

Vergaderjaar 1999–2000

26 841

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel bij te dragen aan een betere bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk audiovisueel beeldmateriaal. Het is onderdeel van een aanpak die in eerste instantie uitgaat van zelfregulering binnen de audiovisuele bedrijfstak, maar daarnaast een aanvullend wettelijk kader vereist.

In de beleidsnotitie «Niet voor alle leeftijden: audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen» (kamerstukken II 1996/97, 25 266, nr. 1), die op 29 mei 1997 in een Algemeen Overleg met de Kamercommissies voor Justitie, voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is besproken, is uitvoerig ingegaan op de technische en maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende wetenschappelijke opvattingen, die voor het kabinet aanleiding zijn geweest om het stelsel van bescherming van jeugdigen tegen schadelijk audiovisueel beeldmateriaal op een nieuwe leest te schoeien. Kort samengevat gaat het daarbij om:

- de snelle ontwikkeling en verbreiding van audiovisuele media;
- de toename van voor jeugdigen schadelijk beeldmateriaal;
- veranderingen in de gezins- en arbeidsstructuur die het risico van ongewilde confrontatie van jeugdigen met ongeschikt beeldmateriaal verhogen, en
- de gegroeide consensus in de wetenschap dat geweld in de media schadelijk kan zijn voor jeugdigen.

Daarbij komt dat op dit moment de bescherming van jeugdigen tegen schadelijk beeldmateriaal onevenwichtig en verbrokkeld is en niet het gehele terrein van de audiovisuele media wordt bestreken.

Daardoor is er sprake van:

- gebrek aan afstemming en consistentie in de wet- en regelgeving;
- gebrekkige handhaafbaarheid en handhaving van de regels, en
- een tekort aan voldoende deskundigheid bij de beoordeling van schadelijkheid.

Het kabinet heeft in de bovengenoemde beleidsnotitie de richting aangegeven voor een nieuwe, geharmoniseerde aanpak die rekening houdt met de veranderde omstandigheden en inzichten. De gesignaleerde problemen kunnen hiermee beter worden aangepakt. Gekozen is voor een samenhangende benadering van alle relevante audiovisuele media. Een verbeterde bescherming van jeugdigen is aldus uitvoerbaar en handhaafbaar. Voorts voldoen de maatregelen aan de eisen die worden gesteld door de Grondwet en de Europese regelgeving.

Uitgangspunt is dat elk audiovisueel product onder verantwoordelijkheid van de branche die het desbetreffende product in eerste instantie op de markt brengt, wordt geclassificeerd met als criterium de mogelijke schadelijkheid voor vertoning aan jeugdigen.

Deze zelfregulering dient zich uit te strekken tot al het beeldmateriaal dat schadelijk geacht wordt voor jeugdigen. De bestaande praktijk van de Nederlandse Filmkeuring en van de Raad van Toezicht Videovoorlichting geeft aan dat bij een systeem van leeftijdsclassificatie in elk geval de volgende criteria uitgewerkt dienen te worden ten aanzien van de mate waarin:

- angst wordt opgewekt;
- brutaliserend geweld wordt vertoond of gerechtvaardigd;
- het gebruik van drugs aantrekkelijk wordt voorgesteld of vergoelikt;
- sprake is van pornografie;
- op andere gronden volgens algemeen geldende opvattingen producten niet geschikt zijn voor vertoning aan bepaalde categorieën van jeugdigen.

Als in alle sectoren van de audiovisuele media dezelfde normen worden gehanteerd, kan het oorspronkelijke classificatie-oordeel geldig blijven als het product later tevens in een andere vorm wordt verspreid (bijvoorbeeld een bioscoopfilm, die op video wordt uitgebracht of op televisie wordt vertoond). Hiertoe dienen de brancheorganisaties van alle sectoren binnen de bedrijfstak een voor haar leden bindende regeling te treffen, waarin ten minste worden vastgelegd:

- de wijze waarop leeftijdsclassificatie en productvoorlichting dienen plaats te vinden;
- de consequenties van de leeftijdsclassificatie voor distributie of uitzending;
- de wijze van handhaving van en controle op de naleving van de regels;
- de bij overtreding van de regels op te leggen sancties, en
- de inrichting van een klachtenmeldpunt en de werking daarvan.

Met het oog op een goede uitvoering van de zelfregulering is het nodig dat alle sectoren gezamenlijk voor de gehele bedrijfstak het volgende regelen:

- de ontwikkeling, het onderhoud en de harmonisatie van bij de leeftijdsclassificatie en productvoorlichting te hanteren normen, criteria en grenzen;
- de voorlichting over de toepassing van classificatiemethoden;
- de deskundigheidsbevordering van degenen die classificeren;
- het volgen en jaarlijks evalueren van de uitvoering van de afspraken per branche;
- het doen van aanbevelingen voor verbetering van het stelsel, en
- het opstellen van een jaarverslag.

De uitvoering van deze gemeenschappelijke taken zullen de verantwoordelijke branche-organisaties kunnen delegeren aan een daartoe door hen op te richten landelijk instituut, waarvan de onafhankelijkheid statutair geregeld zal moeten worden. De rijksoverheid zal een dergelijk landelijk steunpunt voor de uitvoering van sector-overschrijdende taken subsidiëren.

In de brief van 8 oktober 1997 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1997/98, 25 266, nr. 4) is inzicht gegeven in de voortgang van het overleg tussen en met de branche-organisaties over de implementatie van het

voorgenomen beleid. Tevens werd de Kamer daarmee geïnformeerd over de uitvoering van enkele toezeggingen uit het eerdergenoemd Algemeen overleg van 29 mei 1997. Daarbij werd onder meer aangegeven dat de vormgeving van het beoogde landelijk steunpunt per 1 januari 1998 gereed zou kunnen zijn, maar dat de feitelijke invoering van het classificatie- en productvoorlichtingssysteem in verband met de noodzakelijke wetswijzigingen gefaseerd per medium zal moeten plaatsvinden. Deze datum bleek niet haalbaar, omdat de vormgeving van het instituut in de praktijk in belangrijke mate afhankelijk is van de wijze waarop het classificatiesysteem bij de omroepen zal gaan functioneren. Het daarvoor noodzakelijke zorgvuldig overleg met de branche en met het Commissariaat voor de Media over de aanpassing van de Mediawet en de consequenties daarvan heeft meer tijd geveerd dan aanvankelijk werd verwacht. In september 1998 is een startsubsidie verleend voor de aanstelling van een interim-manager om de oprichting van het «Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM)» te bespoedigen. Dit heeft geleid tot concrete plannen voor de opbouw van de organisatie en het ontwerp van statuten en reglementen. De formele oprichting van het NICAM heeft plaatsgevonden op 30 augustus 1999. In eerste instantie zal het nieuwe stelsel zich nog niet uitstrekken tot nieuwe media als het Internet. Over classificatie en filtering wordt in internationale kaders overlegd teneinde tot een consensus te komen o.a. over de te gebruiken methodiek. Vooralsnog ligt het accent bij diensten op het Internet echter niet zozeer op het doorgeven van audiovisuele producten die thans in de keten film-video-televisie op de markt worden gebracht. Wanneer zich daarnaast distributie van deze producten via het net ontwikkelt, zullen naar verwachting dezelfde distributeurs een centrale rol bij spelen. In het NICAM hebben zij elkaar reeds gevonden. De effectiviteit van de zelfregulering in de audiovisuele branches wordt derhalve niet geschaad door het feit dat het thans nog gescheiden trajecten betreft.

De regering acht het van groot belang thans voortvarend op de ingeslagen weg voort te gaan in de overtuiging dat in haar voorstel de juiste balans tussen zelfregulering en wetgeving is gevonden. Zij is zich bewust dat de branches gezamenlijk de geformuleerde verwachtingen zullen moeten waarmaken. Een zorgvuldige beoordeling van de bereikte resultaten is derhalve op zijn plaats. Daartoe zal in het eerste halfjaar van 2002 een evaluatie plaatsvinden. Deze zal voorzien van een standpunt van de regering aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

2. Verhouding zelfregulering en wetgeving

Zelfregulering is op dit moment de meest effectieve aanpak om minderjarigen te beschermen tegen schadelijk beeldmateriaal. In Europees verband heeft dat zijn neerslag verkregen in de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1998 betreffende de ontwikkeling van de concurrentiepositie van de Europese industrie van audiovisuele en informatiediensten door de bevordering van nationale kaders teneinde een vergelijkbaar en doeltreffend niveau van bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid te bereiken. (PbEG L 270/48). Met deze aanbeveling wordt beoogd op het desbetreffende gebied zelfregulering te bevorderen.

De betrokken bedrijfstak is evenals de regering voorstander van een dergelijk systeem. Daarbij geldt evenwel dat niet geheel volstaan kan worden met een systeem van zelfregulering. De overheid dient te voorzien in een juridisch vangnet waar het zelfregulerend vermogen van het systeem zijn grenzen bereikt. Dat is met name van belang aan het einde van de distributieketen, d.w.z. daar waar jeugdigen feitelijk geconfronteerd kunnen worden met schadelijk beeldmateriaal. Dit vangnet bestaat

uit artikel 240a Wetboek van Strafrecht in aangepaste vorm en het inkaderen van de zelfregulering in de Mediawet.

Voor de bioscopen betekent de nieuwe aanpak dat door het intrekken van de Wet op de filmvertoningen de huidige wettelijke voorwaarden voor de classificatie van films, de wijze van bekendmaking en dergelijke zullen komen te vervallen. In het kader van het beoogde landelijk steunpunt zullen deze voorwaarden in het reglement van de zelfregulering voor de film worden opgenomen. De strafbaarheid van het vertonen van voor hen schadelijk te achten films aan jeugdigen is opgenomen in artikel 240a Wetboek van Strafrecht.

Bij de videotheken en andere detailhandelaren in beeldmaterialen is de mate van effectiviteit van de zelfregulering afhankelijk van de deelname vanuit deze sector. De betrokken branche-organisaties spannen zich in de organisatiegraad te verhogen. De handhaving van en controle op de te stellen regels zijn opgenomen in de reglementen die in het kader van de voorbereiding van het landelijk steunpunt zijn opgesteld.

Niettemin zullen er ook bij een op zelfregulering gebaseerd stelsel altijd individuele bedrijven zijn die zich aan afspraken niets of te weinig gelegen laten liggen. De sanctie op dit gedrag zal, in het uiterste geval, uitsluiting van die bedrijven door de branche-organisatie zijn.

Uit commercieel oogpunt zal dit voor de betrokken bedrijven geen aantrekkelijk perspectief zijn. Daarnaast zal, zeker ook bij de niet-aangesloten bedrijven, er op worden toegezien dat de grenzen van het strafrecht in acht worden genomen. De voorgestelde aanscherping van artikel 240a Wetboek van Strafrecht maakt dit artikel effectiever in het geval van het verstrekken van beeldmateriaal aan jeugdigen.

De regering heeft overwogen aansluiting bij de branche-organisaties – en daarmee gebondenheid aan de door de branche-organisatie te stellen regels – bij wet verplicht te stellen. En ook is overwogen de door de branche-organisaties te stellen regels bij of krachtens de wet algemeen – dus ook voor niet-aangeslotenen – verbindend te doen zijn. Beide opties heeft de regering echter verworpen, omdat dat de branche-organisatie tot een zelfstandig bestuursorgaan zou maken. Een dergelijke bestuursrechtelijke inbedding – die dan zou moeten voldoen aan alle vereisten en beperkingen die aan zelfstandige bestuursorganen zijn gesteld (Aanwijzingen voor de regelgeving, 124a t/m z) – zou echter de beoogde zelfregulering door de branche illusoir maken. De voorgestelde combinatie van zelfregulering en strafrechtelijk toezicht, biedt naar het oordeel van de regering een betere oplossing.

Het vertonen van televisieprogramma's die schadelijk zijn voor jeugdigen valt niet onder de werking van artikel 240a Wetboek van Strafrecht. Voor de omroep bestaat evenwel de mogelijkheid om in de mediawetgeving voorschriften op te nemen en dat is ook gebeurd met het bestaande artikel 53 Mediawet. Daarboven geldt voor televisieprogramma's dat voldaan moet worden aan de verplichtingen van de richtlijn 97/36 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 juni 1997 (PbEG L 202) tot wijziging van Richtlijn 89/552/EEG van de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (hierna te noemen: richtlijn 97/36).

Dit betekent dat bij de gemaakte keuze voor een geharmoniseerd systeem van zelfregulering het nodig is het zelfreguleringssysteem, voor zover dat betrekking heeft op televisie-programma's, in de Mediawet in te kaderen. Bezien is de mogelijkheid van een verplichte aansluiting voor de verzorger van een programma bij het zelfreguleringsorgaan.

Deze aanpak stuit op bezwaren, omdat dan het zelfreguleringsorgaan aangemerkt zou kunnen worden als een zelfstandig bestuursorgaan. In dat geval kan niet langer gesproken worden van zelfregulering.

De thans gekozen wettelijke regeling, te weten dat de verzorgers van een programma niet wettelijk gedwongen worden, maar wel gestimuleerd worden om zich bij de zelfregulering aan te sluiten, ondervangt dit bezwaar. Er is namelijk geen sprake van een orgaan dat krachtens publiekrecht is ingesteld of van een orgaan waaraan enig openbaar gezag is toegekend. Aan het te erkennen landelijk steunpunt van het zelfreguleringsstelsel zoals beoogd, worden geen publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend. Het afgeven van een verklaring dat een omroepinstelling aangesloten is, kan ook niet als zodanig worden gezien. Bovendien treedt het rechtsgevolg – in casu het onder bepaalde voorwaarden mogen uitzenden van materiaal dat schadelijk kan zijn voor jeugdigen – niet in vanwege enige handeling van die erkende organisatie, maar als gevolg van de aansluiting door de desbetreffende omroeporganisaties.

De hier beschreven problematiek is nauw verweven met het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting. Bij besluit van 23 februari 1999 heeft de regering de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» ingesteld. Deze commissie van deskundigen, onder leiding van prof.dr. H. Franken, zal voor 1 mei 2000 advies uitbrengen en eventuele voorstellen formuleren voor onder meer een mogelijke herziening van artikel 7 van de Grondwet. De regering heeft de verhouding tussen zelfregulering en wetgeving nader onder de aandacht gebracht van deze commissie, zodat zij in haar advies kan aangeven of en, zo ja, hoe haar voorstel gevolgen heeft voor deze verhouding.

3. Het mediawettelijk kader

a. Huidige regeling in de Mediawet

In artikel 53 Mediawet is thans geregeld dat, afhankelijk van de leeftijdsgroep waarvoor het programma-onderdeel geschikt wordt bevonden, uitzending van het programma-onderdeel eerst na 20.00 uur dan wel na 22.00 uur plaatsvindt. Voor films geldt dat het oordeel van de Nederlandse Filmkeuring, indien dit is gegeven, bindend is. Voor de overige programma-onderdelen dient de omroepinstelling dit zelf te beoordelen. Uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media in de zomer van 1997 is gebleken dat dit eigen oordeel, met name bij commerciële omroepen, thans veel minder streng kan uitvallen dan beoordeling op basis van de criteria die de Nederlandse Filmkeuring hanteert.

b. Richtlijn 97/36

In dit wetsvoorstel wordt artikel 1, onderdeel 27, van richtlijn 97/36 geïmplementeerd. Dit wijzigt artikel 22 van de richtlijn 89/552/EEG betreffende de bescherming van minderjarigen en de openbare orde. Artikel 22 bevat een verbod van uitzending voor programma's (in de Mediawet aangeduid als programma-onderdelen) die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstige schade zouden kunnen toebrengen.

Uit de overwegingen 40 tot en met 42 van richtlijn 97/36 blijkt dat deze richtlijn een onderscheid maakt tussen programma's waarvoor een absoluut verbod van uitzending geldt en programma's die, mits passende technische middelen worden gehanteerd, kunnen worden toegestaan. Bij de laatstgenoemde programma's gaat het om programma's die niet zodanig zijn dat zij niet mogen voorkomen, doch waarvan het gewenst is dat de kijker een bepaalde leeftijd heeft of dat door technische maatregelen niet een ieder op eenvoudige wijze het programma kan bekijken. Daarbij bepaalt de richtlijn dat ongecodeerde programma's verplicht vooraf dienen te gaan door een akoestische waarschuwing of gedurende de gehele uitzending herkenbaar moeten zijn aan een visueel symbool.

Voor de implementatie van de andere onderdelen van richtlijn 97/36 is op 19 oktober 1998 reeds een wetsvoorstel ingediend (kamerstukken II 1998/99, 26 256, nrs. 1–3). In dat wetsvoorstel wordt de Mediawet onder meer aangepast met betrekking tot telewinkelen, uitzending van films op televisie, sponsoring en het voorzien in een wettelijke basis voor het opstellen van een lijst van evenementen die, indien zij op televisie worden uitgezonden, op een «open net» te zien moeten zijn.

c. Nieuwe opzet

In de nieuwe opzet van de artikelen 52d en 53 Mediawet is voor televisieprogramma's die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jeugdigen ernstig zouden kunnen aantasten, conform de richtlijn 97/36 opgenomen dat deze niet mogen worden uitgezonden. Voor wat betreft televisieprogramma's die minder ernstige schade zouden kunnen toebrengen, is gekozen voor een verankering van de zelfregulering. De kern wordt daarbij gevormd door een systeem van zelfregulering waarbij omroepinstellingen gezamenlijk en met gebruik van externe deskundigheid classificatiecriteria en uitvoeringsregels formuleren en tevens voorwaarden scheppen voor een uniforme toepassing daarvan. De omroepinstellingen hebben de mogelijkheid zich aan te sluiten bij de door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen erkende organisatie en dienen zich dan te houden aan de desbetreffende reglementen. Gelet op de ontwikkelingen binnen de audiovisuele branche zal de zelfreguleringsorganisatie van de gezamenlijke branches (NICAM) naar alle waarschijnlijkheid als organisatie worden erkend.

d. Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 52d, 53 en 71g van de Mediawet. Het toezicht op artikel 52d, eerste lid Mediawet, geschiedt altijd door het Commissariaat. Door te voldoen aan de regeling in het tweede lid van artikel 52d en de leden één tot en met vier van het gewijzigde artikel 53 kunnen omroepinstellingen, voor wat betreft programma's die schade kunnen toebrengen, echter overgaan naar het domein van geconditioneerde zelfregulering en het daarin overeengekomen toezicht. In de toelichting bij de artikelen wordt hier nader op ingegaan.

Indien een omroepinstelling zich niet aansluit bij de door de Minister erkende organisatie valt die omroepinstelling volledig onder het toezicht van het Commissariaat.

In het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van het eerste lid van artikel 52d zal het Commissariaat een beleid ontwikkelen gericht op het tegengaan van geweldsbeelden die ernstige schade bij jeugdigen kunnen veroorzaken. Ten aanzien van programma's voor bijzondere omroep (abonneetelevisie) kan het Commissariaat rekening houden met de technische maatregelen die bij dergelijke programma's worden gehanteerd. Bij een helder systeem van codering en identificatie van inhoud ligt de verantwoordelijkheid voor hetgeen personen jonger dan zestien jaar via televisie kunnen zien vooral bij de ouders. Zij hebben dan bewust voor een bepaald programma-aanbod gekozen. Een dergelijke situatie is vergelijkbaar met de aanschaf of huur van een video die alleen geschikt is voor zestienjarigen en ouder door een ouder met jongere kinderen. De handhavingspraktijk in het bijzonder ten aanzien van abonneekanalen zal een punt van overleg zijn in het verband van de Europese Unie, zowel tussen vertegenwoordigers van de lidstaten als van de toezichthoudende instanties. Dit is te meer van belang, omdat vooral deze vorm van aanbod in veel gevallen typisch grensoverschrijdend van karakter is.

Het Commissariaat voor de Media kan bij overtredingen van de voorschriften van de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen (artikel

135 Mediawet). Indien de omroepinstelling niet aan de verplichtingen van de Mediawet voldoet, heeft het Commissariaat voorts de mogelijkheid om de zendtijd in te trekken of te verminderen (artikelen 46 en 46a, Mediawet) of de toestemming in te trekken (artikel 71c, Mediawet).

Het Commissariaat zal de activiteiten van de erkende organisatie volgen aan de hand van het jaarverslag van de organisatie. Van zijn bevindingen zal het Commissariaat verslag doen aan de Minister.

4. Bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel heeft mogelijk bedrijfseffecten voor die organisaties die bij de zelfregulering betrokken zijn. Dit geldt voor de organisaties en de daarbij aangesloten bedrijven. De volgende organisaties zijn bij de zelfregulering betrokken of zullen zich daarbij aansluiten: de Nederlandse Federatie voor de Cinematografie (NFC, 130 leden), de Nederlandse Video Detaillisten Organisatie (NVDO, 750 leden), de Nederlandse Vereniging van Grammofoonplaten Detailhandelaren (NVGD, 1450 leden), de afdelingen Video en Interactief van de Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers (NVPI, resp. 10 en 13 leden), de Vereniging voor Satelliet, Televisie en Radio Programma Aanbieders (VESTRA, 11 leden), de Nederlandse Omroep Stichting (NOS), de Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS, 12 organisaties), de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON, 112 lokale omroepen en televisieprogramma-verzorgers).

De organisaties die een televisieprogramma verzorgen zullen daadwerkelijk met het wetsvoorstel worden geconfronteerd. Dit zijn momenteel 152 organisaties. De overige organisaties worden voornamelijk geconfronteerd met de reglementen op basis van de zelfregulering. Voor een aantal van de betrokken bedrijven zal de aard en de omvang van de kosten en baten van de reglementen van de zelfregulering mogelijk bestaan uit het beschikbaar maken dan wel aannemen van personeel dat zich structureel zal bezig houden met de werkzaamheden, die voor deze bedrijven voortkomen uit de reglementen. Het structureel toezicht houden op de uitvoering van de reglementen zal gepaard gaan met administratieve en financiële lasten voor de betrokken bedrijven. Voor bedrijven in de filmbranche staat hier tegenover dat de keuringskosten van de filmkeuring komen te vervallen, hetgeen naar verwachting voldoende compensatie biedt. Voor de videobranche verandert er op dit punt weinig in vergelijking met het bestaande systeem van zelfregulering. Voor de organisaties die een televisieprogramma verzorgen zal deze toename waarschijnlijk beperkt zijn, daar zij momenteel al gevolg moeten geven aan de verplichting van artikel 53 Mediawet met betrekking tot het tijdstip van uitzending van de desbetreffende programma's, indien het geen door de Nederlandse Filmkeuring gekeurde film betreft. Daarbij komt dat het stelsel ervan uitgaat dat eerdere classificatieresultaten van films of videofilms ook gelden voor uitzending op televisie.

De kosten en baten van de organisatie betreffende de zelfregulering en de uitvoering ervan zullen een bescheiden last voor de draagkracht van de betrokken bedrijven opleveren. Afgesproken is dat gedurende de eerste drie jaar de gezamenlijke branches 25% van de bedrijfskosten van het NICAM zullen dragen, hetgeen neerkomt op ca. f 400 000,- per jaar, gelijkelijk verdeeld over de deelnemende branches. De rijksoverheid subsidieert de resterende 75%, derhalve ca. 1,2 miljoen per jaar. Dit wordt grotendeels gecompenseerd door het wegvallen van de kosten van de Nederlandse filmkeuring.

Tegenover de beperkte last staat het positieve imago dat de branches krijgen door hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

In de ons omringende landen is de regelgeving voor een deel op zelfregulering en een deel op overheidsregeling gebaseerd. Veelal zijn de

regelingen in deze landen strenger en worden zwaardere eisen, ook financieel, gesteld. In bijvoorbeeld Duitsland zijn de omroepinstellingen verplicht een functionaris aan te stellen voor «Jugendschutz». Het wetsvoorstel bevordert een goede marktwerking. De voorlichting naar de consument zal eenduidig worden en daarmee wordt de transparantie in deze sector bevorderd.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Artikel 52d Mediawet

Eerste lid

Hierin is opgenomen het verbod tot uitzending van programma-onderdelen die ernstige schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan zestien jaren. De leeftijdsgrens van zestien jaren sluit aan bij de leeftijdsgrens in artikel 240a Wetboek van Strafrecht en de leeftijdsgrens die in de Mediawet wordt gehanteerd voor wat betreft leden van een omroepvereniging (artikel 14, tweede lid, Mediawet). Ook de huidige implementatie van de Europese richtlijn gaat uit van de leeftijdsgrens van 16 jaar voor jeugdigen die bijzondere bescherming behoeven. Op dit punt is de Europese richtlijn niet veranderd. Daarom ziet de regering geen reden om bij de implementatie van de gewijzigde richtlijn op dit punt een wijziging voor te stellen.

Het betreft hier programma-onderdelen die scènes bevatten waarvan het maatschappelijk gezien niet wenselijk is dat zij worden uitgezonden via televisie, bijvoorbeeld beelden van excessief geweld of (harde) pornografische scènes. Een confrontatie met dergelijke programma-onderdelen zal de jeugdige kijker ernstige schade kunnen berokkenen. De omroepen zelf zijn verantwoordelijk om er voor te zorgen dat dergelijke scènes niet voorkomen in de programma-onderdelen.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 52d bepaalt dat programma's die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jongeren onder de zestien jaren kunnen schaden, slechts mogen worden uitgezonden indien de omroepinstelling aangesloten is bij een erkende organisatie voor zelfregulering. De verantwoordelijkheid voor classificatie van de programma's en het tijdstip van uitzending ligt bij de omroeporganisaties binnen het kader van de zelfregulering. De organisatie voor zelfregulering voorziet in criteria voor de classificatie, regels voor uitzendtijden, afspraken ten aanzien van te hanteren symbolen en andere voorlichtingsmiddelen, een meldpunt voor klachten en procedures voor de behandeling daarvan, inclusief de mogelijkheid van het opleggen van sancties. Bij deze vorm van toezicht – achteraf – dient de onafhankelijkheid van het toezicht afdoende te zijn gegarandeerd.

Voor programma's voor bijzondere omroep kunnen in het kader van de zelfregulering andere uitzendtijden gehanteerd worden, indien het betrokken programma voldoende onderscheiden is van ander aanbod – bijvoorbeeld niet in één pakket met programma's voor een breed publiek – en voorzien van een systeem voor voorwaardelijke toegang dat afdoende ouderlijke controle mogelijk maakt.

Artikel 53 Mediawet

Eerste tot en met vijfde lid

Het eerste tot en met het vijfde lid van dit artikel bieden de basis voor de erkenning van een organisatie voor zelfregulering. Het systeem van zelfregulering te samen met het wettelijk kader dient een juiste implementatie van artikel 22 van de Europese richtlijn op te leveren. De essentiële vereisten van deze richtlijn dienen derhalve door de zelfregulering te worden ingevuld. Het eerste lid geeft een aantal criteria voor de classificatie van programma-onderdelen. Hierbij is aangesloten bij het systeem van leeftijdsclassificatie van de bestaande praktijk van de Nederlandse Filmkeuring en van de Raad van Toezicht Videovoorlichting. De criteria zullen in het kader van de zelfregulering nadere invulling krijgen. Zo kan het derde criterium overeenkomstig toegepast worden op het aantrekkelijk voorstellen van het gebruik van alcohol of tabak, waarvan schadelijke invloed op jeugdigen het gevolg kan zijn. Het vijfde «open» criterium verzekert in lijn met de bestaande praktijk dat een classificatiesysteem andere elementen kan meenemen die de geschiktheid voor bepaalde groepen van jeugdigen mede bepalen. Te denken valt onder meer aan aanvullende criteria met betrekking tot de geschiktheid voor jonge kinderen. Zowel bij de erkenningsprocedure als in de praktijk zal toepassing in alle gevallen beperkt zijn door het recht van vrijheid van meningsuiting. Daarnaast is opgenomen dat in ieder geval moeten worden geregeld de uitzendtijdstippen en het gebruik van symbolen en waarschuwingen.

Het derde lid stelt eisen aan het functioneren van de organisatie. Een onafhankelijk toezicht op de naleving van de regels en een gezonde financiële positie van de organisatie zijn voor zelfregulering van belang. Belanghebbenden dienen bij de organisatie te zijn betrokken. Dit geldt voor ouders/verzorgers en deskundigen op het gebied van de audiovisuele media, de producenten van audiovisuele media en uiteraard voor publieke en commerciële omroepinstellingen.

Zesde tot en met achtste lid

Gelet op de samenwerking van VESTRA (commerciële omroepen), NOS en organisaties van audiovisuele branches (film en video) gericht op een gezamenlijk instituut voor zelfregulering mag worden verwacht dat de organisatie die zij tot stand brengen, voor erkenning in aanmerking zal komen.

Het valt evenwel niet geheel uit te sluiten dat een beperkt deel van de omroeporganisaties met een programmering waarin mogelijk voor jeugdigen schadelijke programma's voorkomen, blijkt niet aangesloten te zijn bij een erkende organisatie of dat toch geen organisatie zou kunnen worden erkend. Indien daardoor het gekozen systeem van zelfregulering niet naar behoren kan functioneren, is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gehouden zelf een kader te scheppen voor de naleving van de verplichtingen ingevolge richtlijn 97/36. Daartoe is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur de geconditioneerde zelfregulering te vervangen door een andere regeling.

Hierbij gaat het om een tijdelijke oplossing die zo spoedig mogelijk vervangen dient te worden door een wettelijke regeling. In lijn met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) wordt gestreefd naar een gelijktijdige behandeling in de ministerraad van de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur en het wetsvoorstel ter vervanging daarvan.

Artikel 71g Mediawet

Hiermede wordt hetgeen in de artikelen 52d en 53 is geregeld, ook van toepassing verklaard op de commerciële omroepinstellingen.

ARTIKEL II

Artikel 240a Wetboek van Strafrecht

De strekking van artikel 240a is het voorkomen dat jeugdigen kennisnemen van voor hen schadelijke beelden. Dit is aldus uitgewerkt dat er een verbod in is neergelegd op het verstrekken etc. aan een jongere onder de zestien van een afbeelding of voorwerp waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor deze leeftijdsgroep. Artikel 240a Wetboek van Strafrecht beoogt niet de productie van dit materiaal te voorkomen. Aan artikel 240a ligt derhalve een ander uitgangspunt ten grondslag dan aan artikel 240b inzake kinderpornografie. De laatstgenoemde bepaling wil voorkomen – ter bescherming van kinderen van die leeftijdsgroep tegen seksueel geweld of seksueel misbruik – dat kinderpornografie met behulp van kinderen wordt vervaardigd.

Het in omloop brengen van dergelijk materiaal is strafbaar gesteld om begunstiging van dit gedrag tegen te gaan.

Hoewel artikel 240a is opgenomen in de aan misdrijven tegen de zeden gewijde titel XIV in boek II van het Wetboek van Strafrecht laat de wetsgeschiedenis er geen twijfel over bestaan dat het aan de Wet op de filmvertoningen ontleende criterium (schadelijk is te achten) niet beperkt is tot uitingen van seksuele aard (aanstotelijk voor de eerbaarheid zoals was voorgesteld door de Adviescommissie zedelijkheidswetgeving), maar ook betrekking heeft op andere voor de ontwikkeling van de jeugd schadelijke factoren, zoals geweld. De schadelijkheid zal moeten worden geobjectiveerd. De vertoning van het object moet schadelijk zijn voor de betrokken leeftijdsgroep.

De bepaling veronderstelt – anders dan artikel 240b – een onmiddellijke confrontatie van een geïndividualiseerde jeugdige met het beeldmateriaal. De afbeelding of het voorwerp moet op dat moment zichtbaar zijn.

Hoewel de letterlijke tekst, het doel van de bepaling en oude rechtspraak van de Hoge Raad inzake artikel 240 Wetboek van Strafrecht (HR 24 februari 1959, NJ 1959, 342: een nog niet ontwikkelde film kan als een afbeelding worden aangemerkt) ruimte zouden kunnen laten voor een ruimere interpretatie die mede omvat de omstandigheid dat de confrontatie met het schadelijke materiaal later plaatsvindt, is het strafbaar stellen van een onmiddellijke confrontatie kennelijk de bedoeling van de wetgever geweest (kamerstukken I, 1984/85, 15 836, nr. 61b, blz. 5 en 6; zie ook de notitie Jeugd en Video 1986: een kwestie van voorlichting, Ministeries van WVC en van Justitie, 1986, blz. 12 en 13). Het verstrekken aan een jongere van een filmrolletje of een film- of videoband waarop schadelijk materiaal is vastgelegd, valt volgens die opvatting buiten het bereik van deze bepaling.

Voorgesteld wordt het artikel op twee punten te wijzigen, zonder overigens de strekking aan te tasten. In de eerste plaats wordt voorgesteld om ook strafbaar te stellen het in handen van een jongere stellen van gegevensdragers waarop schadelijk beeldmateriaal is vastgelegd. Degene die een dergelijke gegevensdrager aanbiedt, schept immers de aanzienlijke kans dat de jongere kennis zal nemen van het daarop vastgelegde beeldmateriaal. De voorgestelde wetswijziging stelt buiten twijfel dat het verstrekken van een gegevensdrager die een afbeelding bevat die

schadelijk is te achten voor personen beneden de leeftijd van zestien jaar, aan een dergelijk persoon strafbaar is.

Deze delictomschrijving is bijvoorbeeld vervuld als een videoband met schadelijk beeldmateriaal aan een jongere wordt meegegeven.

In de tweede plaats wordt voorgesteld de strafmaxima te verhogen tot gevangenisstraf van een jaar onderscheidenlijk een geldboete van de vierde categorie (f 25 000,-). Deze strafbedreiging is in overeenstemming met de ernst van het in deze bepaling strafbaar gestelde feit. Een vergelijking met de op andere zedendelicten gestelde straffen kan dat illustreren. Het misdrijf van artikel 240a is aanmerkelijk zwaarder dan dat van artikelen 239 en 240 Wetboek van Strafrecht, waarin de schennis van de eerbaarheid centraal staat.

Op schending van deze beide artikelen staan gevangenisstraffen van respectievelijk drie maanden en twee maanden.

Bij artikel 240a zijn per definitie minderjarigen het slachtoffer, de schadelijkheid moet hier bovendien bewezen worden. Anderzijds is het onderhavige delict minder zwaar dan dat van artikel 240b Wetboek van Strafrecht, waarin het verspreiden etc. van kinderporno strafbaar is gesteld. Op dat misdrijf staat thans vier jaar gevangenisstraf.

ARTIKEL III

Wet op de filmvertoningen

In het nieuwe beleid wordt de leeftijdsclassificatie van bioscoopfilms beschouwd als een taak van de mediaproductent, i.c. de importeur of producent van bioscoopfilms, als integraal onderdeel van het systeem van bescherming van jeugdigen tegen schadelijke mediaproducten. Het bestaande zelfstandig bestuursorgaan dat deze leeftijdsclassificatie thans verricht, de Nederlandse Filmkeuring, wordt daarmee overbodig. Hoewel de functie van het NICAM een andere is dan die van de Nederlandse Filmkeuring is het zeer wenselijk dat de aldaar opgebouwde expertise zoveel mogelijk wordt gebruikt in het nieuwe stelsel. Het bestuur van het NICAM heeft hiermee ingestemd en wil dit in principe vormgeven door ex-leden van de Filmkeuring een plaats te geven in de commissie, die als klankbord moet fungeren, en mogelijk ook in de klachtencommissie of de commissie van beroep.

Voor zover de Wet op de filmvertoningen in zijn algemene bepalingen thans eisen stelt ten aanzien van de publicatie van leeftijdsgrenzen en de consequenties ervan voor de openstelling van filmvertoningen voor jeugdigen, worden deze eisen onverkort vastgelegd in het reglement dat de bedrijfsorganisatie hiervoor opstelt. Daarin zijn ook sancties opgenomen.

Gelet op het bovenstaande bestaat aan de Wet op de filmvertoningen geen behoefte meer, zodat deze wet kan worden ingetrokken.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart