

Vergaderjaar 2009–2010

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2010

1. Inleiding

In mijn brief van 17 maart 2008 heb ik uw Kamer toegezegd dat ik samen met de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken zou bekijken of het wenselijk en mogelijk is een algeheel strafrechtelijk verbod in te voeren op de verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal en zou nagaan wat de consequenties daarvan zijn voor de naleving, handhaving en effectiviteit.¹ Deze toezegging vloeit voort uit de aangenomen motie Van der Staaij c.s.² In deze motie wordt de regering verzocht de Tweede Kamer te informeren over de mogelijkheden de Nederlandse wetgeving aan te scherpen inzake de bescherming van kinderen tegen extreem gewelddadig beeldmateriaal in het licht van wetgeving in omliggende landen, zoals de Duitse wetgeving. Zoals toegezegd in antwoord op een vraag van het lid Arib tijdens het algemeen overleg op 19 juni 2008 over het prostitutiebeleid zullen bij de onderhavige verkenning ook de mogelijkheden van een strafrechtelijk verbod op beelden van extreem seksueel geweld betrokken worden.³

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Economische Zaken, de uitkomsten van deze verkenning aan.⁴ In paragraaf 2 geef ik een korte samenvatting van deze uitkomsten. In paragraaf 3 beschrijf ik mijn conclusies over de invoering van een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal. Een uitgebreide weergave van de uitkomsten van deze verkenning heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd.

2. Samenvatting

Inleiding

De verkenning gaat eerst in op verschillende soorten beeldmateriaal waarop een eventueel verbod op extreem gewelddadige uitingsvormen van toepassing kan zijn. Vervolgens wordt het huidige kader geschetst waarbinnen de bescherming van jongeren tegen schadelijke beelden in

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 131.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 80.

³ Kamerstukken II 2007/08, 25 437, nr. 63.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nederland is geregeld. Tot slot komen de wenselijkheid en mogelijkheid, alsmede de effectiviteit in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een mogelijk strafrechtelijk verbod op van extreem gewelddadig beeldmateriaal aan de orde.

Extreem gewelddadig beeldmateriaal

De verkenning richt zich op vier categorieën beeldmateriaal waarin van extreem geweld sprake kan zijn: games, films, beelden van seksueel geweld en «happy slapping». Dergelijk beeldmateriaal kan in sommige gevallen schadelijk zijn. Zo lijkt het spelen van gewelddadige games te leiden tot een hoger agressieniveau bij de speler, kan het kijken naar gewelddadige films bijdragen aan het ontwikkelen van agressief gedrag en kan het kijken naar beelden van extreem seksueel geweld leiden tot gevoelsmatige afstomping ten opzichte van geweld en de consequenties daarvan in het werkelijke leven. Daarnaast komt het voor dat aan het vervaardigen van beelden van bijvoorbeeld extreem seksueel geweld of «happy slapping» een misdrijf ten grondslag heeft gelegen.

Huidig kader bescherming van jongeren tegen gewelddadig beeldmateriaal

Met name kinderen behoeven bescherming tegen het kijken naar (extreem) gewelddadig beeldmateriaal. De bijdrage van de overheid in dezen bestaat uit het scheppen van voorwaarden die ouders, de audiovisuele branche en de omroepinstellingen in staat stellen hun onderscheiden verantwoordelijkheden beter te kunnen nemen.

Het huidige wettelijk kader voor bescherming van jongeren tegen (mogelijk) schadelijk beeldmateriaal wordt in Nederland bepaald door artikel 10 EVRM, artikel 7 van de Grondwet, de artikelen 4.1 en 4.2 van de Mediawet en de artikelen 240a en 240b van het Wetboek van Strafrecht. Naast het wettelijk kader bestaan er verschillende instrumenten voor zelfregulering waarvan de Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) de belangrijkste zijn. Met de brancheorganisaties zijn in februari en oktober 2009 convenanten getekend om de naleving van de leeftijdsgrenzen van Kijkwijzer en PEGI aan het einde van de distributieketen ten volle te optimaliseren.

Mogelijkheid van een strafrechtelijk verbod

De mogelijkheid om tot een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal te komen, hangt samen met de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting. Zo kan op basis van overwegingen van strafrechtspolitieke aard een algeheel strafrechtelijk verbod worden gegrond op de overweging dat de samenleving als geheel gevrijwaard moet blijven van extreem gewelddadig beeldmateriaal en dat potentiële slachtoffers bescherming behoeven. De wetgever dient echter behoedzaam en terughoudend te zijn bij de beantwoording van de vraag of de beschikbaarheid van schokkend beeldmateriaal dermate strijdig is te achten met de goede zeden dat de samenleving als geheel strafrechtelijk daartegen dient te worden beschermd. Waar vaststaat dat een dergelijke kennisneming schadelijke effecten teweegbrengt, is de overheid in beginsel gerechtigd kennisname van gewelddadig en stuitend beeldmateriaal tegen te gaan.

Een eventueel strafrechtelijk verbod kan in het bijzonder berusten op de noodzaak de belangen van kinderen effectief te beschermen. Een effectieve bescherming van kinderen kan rechtvaardigen dat ook

volwassenen verstoken blijven van bepaalde vormen van voor kinderen schadelijk beeldmateriaal.

In Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk bestaat al de mogelijkheid om extreem gewelddadige films en games te verbieden, hetzij indirect door het onthouden van een wettelijk verplichte classificatie, hetzij direct via strafwetgeving. Een nadere bespreking van deze mogelijkheden vindt u in de bijlage.

Wenselijkheid van een strafrechtelijk verbod

Een op bescherming van de samenleving gegrond verbod zal niet onomstreden zijn. De noodzaak kinderen effectief te beschermen tegen schadelijke invloeden is daarentegen onomstreden. Voor een verbod dat dit als doel heeft, zal dus een groter draagvlak bestaan. De belangenafweging die in dit kader gemaakt moet worden, is die tussen het belang van het kind en het belang van de vrijheid van meningsuiting.

Aangezien bij games, anders dan bij films, geen mogelijkheden bestaan zich te identificeren met anderen dan de agressor, de speler vaak onafgebroken bij de gewelddadige actie betrokken is en sommige games steeds realistischer en gedetailleerder zijn in de uitbeelding van geweld, ligt het in de rede een eventueel strafrechtelijk verbod op de verspreiding van bepaalde vormen van voor kinderen schadelijk beeldmateriaal te beperken tot deze computer- en videospellen. Met de beperking tot games is de afgrenzing helder en zal een eventueel verbod naar verwachting op minder weerstand stuiten dan een ruimer verbod waaronder bijvoorbeeld ook films zouden vallen. Een dergelijke beperking voldoet ook aan de geest van de motie-Van der Staaij c.s., waarin expliciet verwezen wordt naar games als *Manhunt2*. Van de andere twee soorten beeldmateriaal, namelijk *happy slapping* en extreem seksueel geweld, kan gesteld worden dat er (veelal) een strafbaar feit aan de vervaardiging ervan ten grondslag heeft gelegen, op grond waarvan het materiaal uit het maatschappelijk verkeer geweerd kan worden.

Effectiviteit van een eventueel verbod

De effectiviteit van een verbod op schadelijke games hangt af van de uitvoerbaarheid van een dergelijk verbod en de mogelijkheid om het verbod te handhaven. De markt voor games is enorm en vertoont nog steeds een (sterke) groei. Van alle games heeft slechts 4% een PEGI-classificatie «18 jaar en ouder». Hoewel het grootste deel van de games nu nog in de «offline wereld» wordt verkocht, is de verwachting dat de online distributie van games steeds belangrijker zal worden. Een eventueel verbod op de fysieke verkoop van games zal uitvoerbaar zijn via strenge regulering. Door toename van de online verkoop zal dit anders liggen. De verantwoordelijkheid voor de bescherming van jongeren zal dan grotendeels bij de ouders komen liggen. De verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal via het internet stelt geheel nieuwe eisen aan de wijze van handhaving en de mate waarin dit succesvol ter hand kan worden genomen. In mijn brief over de bestrijding van cybercrime is het beleidskader geschetst van de nieuwe aanpak die deze verschijningsvorm van de criminaliteit vereist.¹

3. Conclusie

Ter uitvoering van de motie-Van der Staaij c.s. heb ik de mogelijkheid, wenselijkheid en effectiviteit in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal verkend. Ik ben tot de conclusie gekomen dat een dergelijk

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 133.

verbod als sluitstuk in de bescherming van minderjarigen juridisch *mogelijk* is.

Het verbod zou bovendien *wenselijk* kunnen zijn, mits het – vanuit een oogpunt van een beperkte inperking op de vrijheid van meningsuiting – beperkt blijft tot games die geheel of in overwegende mate uiterst gewelddadig zijn en die er blijkens de context en presentatie op gericht zijn dit geweld te verheerlijken of te vergoelijken dan wel de menselijke waardigheid geweld aan te doen. Hieronder valt ook de verbeelding van extreem seksueel geweld in games.

Hiertegenover staat de problematiek van mogelijk beperkte *effectiviteit* in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Om te beginnen kan het verbod door de verspreiding via internet worden ontrokken. Ook lijkt zich een verschuiving af te tekenen van fysieke naar digitale distributie, die eveneens afbreuk zal doen aan de mogelijkheden jongeren via de inzet van het strafrecht te vrijwaren van de confrontatie met (extreem) gewelddadig beeldmateriaal.

Zoals eerder aangegeven vormt de bescherming van kinderen tegen gewelddadige beelden de basis voor een eventueel verbod op extreme uitingsvormen van dit beeldmateriaal. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 van de bijlage heb ik in 2009 stevige afspraken gemaakt met de audiovisuele branches en een aantal grote winkelketens om de naleving van de leeftijdsgrenzen aanzienlijk te verbeteren. Bovendien worden verdere stappen gezet om de jeugd te beschermen voor de confrontatie met dit beeldmateriaal op internet.¹ De constatering van mogelijk beperkte effectiviteit van een verbod noopt mij vooralsnog de eerder ingeslagen weg te vervolgen om de naleving van de leeftijdsgrenzen van PEGI en Kijkwijzer aan het einde van de distributieketen ten volle te optimaliseren.

De convenanten die in februari en oktober 2009 zijn gesloten met de audiovisuele branches en de grote winkelketels vormen voor mij het uitgangspunt. Indien uit de tussentijdse monitoring van de naleving via *mysteryshopping* eind 2010 mocht blijken dat er, ondanks alle maatregelen die afgesproken zijn om de naleving te verbeteren, geen vooruitgang wordt geboekt, zal de voorbereiding van wetgeving ter hand worden genomen die voorziet in een strafrechtelijk verbod op de openbaarmaking of verspreiding van extreem gewelddadige games. Ik acht daarbij een Europese aanpak van groot belang. Uit een oogpunt van effectiviteit verdient het voorts de voorkeur om vervaardiging voor eigen gebruik en het bezit dan buiten een verbod te houden en strafrechtelijk optreden te concentreren op die activiteiten die gericht zijn op de beschikbaarheid van dit materiaal. Om de effectiviteit te vergroten zullen de opgedane ervaringen met de handhaving bij de aanpak van cybercrime worden betrokken.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ De aandacht is daarbij zowel gericht op de confrontatie met schadelijk beeldmateriaal als op de verkoop van leeftijdsgebonden goederen via internet.