

Vergaderjaar 2000–2001 Nr. 12*

26 841

Wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT¹

Vastgesteld: 3 oktober 2000

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met belangstelling en scepsis te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het doel van het wetsvoorstel, namelijk een betere bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk te achten audiovisueel beeldmateriaal. Hoewel zij, waar mogelijk, zoeken naar arrangementen voor zelfregulering, hebben zij echter een niet geringe scepsis over de in het wetsvoorstel genoemde zelfregulering door omroepinstellingen en de audiovisuele bedrijfstak, aangevuld met een wettelijk kader (artikel 52d en 53 van de Mediawet en aanpassing van artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht). Deze leden zijn van oordeel dat zelfregulering door samenwerkende organisaties op verscheidene beleidsterreinen een geschikt en adequaat middel kan zijn ter realisering van gestelde doelen. Zij zijn derhalve van mening dat in verband met het onderhavige wetsvoorstel zelfregulering slechts een adequaat middel kan zijn, indien er voldoende argumenten zijn die aannemelijk maken dat die zelfregulering zal leiden tot een effectieve bescherming van jeugdigen en dat met het oog daarop voldoende vertrouwen kan bestaan in de samenwerking tussen de organisaties in de audiovisuele bedrijfstak. Indien er echter argumenten zijn om te twijfelen aan de realisering van die effectieve bescherming, dan neemt het vertrouwen in die samenwerking af en bijgevolg in de deugdelijkheid van het middel van zelfregulering. In dit laatste geval zullen meer wettelijke bepalingen nodig zijn voor een daadwerkelijke samenwerking tussen de brancheorganisaties, teneinde de beoogde bescherming te kunnen bereiken. Er bestaat tussen het standpunt van de regering en dat van de leden van de CDA-fractie geen verschil over de vraag of er ten behoeve van de beoogde bescherming wetgeving noodzakelijk is. De volgende vraag is echter welke wetgeving het meest adequaat is met betrekking tot het zo doelmatig mogelijk realiseren van het doel van het wetsvoorstel. Het antwoord op de vraag of zelfregulering een adequaat middel kan zijn, hangt af van de beoordeling van de situatie waarin zij wordt voorgesteld.

¹ Samenstelling:

Boorsma (CDA), Werner (CDA), Van Leeuwen (CDA) (plv. voorzitter), Van den Berg (SGP), Van Heukelum (VVD), Ter Veld (PvdA) (voorzitter), Dees (VVD), Hessing (D66), Ruers (SP), Stekelenburg (PvdA), Van Schijndel (GL), Swenker (VVD).

* De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 278 en 278a, vergaderjaar 1999–2000.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er veel audiovisueel materiaal bestaat met excessief geweld. De effecten ervan zijn destructief voor de geestelijke, psychische en sociale ontwikkeling van kinderen en ook van anderen. Deze leden zijn van mening dat het woord zinloos geweld vaak fungeert als een eufemisme: wanneer onnodig en andere vormen van bruto geweld worden geplaatst in de context van amusement en recreatie, dan werken amusement en recreatie normvervagend, dat wil zeggen dat de zin van amusement en recreatie degenereert. De leden van de CDA-fractie beoordelen de thans bestaande situatie, waarin de geestelijke, psychische en sociale ontwikkeling van kinderen wordt bedreigd, als ernstig. Daarom zijn zij van mening dat een effectieve bescherming van de belangen van kinderen absolute prioriteit moet hebben. Zoals in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, artikel 3, eerste lid, wordt gezegd dat bij alle maatregelen die kinderen betreffen de belangen van kinderen een eerste overweging vormen. Aan die overweging behoren de belangen van de audiovisuele sector dus ondergeschikt te zijn. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering in de memorie van toelichting (p. 8) opmerkt, dat het wetsvoorstel een goede marktwerking bevordert.

Indien die opmerking met het oog op het doel van het wetsvoorstel al niet volstrekt irrelevant is, dan blijft de vraag waarom de regering niet expliciet stelt dat marktwerking ondergeschikt behoort te zijn aan de bescherming van jeugdigen.

Daar komt bij dat de belangen van de audiovisuele sector niet primair betrekking hebben op de bescherming van jeugdigen. Wanneer de regering in de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 9) opmerkt dat «de overgrote meerderheid van de bedrijven in deze sector niet uitsluitend ten behoeve van winstbejag de bescherming van kinderen in gevaar wil brengen», dan vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering die minimale en negatieve formulering gebruikt. Het doel van het wetsvoorstel is immers het bereiken van een zo effectief mogelijke bescherming. De belangen in de audiovisuele bedrijfstak zijn primair commercieel. Beeldmateriaal met excessief geweld en pornografie worden door veel mensen gevraagd en daarom wordt dat beeldmateriaal gemaakt. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering geen aandacht besteedt aan het feit dat de belangen van commercie en de bedoelde bescherming moeilijk te verenigen zijn, omdat zij in beginsel concurrerend zijn.

Dat naar het oordeel van de regering de zelfregulering ertoe zal leiden dat het overgrote deel van de bedrijven zich aan gemaakte afspraken zal houden, neemt niet weg dat er altijd bedrijven zullen zijn die dat niet doen. Het vertrouwen dat de regering in de bedrijfstak heeft, neemt dan ook niet weg dat decadent beeldmateriaal beschikbaar blijft. De regering erkent dat er individuele bedrijven kunnen zijn die zich weinig of niets aantrekken van gemaakte afspraken. De regering stelt dat in uiterste gevallen uitsluiting van die individuele bedrijven uit de bedrijfstak een gevolg zal zijn en dat uitsluiting vanuit commercieel perspectief voor die bedrijven niet aantrekkelijk is. De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom de regering geen aandacht besteedt aan de overweging dat er voor bepaalde individuele bedrijven een commercieel aantrekkelijke kant zit aan het zich niet houden aan afspraken.

De regering heeft er terecht op gewezen dat de Raad van Toezicht Videovoorlichting en de daarin verenigde brancheorganisaties het voortouw hebben genomen bij de totstandkoming van het NICAM. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering geen aandacht besteedt aan het feit, dat de initiatieven van de bedrijfstak bedoeld zijn om de overheid een slag voor te zijn en zodoende het «gevaar» af te wenden van stringente wettelijke voorschriften en beperkingen. Hoe en in welke mate jongeren en ouderen door middel van schadelijk beeldmateriaal

worden beïnvloed en welke effecten dat kan hebben, zijn discutabel onderwerpen die voor velerlei interpretaties vatbaar zijn. In het wetsvoorstel (artikel 52D, eerste lid) wordt gesproken van onderdelen van televisieprogramma's die «ernstige schade zouden kunnen toebrengen» en (artikel 53, eerste lid) van programmaonderdelen waarin «angst wordt opgewekt» en «brutaliserend geweld wordt vertoond of gerechtvaardigd». Omdat de brancheorganisaties van alle sectoren binnen de audiovisuele bedrijfstak voor haar leden bindende regels moet treffen en de zelfregulering dus betrekking heeft op divers beeldmateriaal (televisieprogramma's, bioscoopfilms, video's en computerspelletjes), vragen de leden van de CDA-fractie op welke manier uniformiteit en consistentie kan worden bereikt inzake de interpretaties van ernstige schade, opwekken van angst en brutaliserend geweld. Waarom besteedt de regering geen aandacht aan de reële mogelijkheid dat de organisaties van de branche die ruimte van interpretaties zullen oprekken? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat (blijkens een onderzoek van het Commissariaat voor de Media uit 1997) het eigen oordeel van met name commerciële omroepen betreffende het wel of niet uitzenden van programmaonderdelen die als schadelijk kunnen worden aangemerkt, minder streng uitvalt dan de beoordeling van de Nederlandse Filmkeuring.

Hoewel dat onderzoek gedateerd is, is de vraag relevant waarom de regering niet expliciet aandacht besteedt aan het feit dat commerciële omroepen per definitie commercieel zijn, dat kijkcijfers volgens hun woordvoerders in overwegende mate bepalend zijn voor hun beleid en dat derhalve het beschermen van jeugdigen per definitie ondergeschikt is aan die primaire belangen. Wanneer de hoofdredacteur van RTL-Nieuws in augustus jl. zegt een berisping van de Raad voor de Journalistiek naast zich neer te leggen, bestaat er dan wel voldoende vertrouwen dat zo'n televisie-organisatie de controle van het NICAM zal respecteren? Op grond van de genoemde argumenten vragen de leden van de CDA-fractie of de regering niet te stellig is met haar bewering in de memorie van toelichting, dat zelfregulering momenteel de meest effectieve aanpak is om minderjarigen te beschermen. Ook vragen deze leden waarom de regering een uitgesproken vertrouwen heeft in de zelfregulering van de audiovisuele bedrijfstak, terwijl de regering op diverse plaatsen haar aarzelingen laat blijken.

De Raad van State schrijft in zijn advies dat het niet de overtuiging heeft gekregen dat weldra de beoogde bescherming aan jeugdigen zal worden geboden. Afhankelijk van het antwoord van de regering zijn de leden van de CDA-fractie in hun voorlopige beoordeling van het wetsvoorstel het met die constatering eens, omdat de wettelijke begrenzing van zelfregulering beperkt is. Deze leden vragen waarom de regering het advies van de Raad van State niet heeft gevolgd, in het geval zelfregulering niet effectief tot stand komt, nu reeds aanwijzingen te geven die ertoe strekken dat de sector door een wettelijke regeling zal worden getroffen. Op diverse plaatsen zegt de regering zulke aanwijzingen niet opportuun noch noodzakelijk te vinden. De leden van de CDA-fractie vragen of het doel van wet (bescherming) niet rechtvaardigt dat de regering laat merken dat het haar tot het uiterste ernst is met de bedoelde bescherming?

De regering heeft verscheidene keren verwezen naar het grondwettelijk gewaarborgde recht van vrijheid van meningsuiting, dat een vergunningstelsel in de weg zou staan. De leden van de CDA-fractie vragen welk gewicht aan dat argument moet worden toegekend. Een grondwettelijk recht kan in verband met de openbare orde en de openbare veiligheid, die in verband met de bedoelde bescherming relevant zijn, beargumenteerd worden begrensd, zeker indien de gevaren van misbruik van dat recht evident aantoonbaar zijn. Ook vragen deze leden de regering uit te leggen waarom de bedoelde bescherming van jeugdigen tegen excessief geweld en pornografie geen directe en concrete verbodsbepaling zou behoeven in

vergelijking met kinderporno en racistisch-discriminatoire uitlatingen die wel bij de wet verboden zijn vanwege destructieve persoonlijke en maatschappelijke gevolgen.

In de memorie van toelichting (blz. 11) wordt opgemerkt dat de deskundigheid die de Nederlandse Filmkeuring in huis heeft met betrekking tot de leeftijdsclassificatie van bioscoopfilms, in het nieuwe stelsel zoveel mogelijk moet worden gebruikt; vervolgens wordt opgemerkt dat het NICAM hiermee heeft ingestemd. In de Nota naar aanleiding van het verslag (blz. 12) wordt gesteld dat met de opheffing van de Nederlandse Filmkeuring zal worden gewacht tot duidelijk is dat het NICAM gereed is voor de volledige uitoefening van haar taken. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de stand van zaken is inzake de samenwerking tussen het NICAM en de Nederlandse Filmkeuring. Ook vragen deze leden of en in hoeverre het NICAM gereed is haar taken volledig en adequaat uit te oefenen. Tenslotte vragen deze leden welke regeling de regering heeft getroffen met het personeel van de Nederlandse Filmkeuring (bij opheffing van die organisatie) en welke bestemming wordt gegeven aan het archief van die organisatie.

De leden van de **VVD**-fractie merkten op met belangstelling te hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat het wetsvoorstel een logisch vervolg is op de in 1997 door de regering uitgebrachte notitie: «Niet voor alle leeftijden: audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen».

Zij achten het een goede zaak dat de regering ter bescherming van jeugdigen tegen voor het schadelijk audiovisueel materiaal gekozen heeft voor een aanpak welke in eerste instantie uitgaat van zelfregulering binnen de audiovisuele bedrijfstak.

De leden van de VVD-fractie achten de in de Grondwet verankerde vrijheid van meningsuiting van een dusdanig belang dat met betrekking tot eventuele inperking hiervan grote terughoudendheid dient te worden betracht.

Zij hadden geconstateerd dat de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» van mening was dat bij deze door de regering voorgestelde regeling van zelfregulering geen sprake is van een beperking van vrijheid van meningsuiting.

Wel vragen deze leden hoe op lange termijn de effectiviteit van deze wetgeving gewaarborgd is. De ontwikkelingen op het terrein van de audiovisuele media gaan in een razendsnel tempo waarbij, via onder meer internet, ook een groot buitenlands aanbod snel groeiende is. Hoe denkt de regering met dit snel groeiende, vrijwel niet te controleren aanbod, ter zake om te gaan?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel de regering de mogelijkheid biedt bij AMvB regels te stellen met betrekking tot het uitzenden van programmaonderdelen die schadelijk kunnen zijn voor jeugdigen. Dit als een eventueel tijdelijke vervanging van het systeem van zelfregulering.

Is deze bepaling bedoeld als een «stok achter de deur» jegens desbetreffende branche, zo vragen deze leden. Acht de regering dat niet in strijd met het vertrouwen dat zij in desbetreffende branche zegt te hebben? Is de door de regering aangekondigde evaluatie over twee jaar, in dezen niet voldoende?

Wat is de reactie van de regering op het standpunt van de commissie: «Grondrechten in het digitale tijdperk», die in haar eindrapport stelt dat beperkingen van de inhoud van uitingen slechts bij formele wet gesteld zouden mogen worden en niet bij AMvB

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee geen grote bezwaren te hebben tegen voorliggende wetswijzigingen. Niettemin wensen zij op enkele punten enige verduidelijking.

Welke wettelijk stok achter deur (AMvB) is voorhanden indien onverhoopt de zelfregulering niet tot het gewenste resultaat leidt en wat is daar de mogelijke inhoud van?

Kunnen de bewindslieden aan de hand van concrete voorbeelden verduidelijken wat zij verstaan onder ernstige schade aan **lichamelijke ontwikkeling** van personen jonger dan zestien jaar, toegebracht door programmaonderdelen van televisieprogramma's (artikel 52D, lid 1).

Houdt de volgorde van criteria onder artikel 53, lid 1 sub a enige rangorde in wat betreft beoordeling van de mate van schade die aangericht kan worden of zijn deze criteria nevensgeschikt? Bijvoorbeeld telt brutaliserend geweld zwaarder dan pornografie?

Welke pedagogische overwegingen liggen ten grondslag aan het stellen van de grens van het toelaatbare op de leeftijd ouder dan 16 jaar?

Vallen educatieve en/of voorlichtende programmaonderdelen, bijvoorbeeld in het kader van seksuele voorlichting of «veilig vrijen», buiten het bereik van de voorgestelde wetgeving?

Met gemengde gevoelens hadden de leden van de fracties van **RPF/GPV** en **SGP** kennis genomen van het wetsvoorstel.

De bescherming van jongeren tegen schadelijke «audiovisuele mediaproducten» is een belangrijke zaak. De overheid heeft de opdracht om aan die bescherming naar vermogen bij te dragen. Het is ook een goede zaak de betrokken producenten zelf aan te spreken op hun verantwoordelijkheid in dezen. Waar zij – individueel en in georganiseerd verband – die verantwoordelijkheid waarmaken, kan optreden van de overheid achterwege blijven.

Maar het is voor de genoemde leden de vraag of de in het voorliggende wetsvoorstel vastgelegde regeling voldoende waarborgen biedt voor een effectieve bescherming. Naast de bepalingen in Wetboek van Strafrecht krijgt de overheid volgens deze regeling als enig instrument de mogelijkheid om een organisatie wel of niet te erkennen die erop toeziet of producenten «programma-onderdelen» classificeren en eventueel uitzenden binnen toegestane tijdstippen.

In verband daarmee stellen de genoemde leden de volgende vragen. Welke voorwaarden zullen worden gesteld aan de beoogde organisatie, het NICAM, zodat de verwachting gewettigd is dat op het brede terrein van «audiovisuele mediaproducten» jeugdigen effectief beschermd worden?

Hoe zal een organisatie die niet zelf de expertise heeft producten te classificeren, in staat zijn de classificatie door producenten te toetsen? Zal het mogelijk zijn zicht te houden op de wijze waarop producenten omgaan met de grote verscheidenheid aan producten, zoals die worden vastgelegd en verspreid via diverse media? Onder andere is het de vraag hoe de classificatie van producten op het internet kan worden ingericht en getoetst.

Zal het NICAM voldoende mogelijkheden hebben om producenten die zich aan de verplichten onttrekken, te corrigeren? Zou het bijvoorbeeld niet noodzakelijk zijn producenten te verplichten zich te voegen in de opzet van het NICAM?

Op welke wijze kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor de wijze

van functioneren van het NICAM waarmaken? Wat kan de overheid doen als zou blijken dat de bescherming van jeugdigen tekort schiet?

Is de opheffing van de Nederlandse Filmkeuring niet voorbarig? Is er reden om aan te nemen dat individuele producenten tenminste in staat zijn een vergelijkbare classificatie van films te realiseren?

Men moet oude schoenen niet weggooien zolang men geen nieuwe heeft, of – liever nog – zolang men de nieuwe niet in de praktijk heeft beproefd. Is het – vanuit dit principe – wel verstandig de Filmkeuring af te schaffen in de verwachting dat de beoogde zelfregulering beter zal werken, op een breder terrein?

Is verbreding van het terrein waarop de bescherming van jeugdigen tegen schadelijke «audiovisuele mediaproducten» niet op een andere manier denkbaar dan via de weg van de zelfregulering? Graag willen de leden van de fracties van RPF/GPV en SGP geïnformeerd worden over de mogelijke alternatieven. Is rechtstreeks toezicht door of namens de overheid niet mogelijk?

De voorzitter van de commissie,
Ter Veld

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen