport van het Rathenau Instituut om de achtergrond van het fenomeen (online) doxing te duiden.⁹ Doel van het wetsvoorstel was het beschermen van de persoonlijke vrijheid.¹⁰

Naar aanleiding van onder meer het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) waren twee wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste werd het bestanddeel ‘identificerende persoonsgegevens’ vervangen door ‘persoonsgegevens’, waarmee aansluiting werd gezocht bij datzelfde begrip in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Ten tweede werd de strafuitsluitingsgrond in het tweede lid geschrapt. De achterliggende gedachte was dat bij iemand die te goeder trouw heeft gehandeld, het oogmerk van (kort gezegd) intimidatie afwezig zou zijn. Die strafuitsluitingsgrond zou dus overbodig zijn, concludeerde de minister op basis van de adviezen van o.a. de Raad van State.¹¹

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd bij amendement de strafbedreiging verhoogd naar maximaal twee jaar gevangenisstraf en een geldboete van de vierde categorie (in plaats van maximaal een jaar en een boete van de derde categorie).¹² Daarnaast werd bij amendement een strafverhogingsgrond toegevoegd voor die gevallen waarin het feit wordt gepleegd jegens bepaalde ambts- of gezagdragers of bepaalde beroepsgroepen.¹³ De strafverhogingsgrond geldt voor dezelfde personen als genoemd in de strafverhogingsgrond van bedreiging (art. 285 lid 5 Sr) en voorziet in verhoging van de maximale straf met een derde.

8 *Kamerstukken II* 2021/22, 36171, nr. 2 (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)).

9 Van Huijstee e.a. 2021.

10 *Kamerstukken II* 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 4.

11 Advies Raad van State, p. 7-8.

12 *Kamerstukken II* 2022/23, 36171, nr. 8 (amendement van het lid Michon-Derkzen).

13 *Kamerstukken II* 2022/23, 36171, nr. 10 (amendement van de leden Van der Staaij en Kuik).

Het wetsvoorstel werd vervolgens met algemene stemmen (150 voor) aangenomen in de Tweede Kamer. Inmiddels is het voorstel aanhangig bij de Eerste Kamer. De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een voorlopig verslag ingediend.¹⁴ In dit verslag vragen de leden van diverse fracties verduidelijking van een aantal bestanddelen en van de reikwijdte van het wetsvoorstel.

3. De bepaling nader beschouwd

3.1 Voorgesteld artikel 285d Sr

De strafbaarstelling van doxing wordt in het voorgestelde artikel 285d Sr als volgt omschreven (met inachtneming van de hiervoor besproken wijzigingen):¹⁵

1. Degene die zich 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 ernstig te laten hinderen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien het feit, omschreven in het eerste lid, wordt gepleegd tegen een persoon in diens hoedanigheid van Minister, Staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, rechterlijk ambtenaar, advocaat, journalist of publicist in het kader van nieuwsgaring, ambtenaar van politie of buitengewoon opsporingsambtenaar wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.

3.2 De bestanddelen

De voorgestelde strafbepaling richt zich in de kern dus op het verzamelen en verspreiden van andermans persoonsgegevens met kwade bedoelingen. Uit de wetsgeschiedenis kan in zekere mate worden afgeleid welke invulling en afbakening van de bestanddelen de minister voor ogen heeft.

3.2.1. Persoonsgegevens

In de consultatiefase werd nog gesproken van ‘identificerende persoonsgegevens’. De toenmalige toelichting wekte de indruk dat bijvoorbeeld een foto van een persoon doorgaans pas in combinatie met andere gegevens een ‘identificerend persoonsgegeven’ is.¹⁶ In navolging van het advies van de AP is nu gekozen voor het bestanddeel ‘persoonsgegevens’, waarbij aansluiting wordt gezocht bij hetzelfde begrip in de AVG. Daarmee wordt het bereik van de bepaling aanzienlijk vergroot, omdat

14 *Kamerstukken I* 2022/23, 36171, B (voorlopig verslag).

15 *Kamerstukken I* 2022/23, 36171, A (gewijzigd voorstel van wet).

16 Ontwerptoeelichting, p. 7.

persoonsgegevens een ruimere strekking heeft dan het aanvankelijk voorgestelde begrip. Onder de AVG ziet dat begrip immers op alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.¹⁷ Zo zal een foto van een persoon – ook zonder enige contextinformatie – in de regel een persoonsgegeven zijn.¹⁸ Ook indirect herleidbare gegevens, zoals het kenteken van een privévoertuig of een IP-adres, zijn onder de AVG in de regel persoonsgegevens.¹⁹ Het zal dus telkens gaan om gegevens die geschikt zijn om een persoon direct of indirect te identificeren.

3.2.2. Zich verschaffen

Bij het ‘zich verschaffen’ van persoonsgegevens spreekt de memorie van toelichting over gedragingen die zijn gericht op het in bezit krijgen van persoonsgegevens. Dat moet te allen tijde een actief handelen zijn, maar ook handelingen die erop zijn gericht om de gegevens toegezonden te krijgen, kunnen gelden als zich verschaffen.

In het advies van de Raad van State is opgemerkt dat het ‘zich verschaffen’ een zeer ruime reikwijdte aan de strafbaarstelling geeft.²⁰ Immers: dan kan een enkele zoekopdracht via een internetzoekmachine al een strafbare poging tot doxing opleveren. Juist nu de memorie van toelichting tot uitgangspunt neemt dat het strafrecht ook hier een *ultimum remedium* moet blijven,²¹ ziet de Raad van State niet in waarom het wetsvoorstel zich ook uitstrekt tot het enkele ‘zich verschaffen van persoonsgegevens’. Bovendien zal het enkele ‘zich verschaffen in de regel niet gemakkelijk op te sporen of bewijzen zijn. De Raad van State adviseerde daarom dit onderdeel te schrappen. Omdat dit advies niet is opgevolgd, zijn inmiddels door senatoren vragen gesteld. Het wetsvoorstel is immers gericht op het voorkomen van ernstige overlast, terwijl dat schadelijke gevolg zich niet voordoeet wanneer een verdachte niets doet met de verzamelde gegevens.²²

3.2.3. Verspreiden en ter beschikking stellen

Bij ‘verspreiden of anderszins ter beschikking stellen’ denkt de minister aan het distribueren of toezenden van gegevens. Dat kan in het openbaar maar kan ook in chatgroepen of anderszins plaatsvinden. In het advies van het OM is de vraag opgeworpen of het ophangen van een enkel affiche binnen het bereik van deze begrippen

valt. Om daar zeker van te zijn, stelde het OM (vergeefs) voor om het begrip ‘openbaren’ op te nemen in de voorgestelde wettekst.²³

3.2.4. Oogmerk

Bij het zich verschaffen of ter beschikking stellen aan een ander van de persoonsgegevens is vereist dat dit gebeurt met het ‘oogmerk’ om 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. In het wetsvoorstel is dus gekozen voor de zwaarste opzetgradatie. De ondergrens van ‘oogmerk’ is opzet met noodzakelijkheidsbewustzijn, dus wanneer het niet anders kan zijn dan dat de verdachte heeft beseft dat vrees, ernstige overlast of professionele hinder zal ontstaan.²⁴

De oogmerkeis dient in het huidige voorstel ook om een onderscheid te kunnen maken tussen degenen die te goeder trouw en te kwader trouw persoonsgegevens hebben verzameld of verspreid. Bij het schrappen van de strafuitsluitingsgrond die nog in de consultatieversie stond, is immers overwogen dat bij een journalist, klokkenluider of derde te goeder trouw het oogmerk van benadeling zal ontbreken. Daarmee is de strafuitsluitingsgrond overbodig, aldus de memorie van toelichting.²⁵

3.2.5. Vrees, ernstige overlast en ernstige hinder?

Wat oogmerk van benadeling moet erop gericht zijn 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’. Wanneer is daarvan sprake?

Voor het bestanddeel ‘vrees’ wordt aangeknoopt bij hetzelfde begrip in de strafbaarstelling van belaging (art. 285b Sr). Het gaat dan om een geobjectiveerde invulling, waarin vrees wordt gedefinieerd als een emotie die ‘ieder normaal mens onder vergelijkbare omstandigheden ook zou hebben’.²⁶ Daarmee wordt beoogd om te abstraheren van de subjectieve beleving van het slachtoffer in een concrete zaak. Kortom, het enkele oogmerk om vrees aan te jagen is niet genoeg, het middel moet ook daartoe geschikt zijn.

Van ‘ernstige overlast’ en ‘ernstige hinder’ kan bijvoorbeeld sprake zijn als iemand zijn reguliere (privé)activiteiten of werkzaamheden niet meer ongestoord kan voortzetten, bijvoorbeeld omdat hij wordt (of kan worden) lastiggevallen.²⁷ Met name bij ernstige hinder in de uitoefening van beroep is de situatie van het slachtoffer wel sterk bepalend voor de grens van strafbaarheid. Bij een undercoveragent of lid van een observatieteam van de politie kan het enkele bekend worden van zijn uiter-

17 Art. 4 lid 1 EU-AVG definieert persoonsgegevens als ‘alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (“de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon’.

18 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 19.

19 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 26; specifiek over (dynamische) IP-adressen: HvJ EU 19 oktober 2016, ECLI: EU:C:2016:779 (Breyer t. Duitsland).

20 Advies Raad van State, p. 5-6.

21 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 9.

22 Kamerstukken I 2022/23, 36171, B (voorlopig verslag), p. 2-3.

23 Advies Openbaar Ministerie, p. 7.

24 Waarbij de MvT verwijst naar HR 5 januari 1982, NJ 1982/232 m.nt. Van Veen (Gevangenis-voedsel II) en HR 21 april 1998, NJ 1998/610.

25 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 21-22.

26 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 27-28.

27 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 28.

lijk of naam al ernstige hinder opleveren, terwijl dat bij talloze andere beroepen niet zo hoeft te zijn.

De memorie van toelichting erkent dat de beoordeling sterk zal afhangen van de context. Of een oproep om ergens ‘koffie te gaan drinken’ – waarbij wordt gevraagd naar het adres waar dit alles moet plaatsvinden – vrees kan opwekken, hangt immers nogal af van de omstandigheden van het geval. Daarbij kan onder meer worden gekeken naar de mate waarin betrokken personen zich intimiderend hebben uitgelaten.²⁸

Om wat meer duidelijkheid te krijgen over de reikwijdte van het voorstel, is in de Eerste Kamer onlangs gevraagd of de regering voorbeelden kan geven van ‘vrees’, ‘ernstige overlast’ en ‘ernstige hinder’. Om de afbakening wat meer scherpte te geven is ook gevraagd naar voorbeelden die (net) niet geacht worden te vallen onder vrees, ernstige overlast of ernstige hinder.²⁹

3.2.6. Een ander of een derde

In de voorgestelde strafbepaling is te lezen dat strafbaarheid kan ontstaan bij het zich verschaffen of ter beschikking stellen van persoonsgegevens van ‘een ander of een derde’. Hoewel de toevoeging ‘of een derde’ op het eerste gezicht overbodig lijkt – elke derde is immers ook een ander – is deze toevoeging niet zinledig. Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om de situatie waarin iemand *een ander* (het beoogde slachtoffer) tracht te intimideren door persoonsgegevens van *een derde* (bijvoorbeeld het kind van het slachtoffer) te verzamelen of verspreiden.³⁰

4. Nadere beschouwing

Bij een voorgestelde strafbepaling is het op voorhand zelden mogelijk om de toekomstige uitleg van de bestanddelen met voldoende precisie te voorspellen om de grenzen van de strafbaarheid vast te stellen. Uiteraard is wel vereist dat de wettekst *voldoende* duidelijkheid schept zodat aan de eisen van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is voldaan.³¹ Het is daarom goed om stil te staan bij de begrenzing van de voorgestelde bepaling en de consequenties daarvan.

4.1. Grensgevallen

Nu de strafbepaling fungeert als een beperking van de vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM), is het van des te groter belang om de grenzen van de strafbaarheid te kunnen bepalen. Daar zijn in de parlementaire behandeling al de nodige vragen over gesteld.

De Nederlandse Orde van Advocaten noemde in haar advies een aantal voorbeelden van *hard cases*. Wat te denken van iemand die adresgegevens op internet post met het verzoek om een brief te schrijven om een misstand aan de kaak te stellen? Stel dat dit leidt tot een stortvloed aan brieven, kan het dan worden gezien als ernstige overlast of zelfs vrees opwekken?³² Ik borduur daarop voort: hangt dat mede af van de inhoud van de brieven? Als sprake is van een neutrale oproep, ontbreekt dan in beginsel het oogmerk van intimidatie bij degene die de oproep deed? Hangt het ook af van diens eigen reputatie en die van de mogelijke lezers van de oproep? Stel dat iemand oproept om in het geweer te komen tegen de voorgenomen bouw van een asielzoekerscentrum in de buurt, maakt het dan uit of de oproep afkomstig is van de voorzitter van de plaatselijke golfvereniging of van de president van een toch wat gevreesde motorclub?

Of, zoals Nan en Schermer schetsen, wat te denken van een fan die in de openbare ruimte een foto van een superster maakt en op Instagram plaatst, waaruit blijkt waar die ster zich op dat moment bevindt?³³ Stel dat dit hordes fans oplevert waardoor de beroemdheid ernstige overlast ervaart, terwijl de fan ook wel snapte dat dit onvermijdelijk was? Het oogmerk (opzet met noodzakelijkheidsbewustzijn) lijkt dan aanwezig te zijn, net als de andere bestanddelen. Toch wekt de wetsgeschiedenis niet de indruk situaties als deze strafbaar te willen stellen.

Het verdient aanbeveling dat de regering met een aantal concrete voorbeelden aangeeft hoe de bepaling is bedoeld, zodat in de rechtspraak zo eenvormig mogelijk toepassing kan worden gegeven aan de nieuwe bepaling. Wetshistorische en teleologische interpretatie zouden bij deze duidelijkheid zijn gebaat, net als het belang van rechtszekerheid bij de burger.

4.2. Wederrechtelijk?

Hieraan nauw verwant is de beoogde straffeloosheid voor onder meer journalisten en klokkenluiders. Het wetsvoorstel beoogt diegenen die te goeder trouw zijn, uit te sluiten van strafbaarheid. Aanvankelijk was daartoe in het tweede lid een strafuitsluitingsgrond opgenomen, maar die is – zoals we zagen – op advies van o.a. het OM³⁴ en de Raad van State³⁵ geschrapt omdat die strafuitsluitingsgrond overbodig zou zijn. De eis van oogmerk, zo werd vervolgens in de toelichting gesteld, zou dezelfde uitwerking hebben.

Dat valt echter te betwijfelen wanneer de wettekst grammaticaal wordt geïnterpreteerd. Denk bijvoorbeeld aan een klokkenluider die de identiteit onthult van iemand die verantwoordelijk is voor een zeer grote misstand. De klokkenluider is een fervent liefhebber van de

28 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 28-29.

29 Kamerstukken I 2022/23, 36171, B (voorlopig verslag), p. 2.

30 Kamerstukken II 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 26.

31 Zie o.a. EHRM 25 mei 1993, ECLI:CE:ECHR:1993:0525JUD001430788 (Kokkinakis t. Griekenland), par. 52. Voorts ligt het bepaaldheidsgebod besloten in het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in art. 1 Sr.

32 Advies Nederlandse Orde van Advocaten, p. 6.

33 J.S. Nan en B.W. Schermer, ‘Doxing; ik weet waar je huis woont’, AA 2022, afl. 10, p. 775.

34 Advies Openbaar Ministerie, p. 10 t/m 13.

35 Advies Raad van State, p. 8.

rechtsstaat en wil op geen enkele manier de wet overtreden. Wel weet hij – en wil hij zelfs – dat de ander stevige consequenties gaat ervaren. Als voorzienbaar is dat diegene daardoor ontslagen of zelfs aangehouden zal worden, is dat m.i. toch aan te merken als ‘ernstige overlast’ voor die persoon.

In dit voorbeeld heeft de klokkenluider ten minste opzet met noodzakelijkheidsbewustzijn op de ernstige overlast die de ander zal ervaren als gevolg van het zich verschaffen en vervolgens ter beschikking stellen van zijn persoonsgegevens.

Een wat flauw voorbeeld is dat de wettekst zelfs suggereert dat een opsporingsteam van de politie en de zaaksofficier van justitie zich schuldig kunnen maken aan doxing door een verdachte van een zeer ernstig delict op te sporen. De bedoeling om vervolgens een celstraf van lange duur te eisen zou kunnen gelden als het oogmerk om die ander ernstige overlast aan te (laten) doen. Als het voornemen bestaat om vervolgens een ontzetting uit ambt of beroep ex artikel 28 lid 1 onder 1 of 5 Sr te vorderen, is daarmee ook het oogmerk aanwezig om die persoon ernstig te hinderen in de uitoefening van zijn ambt of beroep.

Ofschoon iedereen wel aanvoelt deze voorbeelden niet als doxing kunnen worden aangemerkt, vallen deze situaties naar de letter nu wel onder de voorgestelde bepaling. Daarom ben ik het niet eens met de stelling van de minister, het OM en de NOvA dat de oogmerkeis volstaat om een onderscheid te maken tussen goede en kwade trouw.³⁶ In de memorie van toelichting valt te lezen dat van strafbaarheid ‘geen sprake’ is als de betrokkene te goeder trouw heeft kunnen aannemen dat het algemeen belang zijn handelen vereiste.³⁷ Die strafbaarheid volgt echter in deze gevallen wel uit de wettekst.

Dit probleem zou kunnen worden opgelost door het bestanddeel ‘wederrechtelijk’ aan het eerste lid van de strafbepaling toe te voegen.³⁸ Dat zou ertoe leiden dat niet meer alleen het oogmerk centraal staat, maar dat ook moet worden beoordeeld of het handelen al dan niet wederrechtelijk was. De vraag naar goede of kwade trouw kan in het kader van dat bestanddeel worden beantwoord. De strafbepaling is in de huidige formulering te ruim geredigeerd en dit lijkt eenvoudig te kunnen worden opgelost door ‘wederrechtelijk’ als bestanddeel toe te voegen.

4.3. Passieve doxing en exposegroepen

Hiervoor bleek al dat de reikwijdte van de voorgestelde strafbepaling relatief groot is doordat het enkele (te kwader trouw) ‘zich verschaffen’ van persoonsgegevens al strafbaar is. De gegevens hoeven dus niet – zoals normaliter onder doxing wordt verstaan – te worden ver-

spreid. Ik zal het zich verschaffen – dus zonder de gegevens te delen – hier aanduiden als passieve doxing. Zoals hiervoor bleek, adviseerde de Raad van State om het enkele ‘zich verschaffen’ te schrappen.

Een interessante vraag is of het enkele *ontvangen* van persoonsgegevens kan gelden als het zich verschaffen van die gegevens. In het preadvies van het OM wordt het standpunt ingenomen dat het *ongevraagd* ontvangen van persoonsgegevens, bijvoorbeeld via spam, niet kan gelden als het ‘zich verschaffen’, zodat het oogmerk niet eens getoetst zou hoeven worden. Dat kan evenwel anders zijn wanneer men die gegevens opzettelijk ontvangt.

Daarmee zou mogelijk de bestrijding van de inmiddels beruchte *exposegroepen* op Telegram gebaat zijn. In deze groepen worden veelvuldig foto’s, adresgegevens en telefoonnummers van (vaak) jonge vrouwen,³⁹ maar ook van publieke figuren⁴⁰ gedeeld. Uit de naam en beschrijving van dergelijke groepen blijkt vaak dat ‘exposen’ het doel van die groep is. Het oogmerk om zich persoonsgegevens van een ander te verschaffen zou mogelijk kunnen worden afgeleid uit het lidmaatschap van een dergelijke groep, terwijl ook het intimiderende karakter van deze groepen vaak evident is. De consequentie daarvan zou zijn dat het enkele lid worden van zo’n groep al poging tot doxing kan opleveren. Zodra door een willekeurig lid van de groep persoonsgegevens van een ander worden gedeeld, zou het een voltooid strafbaar feit kunnen opleveren. Daarmee zouden deze exposegroepen – voor zover het doel van intimidatie voldoende blijkt – feitelijk verboden worden.⁴¹ Of de minister dit zo voor ogen heeft, blijkt echter niet met zoveel woorden uit de wetsgeschiedenis.

4.4. Verhouding tot art. 10 EVRM

Ook is van belang dat de bepaling onder omstandigheden spanning oplevert met de vrijheid van meningsuiting neergelegd in artikel 10 EVRM. Niet elke vorm van doxing zal binnen het bereik van die verdragsbepaling vallen, maar de hiervoor aangehaalde oproepen met een protestkarakter zullen al snel wel bescherming van artikel 10 EVRM genieten.⁴²

Strafbaarstelling van het oproepen tot dergelijke protestacties levert een beperking van de vrijheid van meningsuiting op. Dat betekent dat ten eerste een wettelijke grondslag met voldoende helderheid en precisie is vereist. Het EHRM heeft eerder benadrukt dat voorkomen moet worden dat de Staat een te ruime bevoegd-

36 Dit knelpunt is ook gesignaleerd door Nan en Schermer (2022, p. 777).

37 *Kamerstukken II* 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 30.

38 Als derde woord, dus: ‘Degene die wederrechtelijk zich persoonsgegevens (...)’, zodat het bestanddeel ook de delictvarianten beslaat.

39 Zie o.a. Rb. Midden-Nederland 1 februari 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:295 en Rb. Rotterdam 10 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:8561.

40 Bijvoorbeeld het exposekanaal op Telegram waar het adres van Jaap van Dissel werd gedeeld: <https://nos.nl/artikel/2388050-celstraf-voor-man-uit-enschede-die-jaap-van-dissel-bedreigde>.

41 Of dit zal betekenen dat deze groepen minder slachtoffers zullen maken, is de vraag. Het anonieme karakter van Telegram kan de opsporing van leden bemoeilijken.

42 Vgl. EHRM 17 juli 2018, appl.no. 38004/12 (*Mariya Alekhina e.a. t. Rusland*) en EHRM 12 juni 2012, appl.no. 26005/08 en 26160/08 (*Tatár en Fáber t. Hongarije*).

heid heeft om onwelgevallige uitingen te vervolgen.⁴³ Bovendien moet de beperking noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, waarbij de rechtvaardiging moet worden gevonden in een *pressing social need*. Hoe vervelend of intimiderend (het vooruitzicht van) een grote groep koffiedrinkende boze burgers voor de deur ook kan overkomen, het is de vraag of vervolging van een dergelijke oproep onder alle omstandigheden de toets van artikel 10 lid 2 EVRM doorstaat.

4.5. *Ultimum remedium*?

Tot slot heeft de minister de strafbepaling uitdrukkelijk aangemerkt als *ultimum remedium*. De memorie van toelichting noemt het voorbeeld van een slachtoffer dat vooral wil dat de persoonsgegevens worden verwijderd. Dan kan ander dan strafrechtelijk ingrijpen aangewezen zijn, aldus de toelichting.⁴⁴

Toch is er niet voor gekozen om van doxing een klachtdelict te maken. Het Openbaar Ministerie kan ambtshalve vervolgen. Juist nu het voorstel beoogt ‘de persoonlijke vrijheid’ te beschermen (zie hiervoor, 2.2) kan de vraag worden gesteld waarom geen klachtvereiste is ingevoerd.

Te meer nu een verwant delict als belaging (art. 285b Sr) wel een klachtdelict is, was het mijns inziens ook uit wetssystematische overwegingen passend geweest om van doxing een klachtdelict te maken. Ook dat zou uiting geven aan het *ultimum remedium* karakter van de bepaling.

hankelijk van de omstandigheden – potentieel wel of niet onder het bereik van de bepaling vallen. Juist in het kader van het maatschappelijk debat kan die onzekerheid problematisch zijn en is het de vraag of de vrijheid van meningsuiting telkens op goede gronden kan worden beperkt.

Ook is betoogd dat de strafbepaling te ruim is geredigeerd en naar de letter ook evident ‘onschuldige’ situaties kan omvatten, zoals een klokkenluider of zelfs een zaaksofficier van justitie die onderzoek doet naar een ernstige zaak. Dit zou kunnen worden ondervangen door ‘wederrechtelijk’ als bestanddeel toe te voegen.

Uit de wettekst lijkt voort te vloeien dat lid zijn van een exposegroep op bijvoorbeeld Telegram onder de strafbepaling kan vallen. Zelfs degene die zelf geen berichten in de groep plaatst maar wel opzettelijk berichten ontvangt, lijkt zich onder omstandigheden schuldig te maken aan wat ik hier passieve doxing heb genoemd.

Tot slot wordt in overweging gegeven om de strafbaarstelling van doxing aan te merken als een klachtdelict. Dit zou wellicht beter passen bij het *ultimum remedium* karakter van de bepaling, de ratio van de strafbaarstelling en de wetssystematiek.

5. Afronding

Met het wetsvoorstel doxing ligt strafbaarstelling met een bijzonder groot politiek draagvlak voor in de Eerste Kamer. De bepaling beoogt de persoonlijke vrijheid te beschermen door straf in het vooruitzicht te stellen aan degene die persoonsgegevens van een ander verzamelt of beschikbaar stelt met – kort gezegd – het oogmerk van intimidatie.

Op hoofdlijnen is duidelijk wat de reikwijdte van de bepaling zal zijn. Met name in de grensgevallen bestaat potentieel nog onvoldoende rechtszekerheid. Die duidelijkheid kan wellicht nog door de regering worden verschaft voordat de Eerste Kamer met het voorstel instemt. Juist nu het wetsvoorstel een beperking vormt van de verdragsrechtelijk beschermde vrijheid van meningsuiting, is wenselijk dat vooraf voldoende helderheid bestaat over de reikwijdte van de voorgestelde bepaling.

Knelpunten doen zich dan ook met name voor bij de grensgevallen. Een heet hangijzer in het maatschappelijk debat met een oproep om bij een woning te gaan protesteren of een brievenactie te organiseren kan – af-

43 EHRM 26 augustus 2018, appl.no. 10692/09 (*Savva Terentyev t. Rusland*), par. 85.

44 *Kamerstukken II* 2021/22, 36171, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 9.