

Vergaderjaar 1999–2000

26 841

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juli 1999 en het nader rapport d.d. 5 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 april 1999, no. 99.001787, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Mediawet en van het Wetboek van Strafrecht, alsmede intrekking van de Wet op de filmvertoningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 april 1999, nr. 99.001787, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 1999, nr. W 13.99.0190/III, bied ik U hierbij aan.

1. De memorie van toelichting stelt dat het wetsvoorstel tot doel heeft bij te dragen aan een betere bescherming van jeugdigen tegen voor hen schadelijk audiovisueel beeldmateriaal. De regering gaat volgens de toelichting in eerste instantie uit van zelfregulering binnen de audiovisuele bedrijfstak, maar acht daarnaast een aanvullend wettelijk kader noodzakelijk (Algemeen deel, paragraaf 1).

De toelichting vermeldt ook dat bij de videotheken en andere handelaren in beeldmaterialen de mate van effectiviteit van de zelfregulering afhankelijk is van de deelname vanuit deze sector. De betrokken branche-organisaties spannen zich in de organisatiegraad te verhogen, aldus de toelichting (Algemeen deel, paragraaf 2).

De toelichting stelt verder dat de branche-organisaties een voor haar leden bindende regeling dienen te treffen. Bij de uitvoering van gemeenschappelijke taken zullen de branche-organisaties kunnen delegeren aan een daartoe door hen op te richten landelijk instituut, aldus de toelichting. Kennelijk wordt al van mei 1997 af overlegd, maar heeft dat – terwijl een startsubsidie is verleend – nog niet geleid tot de oprichting van dat instituut, dat zal heten: het Nederland Instituut voor classificatie van Audiovisuele Media (NICAM). De toelichting heeft bij de Raad van State niet de overtuiging doen postvatten dat men erop mag rekenen dat zelfregulering al weldra de beoogde bescherming zal bieden aan jeugdigen. De Raad maakt enkele kanttekeningen.

a. De Raad is van oordeel dat alléén een gezamenlijk belang in een bepaalde branche, een hoge graad van organisatie en een hechte organisatiestructuur

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de basis kunnen bieden voor doeltreffende zelfregulering. Zoals gezegd, de toelichting geeft op dit punt geen eenduidig positief beeld van betrokken branches. Een gemeenschappelijk belang voor de sector lijkt, gezien de trage ontwikkelingen van het NICAM, nog niet voldoende duidelijk aanwezig. Het college geeft daarom in overweging de ontwikkeling van een gemeenschappelijk belang te stimuleren. Zo zou, voor het geval zelfregulering niet binnenkort is totstandgekomen, nu al in het wetsvoorstel een voorziening kunnen worden opgenomen die ertoe strekt dat voor de sector – dus alle branches – een wettelijke regeling zal worden getroffen (een vangnet). Op deze wijze ontstaat er voor de sector een duidelijke aandrang om zelf tot afdoende, gemeenschappelijke regulering te komen. De Raad adviseert een dergelijke vangnetbepaling in overweging te nemen.

b. Blijkens de toelichting heeft de regering overwogen aansluiting bij de branche-organisaties – en daarmee gebondenheid aan de door de branche-organisaties 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, aldus vat het college kort samen, één of ander de beoogde zelfregulering door de branche illusoir zou maken.

De Raad merkt op dat de term «zelfregulering» geen wel omlinjende normatieve inhoud heeft. Mede gelet op de Aanbeveling die de Raad van de Europese Unie op 28 mei 1998 heeft aangenomen betreffende de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid met betrekking tot de audiovisuele en informatiediensten (PbEG 1998, L 270/48), waarnaar de toelichting ook verwijst, verdient een vorm van zelfregulering in dezen wel de voorkeur, maar dat betekent volgens het college niet dat men algemeen verbindende voorschriften (naast een strafrechtelijk verbod als voorzien) geheel zou moeten afwijzen, nu deze juist ter versterking van het uitgangspunt van zelfregulering een belangrijke rol kunnen spelen. Het college adviseert nader te overwegen of wettelijke versterking van zelfregulering wenselijk is, en zo ja, in welke vorm.

c. Het voorgestelde artikel 53, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat de minister een organisatie – waarschijnlijk het genoemde NICAM – kan erkennen, die voorziet in regelingen omtrent classificatie en het uitzenden van programma-onderdelen door de publieke omroep en het toezicht daarop. Gezien de plaats van dit artikel in de Mediawet, merkt de Raad op dat het voorstel géén aanknopingspunt inhoudt voor zelfregulering van enige andere branche dan televisie zoals bijvoorbeeld video. Gezien de voorgaande overwegingen van de Raad lijkt een bredere reikwijdte van de wettelijke voorschriften wel wenselijk. De Raad beveelt aan deze nadere regeling een plaats te geven in een andere wet dan de Mediawet, nu ook branches worden bestreken die niet onder de reikwijdte van de Mediawet vallen. Wel dient dan een schakel met de Mediawet aangebracht te worden.

d. Wat betreft de media, waarover de toelichting spreekt, merkt de Raad op dat daarbij niet «Internet» voorkomt. Dat is een medium waarlangs jeugdigen in aanraking kunnen komen met schadelijk beeldmateriaal zoals het voorstel bedoelt. Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag of de «digitale snelweg» in dit voorstel is te betrekken. Als dat medium niet doeltreffend aan regeling is te onderwerpen, ware te bespreken hoe die omstandigheid de effectiviteit van de vastgestelde regeling beïnvloedt.

1. Uit de inleidende paragraaf van het advies van de Raad van State komt naar voren, dat de Raad de ontwikkelingen rond het NIMAM niet goed heeft kunnen afleiden uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In verband met deze opmerking van de Raad is de eerste paragraaf van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld en zal de Tweede Kamer ook afzonderlijk worden geïnformeerd over deze ontwikkelingen. Het NIMAM dat inmiddels op 30 augustus 1999 ook formeel opgericht is, zal overigens pas voluit kunnen functioneren voor film en televisie als het onderhavige wetsvoorstel in werking is getreden.

a. De Raad van State adviseert tot een wettelijk vast te leggen inspanningsverplichting om bij onvoldoende effect van de zelfregulering nadere wetgeving die ook film en video betreft, in te dienen.

De Raad gaat in zijn voorstel uit van de premisse dat deze branches in onvoldoende mate zouden willen meedoen aan zelfregulering zonder een dergelijk drukmiddel. Het zijn evenwel juist de Raad van Toezicht Video-voorlichting en de daarin verenigde brancheorganisaties geweest die het voortouw hebben genomen bij de totstandkoming van het NICAM. Een wettelijke verplichting als bedoeld is voorts een zwaar middel, waarbij in de praktijk het invoeren van een vergunningstelsel moeilijk te vermijden zal zijn.

De overtuiging is steeds geweest dat het grondwettelijk gewaarborgde recht van vrijheid van meningsuiting de invoering van een vergunningstelsel in de weg lijkt te staan. Daarom bestaat voor de film- en videobranches dan ook een voorkeur voor een algemene vangnetconstructie in de vorm van de voorgestelde aanscherping van artikel 240a Wetboek van Strafrecht, waardoor individuele onwillige partijen kunnen worden aan gepakt. Op institutioneel niveau acht de regering een dergelijk vangnet, tot het tegendeel gebleken is, niet nodig en niet opportuun.

b. De Raad adviseert een wettelijke in kadering van de zelfregulering voor de film- en videobranches te overwegen.

Een wettelijke versterking van zelfregulering in de vorm van een aansluitplicht en/of algemeen verbindende voorschriften zou, zoals de Raad samenvat, zelfregulering illusoir kunnen maken. Op dit punt is in de memorie van toelichting met name op de z.b.o.-problematiek gewezen. De Raad gaat op dit dilemma niet nader in.

Er is voor gekozen de branches eerst gedurende twee jaar de gelegenheid te bieden om aan te tonen dat zij zelf een betrouwbaar systeem voor jeugdbescherming kunnen opbouwen op basis van de voorgestelde combinatie van zelfregulering en strafrechtelijk toezicht. Daarna wordt er een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd. Indien de uitkomst ervan daartoe aanleiding geeft dan zal mogelijk wettelijk ingrijpen aan de orde zijn. Een stelsel met sterkere overheidsbemoeienis moet dan worden overwogen. Ten aanzien van deze voorgenomen evaluatie is de eerste paragraaf van de memorie van toelichting aangevuld.

c. De Raad van State beveelt aan om te komen tot een nieuw wettelijk kader buiten de Mediawet dat zowel film en video als televisie bestrijkt.

In het licht van de hiervoor aangegeven overwegingen wordt de aanbeveling van de Raad om de artikelen die op de zelfregulering betrekking hebben, een plaats te geven in een andere wet dan de Mediawet thans prematuur geacht. De resultaten van twee jaar zelfreguleringspraktijk, en de evaluatie daarvan, zijn van wezenlijk belang om de noodzaak van een verdergaande wetgevingsoperatie te kunnen beoordelen.

Met het oog op de kwestie van een breder juridisch kader en om de andere genoemde onderwerpen in het juiste perspectief te zetten, zullen, mede gelet op de inhoudelijke argumenten van de Raad, de adviezen van de Raad in de onderdelen 1a, 1b, en 1c worden toegezonden aan de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk». Deze commissie kan dan in haar advies ten aanzien van het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting aangeven of en, zo ja, hoe haar voorstel gevolgen heeft voor de verhouding tussen wetgeving en zelfregulering.

Op deze wijze worden deze problematische punten in het juiste perspectief gezet. De verbreding van de zelfregulering van video naar film en televisie op korte termijn heeft echter hoge prioriteit. De derde paragraaf van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

d. De Raad van State adviseert nadere aandacht te besteden aan het medium Internet. De constatering van de Raad dat ook via het Internet jeugdigen in aanraking kunnen komen met schadelijk beeldmateriaal is juist en geeft aanleiding tot een drietal reacties.

In de eerste plaats wordt over jeugdbescherming op Internet momenteel in verschillende internationale kaders (w.o. de Europese Unie en de Raad van Europa) overlegd.

In de tweede plaats is meer ten principale van belang de vraag of en zo ja, hoe Internet op termijn in deze regeling een plaats moet krijgen. Dit punt zal ook

onder de aandacht worden gebracht van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk». Voorts is over de beïnvloeding van de effectiviteit van de voorgestelde regeling een passage toegevoegd aan de memorie van toelichting.

2. Het voorgestelde artikel 53, eerste lid, aanhef en onder a, van de Mediawet bepaalt dat de daar bedoelde regelingen in ieder geval betrekking hebben op criteria voor de classificatie van programma-onderdelen, waaronder in ieder geval de mate waarin het gebruik van drugs aantrekkelijk wordt voorgesteld of vergoelikt ... (en) op andere gronden volgens algemeen geldende opvattingen producten niet geschikt zijn voor vertoning aan bepaalde categorieën jeugdigen.

a. De Raad adviseert in de toelichting te bespreken of onderdeel 3 mede zou dienen te betreffen het gebruik van alcohol of tabak, nu hiervan schadelijke werking kan uitgaan voor jeugdigen en het beleid zich richt op bestrijding van het gebruik ervan door jeugdigen.

b. Het college adviseert in de toelichting te bespreken onder welke omstandigheden onderdeel 5 toegepast kan worden en daarbij te vermelden dat toepassing in alle gevallen beperkt zal zijn door het recht van vrijheid van meningsuiting.

2. De memorie van toelichting is op beide punten overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

3a. Bij de Nederlandse Filmkeuring, die vooral bestaat uit deskundigen op het gebied van kinderpsychologie en gezinssociologie, is in de afgelopen 22 jaren een zekere mate van deskundigheid opgebouwd op het terrein van beoordeling van films. De Raad meent dat het ondoelmatig zou zijn om die nu ineens terzijde te schuiven. In de toelichting ware in te gaan op de samenstelling van het NICAM alsmede op de vraag of, en zo ja op welke wijze, gebruik zal worden gemaakt van de door de Nederlandse Filmkeuring opgebouwde expertise.

b. Zoals al gereleveerd, is voor de oprichting van het NICAM een startsubsidie verleend. Uit de woorden van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/97, 25 266, nr. 2, blz.10) is af te leiden dat de regering ook een meer structurele bijdrage in de financiering voor ogen staat, ten bedrage van de helft van de exploitatiekosten. Deze kosten omvatten overigens ook de handhavingskosten, die derhalve deels door de sector zelf gedragen worden. De toelichting geeft geen schatting van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor de overheid en de betrokken bedrijven. Volstaan wordt met de vaststelling dat de kosten en baten van de organisatie betreffende de zelfregulering en de uitvoering ervan een last voor de draagkracht van de betrokken bedrijven zullen zijn. Mede gelet op aanwijzing 212, onder e, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, adviseert het college de toelichting op dit punt aan te vullen.

3a. De toelichting op artikel III van het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

b. Overeenkomstig het advies van de raad is de vierde paragraaf van de memorie van toelichting ten aanzien van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel aangevuld.

4. Het voorgestelde artikel 52d, eerste lid, van de Mediawet houdt het verbod in aan een instelling die zendtijd heeft verkregen om een televisieprogramma een onderdeel te doen bevatten dat de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van personen jonger dan 16 jaar ernstig zou kunnen aantasten. Richtlijn nr.97/36/EG 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-activiteiten (hierna: de Richtlijn), waarnaar ook de toelichting verwijst, verlangt op dit gebied bescherming van «minderjarigen». «Personen jonger dan zestien jaar» in het voorstel houdt dus een interpretatie in van «minderjarigen» in de

Richtlijn. De Raad adviseert toe te lichten waarop die interpretatie is gebaseerd.

4. De toelichting op het voorgestelde eerste lid van artikel 52d van de Mediawet is overeenkomstig het advies van de Raad aangevuld.

5. Ingevolge het voorgestelde artikel 53, zesde lid, van de Mediawet kan bij algemene maatregel van bestuur de wettelijke regeling deels buiten werking worden gesteld, voorzover dat noodzakelijk is voor een juiste en tijdige uitvoering van artikel 22 van de Richtlijn. Op grond van het zevende lid moet dan zo spoedig mogelijk een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp bij de Staten-Generaal worden ingediend.

Deze alternatieve regelingsbevoegdheid is opgenomen, opdat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zelf een kader kan scheppen om de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn na te leven, indien het systeem van zelfregulering niet naar behoren kan functioneren.

De Raad adviseert, nu op het moment waarop de implementatie-algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld duidelijk is welke formeel wettelijke bepalingen buiten werking moeten worden gesteld en welke regeling daarvoor in de plaats dient te worden gesteld, dat het wetsvoorstel ter vervanging van deze algemene maatregel van bestuur tegelijkertijd wordt ingediend.

5. De suggestie van de Raad van State om het wetsvoorstel ter vervanging van de implementatie-algemene maatregel van bestuur in te dienen, naar wordt aangenomen bij de Tweede Kamer, op het moment van vaststelling van die algemene maatregel van bestuur wordt overgenomen. In het voorgestelde artikel 53, zevende lid, van de Mediawet is daarbij, overeenkomstig aanwijzing 39 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, uitgegaan van de plaatsing in het Staatsblad, die uiteraard kort na de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur zal plaatsvinden. Een punt van aandacht hierbij is de procedurele gang van zaken. In lijn met het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken I 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. De memorie van toelichting is in bovenbedoelde zin aangepast.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 juli 1999, no. W13.99.0190/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 52d, eerste lid, van de Mediawet, mede gelet op aanwijzing 58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), «ernstig zouden kunnen aantasten» vervangen door: ernstige schade zouden kunnen toebrengen alsmede de toelichting hierop aan te passen.
- In artikel 53, eerste lid, onderdeel a, onder 5, van de Mediawet, mede gelet op aanwijzing 58 Ar, «jeugdigen» vervangen door: personen jonger dan zestien jaar.
- In artikel 53, vijfde lid, tweede volzin, van de Mediawet na «voorschriften» invoegen: of de in het vierde lid bedoelde nadere en andere eisen.
- Het artikel waarin de Wet op de filmvertoningen wordt ingetrokken noemen: Artikel III.