

Voorstel van wet van mevrouw Brautigam en de heren Voogd en Roethof tot het wijzigen van de Omroepwet

(Opheffing overheidscontrole op de inhoud van programma's).

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

De opvattingen waar overheidsbemoeyenis of overheidsingrijpen op het gebied van communicatie en cultuur noodzakelijk, gewenst of tolerabel zijn, evolueren voortdurend. Dit geldt ook voor bemoeyenissen van de overheid op het terrein van de openbare meningsuiting. Ten aanzien van de meningsuiting door middel van de drukpers onthoudt de overheid zich reeds meer dan een eeuw van bemoeyenis.

Dit is anders ten aanzien van de meningsuiting door middel van de omroep. Vanaf het ontstaan van de omroep is er sprake geweest van overheidsbemoeyenis met de inhoud van de programma's. Toch is ook hier een duidelijke evolutie waarneembaar, die tot de slotsom voert dat de rigoureuze preventieve, zowel als repressieve overheidscontrole uit de begintijd van de omroep, na de oorlog meer en meer is afgezwakt.

De huidige Omroepwet van 1 maart 1967 (*Stb.* 176) kent nog twee artikelen op grond waarvan de overheid - uitsluitend repressief - kan ingrijpen.

Indien, naar de mening van de Minister, een programma gevaar oplevert voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden (art. 10, lid 2) kan hij de zendgemachtigde die dit programma heeft uitgezonden „berispen, dan wel de Omroepraad gehoord, voor een door hem te bepalen tijd uitsluiten van het doen van uitzendingen (art. 61, lid 1).”

„Indien de voortdurend van de toewijzing tot zendtijd gevaar oplevert voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden, trekt de Minister de toewijzing in.” (art. 33, lid 4).

Wij zijn van mening, dat er geen steekhoudende redenen zijn om onderscheid te maken tussen meningsuiting via de pers en die via de omroep. Het verheugt ons, dat de Regering thans ook deze opvatting toegedaan is, hetgeen blijkt uit artikel VI-9b van wetsvoorstel **11 051**, „Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten.”. Ons voorstel tot wijziging van de Omroepwet strekt ertoe thans reeds in de praktijk deze gelijke omstandigheden voor pers en omroep tot stand te brengen.

### Historische gegevens

Sinds 1848 wordt in ons land de vrijheid van drukpers garandeerd in artikel 7 van de Grondwet. „Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet”. Hoewel artikel 7 letterlijk genomen slechts de preventieve censuur verbiedt, is daaruit de al jaren bestaande praktijk gegroeid dat de Regering geen zeggenschap heeft over de inhoud van drukwerken, ook niet repressief. Aan het uiten van gedachten of gevoelens wordt de volle vrijheid gelaten, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Het al dan niet treffen van strafmaatregelen wordt daarmee nadrukkelijk - en terecht - gelegd bij de rechter.

Dit grondwetsartikel werk in de praktijk (van 122 jaar!) zeer bevredigend, een praktijk die Nederland in de wereld de faam heeft bezorgd van een land met een prijzenswaardige grote mate van persvrijheid.

In de jaren twintig van deze eeuw beleefde men de snelle opkomst van een nieuw massacommunicatiemiddel, de radio. Wij hebben geen diepgaand onderzoek ingesteld naar de op zich zelf zeer interessante vraag, waarom de voor de hand liggende analogie met het medium drukpers destijds niet werd onderkend. Waarschijnlijk waren onbekendheid met en de enige vrees voor de werkingssfeer van het nieuwe medium - drukwerken bestonden al ruim twee eeuwen voor 1848 - alsmede het feit dat van de overheid zelf activiteiten gevraagd worden, omdat zij de zendkanalen ter beschikking moet stellen en de zendmachtigingen moet verlenen, oorzaak van het feit dat er ten aanzien van de omroep een zeer grote overheidsbemoeyenis bestond met de inhoud van de programma's, zeker in de begintijd.

De eerste wettelijke regeling van de omroep dateert van 1928, toen de artikelen 3<sup>ter</sup> en 3<sup>quater</sup> aan de Telegraaf- en Telefoonwet werden toegevoegd. Op grond van die artikelen werd in 1930 een algemene maatregel van bestuur van kracht, het Radioreglement. In dit reglement was een reeks van voorschriften en verboden met betrekking tot de omroepprogramma's opgenomen. Zo mochten radiomededelingen „niet inhouden een rechtstreekse, dan wel zijdelingse of bedekte ondermijning van godsdienst, zedelijkheid, gezag en volkskracht, noch kennelijk bestemd zijn voor het buitenland, indien bekend is dat zij in een bevriende staat niet zijn toegelaten”.

Mededelingen van politieke aard mogen bovendien niet anders inhouden dan een stellige uiteenzetting of toelichting van politieke beginselen.” (artikel 7 lid 2).

Artikel 4 luidde: „Het gebruik van de inrichting wordt, zodra dit door Ons in het algemeen belang wordt nodig geacht, geheel of ten dele gestaakt.” Artikel 10 van het Radioreglement schreef nadrukkelijk controle op de uitzendingen voor. Op grond van dit artikel 10 werd eveneens in 1930 een Besluit afgekondigd tot instelling van de Radio Controle Commissie, die in de wandeling al gauw de Rococo werd genoemd. De controle was preventief zowel als repressief (artikel 6 Radio Controle Reglement), programma's moesten vooraf bij de Rococo worden ingediend (artikel 7), drie ambtenaren waren belast met het beluisteren van bepaalde uitzendingen (artikel 5).

Deze rigoureuze controle is na de oorlog verminderd. Tot 1969 gold voor de omroep een tijdelijke basisregeling die in 1944 te Londen tot stand was gekomen, het Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon- en Radiobesluit.

Het zogenaamde Londense besluit werd in het begin van 1947 uitgewerkt in een tijdelijke regeling die van kracht is gebleven tot in december 1965 het overgangsbepaling van kracht werd dat in 1969 op zijn beurt weer is vervangen door de huidige Omroepwet.

Zowel de regeling van 1947 als het overgangsbepaling kende repressieve controle op de programma's, die - bij andere taken - was opgedragen aan de regeringscommissaris. Er golden tuchtbepalingen die konden worden toegepast als naar de mening van de minister, een bepaald programma gevaar opleverde voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden.

De tuchtbepalingen zijn tijdens de behandeling van het ontwerp van wet tot regeling van de omroep in de Tweede Kamer andermaal afgezwakt. Na de schriftelijke voorbereiding diende de Regering een nota van wijzigingen in, onder meer in artikel 61 lid 2, waardoor de mogelijkheid om zendgemachtigden die in hun programma's de wettelijke bepalingen zouden overtreden, geld te onthouden, kwam te vervallen. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer in januari 1967, nam de Regering een amendement over van de leden Brautigam, Baeten, J. J. Voogd, Schmelzer en Kleywegt, om het derde lid van artikel 61, dat de mogelijkheid behelste om *personen* die wetsovertredende programma's zouden uitzenden te schorsen, of geheel uit te sluiten, te doen vervallen.

Een pleidooi in het voorlopig verslag om voor de omroep een zelfde situatie te scheppen als voor de pers bestaat, en onder meer artikel 10 tweede lid te schrappen, werd toen nog door de Regering van de hand gewezen. Zij vond artikel 10 tweede lid „noodzakelijk in verband met de onmiddellijke en massale werking van radio en televisie, die een afzonderlijke en duidelijke bepaling inzake de bescherming van de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden in de op deze media betrekking hebbende wet ten volle rechtvaardigt”.

Het feit dat thans de Regering haar bereidheid heeft uitgesproken de meningsuiting door middel van omroep te integreren met de gedachte van het huidige artikel 7 van de Grondwet – hetgeen als wetsvoorstel 11 051 wordt aanvaard zou eventueel artikel 9b worden – is een verdere verheugende evolutie in de opvattingen op dit terrein. Kennelijk heeft het argument van de „massale werking” zijn kracht verloren nu ook de televisie gemeen goed is geworden.

Wij menen er goed aan te doen toch ons voorstel tot wijziging van de Omroepwet in te dienen. Met grondwetswijziging immers kan geruime tijd gemoeid zijn en, zoals wij hierboven

reeds hebben uiteengezet, komt deze wijziging van de Omroepwet in de praktijk neer op een gelijke behandeling van pers en omroep. Bovendien komt het ons logisch voor in de Omroepwet geen bepalingen te laten staan, die regeringsingrijpen in de meningsuiting via de omroep mogelijk maken, als – naar ook wij hopen – straks in de Grondwet de vrijheid van meningsuiting door welk medium dan ook, als een der grondrechten verankerd ligt.

#### Toelichting artikelen

A. Het tweede lid van artikel 10 stelt dat de uitzendingen niets mogen bevatten dat gevaar oplevert voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden. Als dit vervalt, kan op grond hiervan niet meer worden ingegrepen krachtens artikel 61 lid 1.

B. Het eerste lid van artikel 12 stelt dat het toezicht van overheidswege op de inhoud der uitzendingen repressief is. Waar het de bedoeling is van dit wetsontwerp het toezicht van overheidswege te doen vervallen, is het logisch dat artikel 12 eerste lid wordt geschrapt.

C. Het vierde lid van artikel 33 stelt dat de Minister de toewijzing van zendtijd intrekt indien de voortduring ervan gevaar voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden zou opleveren, hetgeen regeringscontrole op de inhoud der programma's betekent. Vandaar dat wij voorstellen dit te schrappen.

BRAUTIGAM

VOOGD

ROETHOF.