



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

Datum
13 december 2021

Ons kenmerk
z2021-12866

Uw brief van
12 juli 2021

Contactpersoon

Uw kenmerk
3400040

Onderwerp

Advies consultatiewetsvoorstel strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden

Geachte heer Grapperhaus,

Bij brief van 12 juli 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van identificerende persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden (strafbaarstelling gebruik persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden) (hierna: concept).

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Bij doxing worden identificerende persoonsgegevens geopenbaard met als doel een bepaald persoon vrees aan te jagen, ernstige overlast aan te doen of hem of haar in de uitoefening van zijn of haar functie te belemmeren.¹ Uitingsvormen die zich niet concreet openbaren in bijvoorbeeld bedreiging, belediging en dwang zijn niet te kwalificeren als een strafbaar feit.² Daarom wordt voorgesteld het gebruik van identificerende persoonsgegevens voor intimiderende doeleinden zelfstandig strafbaar te stellen.³

¹ Aldus de toelichting, par. 1 'Doxing' is een term die wordt gebruikt door hackers en is afgeleid van het Engelse woord 'documents'.

² Toelichting, par. 1.

³ De voorgestelde bepaling luidt: 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.



Datum
13 december 2021

Ons kenmerk
z2021-12866

Hiermee wordt volgens de toelichting een duidelijke norm gesteld: het zich verschaffen, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen van andermans persoonsgegevens met het doel een ander te intimideren is onacceptabel.

Tevens wordt voorgesteld om het nieuwe delict aan te merken als een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie die de regering verzoekt om doxing strafbaar te stellen.⁴

Advies

1. Beschikbaarheid gegevens voor doxing

De AP onderschrijft de noodzaak van een strafbaarstelling van doxing omdat de voorgestelde gedraging doxing ernstige schade kan toebrengen, strafwaardig is, en bestaande relevante strafbepalingen veelal niet voldoende zijn toegesneden op diverse gevallen van doxing.

Dit neemt niet weg dat ook aandacht nodig is voor de bronnen van de gegevens die voor doxing worden gebruikt. Makkelijk toegankelijke gegevens uit openbare bronnen, waaronder ook het Handelsregister en het Kadaster, kunnen, al dan niet in combinatie met andere gegevens uit andere bronnen, gebruikt worden voor intimiderende doeleinden. Het beperken van de beschikbaarheid van dit soort gegevens draagt dus ook bij aan de beperking van het mogelijke misbruik ervan in de vorm van doxing.⁵

In dit verband wijst de AP op het recent verschenen rapport *Online ontspoord*.⁶ Het is een verkenning naar schadelijk en immoreel gedrag op internet en bespreekt 22 fenomenen, waaronder doxing. De eerste aanbeveling ('handelingsperspectief') van de onderzoekers is de herinrichting van de online omgeving. Eerder gaf de AP al aan geen noodzaak te zien voor het openbaar maken van adressen van zzp'ers in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.⁷ Een ander voorbeeld dat de AP eerder onder de aandacht bracht, is het gemak waarmee persoonsgegevens in het Kadaster te raadplegen zijn, zoals iemands adres, burgerlijke staat en financiële gegevens.⁸

De AP adviseert in de toelichting ook aandacht te besteden aan het kabinetsbeleid op het punt van beschikbaarheid in het openbaar van persoonsgegevens uit wettelijk vormgegeven registers.

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.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 564, nr. 13.

⁵ Vgl. ook het advies over het consultatievoorstel van 27 juli 2021 van Bits of Freedom.

⁶ Rathenau Instituut (2021). *Online ontspoord – Een verkenning van schadelijk en immoreel gedrag op het internet in Nederland*. Den Haag (auteurs: Huijstee, M. van, W. Nieuwenhuizen, M. Sanders, E. Masson en P. van Boheemen).

⁷ Advies van 28 juni 2021 over het concept voor wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 inzake standaard afschermen Woonadressen (z2021/02750).

⁸ Vgl. het advies van de AP over het gemak waarmee persoonsgegevens in het kadaster te raadplegen zijn (Kamerstukken II 2017/18, 32 761). Op 29 juni 2018 heeft de Minister van BZK het kabinetsstandpunt op dat advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II 2017/18, [32 761, nr. 123](#)) en het Besluit van 20 november 2018 tot wijziging van het Kadasterbesluit (afscherming persoonsgegevens). Vgl. ook A. Berlee, *Access to Personal Data in Public Land Registers. Balancing Publicity of Property Rights with the Rights to Privacy and Data Protection*, Maastricht 2018.



Datum
13 december 2021

Ons kenmerk
z2021-12866

2. Bestanddeel 'identificerende persoonsgegevens'

De conceptstrafbaarstelling spreekt over "identificerende persoonsgegevens". De artikelsgewijze toelichting stelt:

"De betekenis van 'identificerende persoonsgegevens' komt overeen met de betekenis die hieraan wordt gegeven in reeds bestaande strafbepalingen (onder andere de artikelen 231b en 435 Sr). Hiermee worden onder meer bedoeld de personalia van betrokkene, zoals zijn naam en geboortedatum. Deze gegevens zijn te karakteriseren als gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (Kamerstukken II 2011/12, 33352, nr. 3). Het kan gaan om alle gegevens waarmee een persoon kan worden geïdentificeerd, zoals (combinaties van) naam, adres, telefoonnummer, accounts, handles, nicknames (Kamerstukken II 2012/13, 33352, nr. 7). 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.⁹ 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."

Voor de uitleg verwijst de toelichting dus naar betekenis in bestaande strafbepalingen als artikel 231b Sr en 435 Sr, maar niet uitdrukkelijk naar het begrip persoonsgegevens in de AVG. In het bestaande artikel 231b Sr is sprake van "identificerende persoonsgegevens, niet zijnde biometrische gegevens".¹⁰ Omdat die uitzondering in het voorstel ontbreekt, bevat het begrip identificerende gegevens in het voorgestelde artikel 285d Sr kennelijk ook biometrische gegevens.¹¹

In de AVG is te verstaan onder persoonsgegevens alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”).¹² Dit betekent dat persoonsgegevens in de zin van de AVG altijd identificeerbare persoonsgegevens zijn. Er zijn geen persoonsgegevens in de zin van de AVG die niet identificerend zijn.

In het bijzonder wijst de AP op de passage in de toelichting over foto's. Gesteld is dat als de identiteit van een persoon niet uitsluitend aan de hand van een foto vastgesteld kan worden, geen sprake is van een identificerend persoonsgegeven. In het geval een foto is geplaatst zonder verdere gegevens zal veelal toch sprake zijn van een persoonsgegeven in de zin van de AVG omdat bekenden van de geportretteerde de

⁹ Zie ook de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3643.

¹⁰ "Onder biometrische kenmerken vallen de lichamelijke kenmerken en gedragskenmerken van een persoon die gebruikt kunnen worden voor het vaststellen of controleren van iemands identiteit en die voor ieder persoon binnen bepaalde grenzen uniek zijn. Bij lichaamskenmerken gaat het om het gezicht, de ogen, waaronder de iris, de vingers, de handpalmen, de aders en het DNA-materiaal en bij gedragskenmerken om de manier van schrijven, lopen en spreken. De gegevens die naar aanleiding van de biometrische kenmerken worden verkregen, worden in artikel 231a Sr aangeduid als biometrische persoonsgegevens. Als voorbeelden van deze gegevens kunnen worden genoemd iemands vingerafdrukken, gelaatsfoto, stemopname, handtekening of DNA-profiel." (Kamerstukken II 2011/12, 33 352, nr. 3, blz. 21).

¹¹ Voorts wijst de AP erop dat de regeling van het vorderen van identificerende gegevens in het Wetboek van Strafvordering nog een andere definitie bevat van 'identificerende (persoons)gegevens'. Wellicht kan ook op dat punt de verhouding tot de AVG in het kader van de modernisering strafvordering uitdrukkelijk worden geadresseerd.

¹² Artikel 4, onder 1, van de AVG: „persoonsgegevens"; als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon.



Datum
13 december 2021

Ons kenmerk
z2021-12866

identiteit van betrokkene aan de hand van uitsluitend de foto kunnen vaststellen en omdat de AVG uitgaat van directe of indirecte herleidbaarheid. Een bekend voorbeeld van doxing is juist het online delen van een foto van een politieagent met de vraag of iemand deze persoon kent, hetgeen evenzeer bedreigend kan zijn voor betrokkene en diens verwanten.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP in de toelichting met betrekking tot het begrip ‘identificerende persoonsgegevens’ in het Wetboek van Strafrecht in te gaan op de verhouding tot het begrip persoonsgegevens in de AVG, met name de noodzaak tot afwijking van de AVG dragend motiveren, dan wel om het voorstel en overige genoemde bepalingen aan te passen aan de AVG. Tevens adviseert de AP de passage in de toelichting over een foto aan te passen.

3. De strafuitsluitingsgrond

In par. 4 van de toelichting wordt terecht opgemerkt dat de voorgestelde strafbaarstelling een beperking inhoudt van de vrijheid van meningsuiting, maar dat deze is gerechtvaardigd. “Het gebruik van de vrijheid van meningsuiting mag geen instrument zijn om de vrijheid van een ander te beperken”, aldus de toelichting. Niettemin bevat het tweede lid bevat een exceptie voor degene die “te goeder trouw” meent dat “het algemeen belang” het optreden eist.

Volgens de toelichting beoogt het voorstel namelijk nadrukkelijk niet te voorzien in de strafbaarstelling van gerechtvaardigde activiteiten van “journalisten en klokkenluiders” die nieuwsfeiten en misstanden openbaar maken. 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.

Deze strafuitsluitingsgrond is naar het oordeel van de AP overbodig omdat in geval van te goeder trouw verrichte gerechtvaardigde activiteiten van “journalisten en klokkenluiders” niet voldaan zal zijn aan het oogmerk om de ander vrees aan te jagen of ernstige overlast te bezorgen. Mocht het al tot een vervolging komen, dan zal er geen bewezenverklaring volgen en komt de strafrechter niet toe aan de exceptie. Hetzelfde geldt m.m. in andere situaties, zoals het delen van zwarte lijsten met namen van mogelijke fraudeurs door bedrijven waarvoor de AP een vergunning heeft verleend op de voet van de Uitvoeringswet AVG.¹³ In die gevallen is sprake van een gerechtvaardigd (privaat) belang in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de AVG en zal ook het vereiste oogmerk ontbreken.

Voorts wijst de AP er op dat ook anderen dan journalisten en klokkenluiders onder omstandigheden een beroep op vrijheid van meningsuiting toekomt. Het belang van het recht van vrijheid van meningsuiting in elke democratische samenleving brengt immers mee dat begrippen die betrekking hebben op die vrijheid, zoals journalistiek, ruim dienen te worden uitgelegd.¹⁴ Ook overwoog Het Hof van Justitie EU in het Satamedia-arrest dat activiteiten (zoals het publiceren van foto’s) een ‘journalistiek’ karakter hebben indien zij de bekendmaking van informatie, meningen of ideeën tot doel hebben ongeacht het overdrachtsmedium. Dergelijke activiteiten zijn uitdrukkelijk niet voorbehouden aan (traditionele) nieuwsmedia.

¹³ Vgl. ook het advies van VNO/NCW over het consultatievoorstel van 30 augustus 2021.

¹⁴ Zie ook overweging 153 van de AVG.



Datum
13 december 2021

Ons kenmerk
z2021-12866

De AP adviseert de strafuitsluitingsgrond te schrappen en in de toelichting nader uiteen te zetten hoe het recht op vrijheid van meningsuiting zich in dit verband verhoudt tot het plegen van doxing.

4. Verhouding tot de AVG

De AP wijst erop dat ook de AVG strekt tot het voorkomen van verwerkingen die vallen onder doxing en dat het vervullen van de delictsomschrijving tevens een inbreuk op de AVG zal opleveren. Dit alleen al omdat een intimiderend en strafbaar doeleinde geen rechtmatig verwerkingsdoel in de zin van artikel 5 van de AVG is. De memorie van toelichting gaat hier niet op in.

De AP adviseert in de memorie van toelichting de verhouding tussen het plegen van doxing en het overtreden van de AVG te duiden.

5. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES

Het voorstel bevat dezelfde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES. De AP wijst erop dat wijzigingen van die wetboeken tevens in de titel van het voorstel tot uitdrukking dienen te komen.¹⁵ Overigens is het primair aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES om advies uit te brengen over wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht BES en Wetboek van Strafvordering BES die voor een belangrijk deel betrekking hebben op verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen.¹⁶

Gelet op het voorgaande adviseert de AP de titel van het voorstel aan te passen in voornoemde zin en het concept ter advisering aan te bieden aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, mocht dit nog niet zijn gebeurd.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Katja Mur

¹⁵ Vgl. bijv. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen. Vgl. ook aanwijzing 5.5. en volgende van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁶ Artikel 49 van de WbpBES luidt: Onze Minister kan de commissie om advies vragen over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum

13 december 2021

Ons kenmerk

z2021-12866

Bestuurslid