



# bijlage

## Strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

Bijlage nummer

1

Horend bij

Strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig  
beeldmateriaal

### 1. Inleiding

In deze bijlage worden de resultaten van de verkenning naar de mogelijkheid tot een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal toegelicht. In paragraaf 2 worden de verschillende soorten beeldmateriaal onderscheiden waarop een eventueel verbod op extreem gewelddadige uitingsvormen van toepassing kan zijn. In paragraaf 3 wordt het huidige kader geschetst waarbinnen de bescherming van jongeren tegen schadelijke beelden in Nederland is geregeld. Het afwegingskader voor een strafrechtelijk verbod komt ten slotte in paragraaf 4 aan de orde en gaat in op de wenselijkheid en mogelijkheid, alsmede de effectiviteit in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

### 2. Extreem gewelddadig beeldmateriaal

De discussie over de mogelijkheden tot optreden tegen extreem gewelddadig beeldmateriaal is in het recente verleden gevoerd naar aanleiding van politieke en maatschappelijke verontwaardiging over specifieke uitingen van zeer gewelddadig beeldmateriaal. Deze soorten beeldmateriaal hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij sommigen schokken vanwege het brute geweld dat wordt vertoond of verheerlijkt. Elk van deze soorten beeldmateriaal heeft specifieke kenmerken die een rol dienen te spelen bij de beoordeling van de schadelijkheid en eventuele strafwaardigheid van het beeldmateriaal, alsmede bij de handhaafbaarheid van een eventueel verbod ervan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de aard van het materiaal en de wijze waarop het materiaal beschikbaar is. In het kader van het onderzoek naar de wenselijkheid van een mogelijk strafrechtelijk verbod op de verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal is het dan ook goed om eerst – kort – enkele verschillende soorten beeldmateriaal te identificeren.

#### 2.1 Extreem gewelddadige computerspellen en videogames

##### *Aard van het beeldmateriaal*

In de eerste plaats gaat het om extreem gewelddadige computerspellen en videogames. Daarin werd immers ook de aanleiding voor de motie-Van der Staaij c.s. gevonden. Tussen computerspellen en videogames bestaat wat inhoud betreft geen kenmerkend verschil. Alleen het apparaat waarmee het spel wordt gespeeld verschilt. Een computerspel wordt gespeeld op een personal computer en een videogame op een daarvoor speciaal ontworpen spelconsole (bijvoorbeeld Xbox360, Playstation of Wii). In deze verkenning wordt voor computerspellen en videogames de verzamelterm 'games' gebruikt. Bij games bestaan de beelden in het algemeen uit (realistische) computeranimaties. Het gebruik kenmerkt zich door een hoge

mate van interactiviteit en het feit dat bij gewelddadige games veelal de gebruiker zelf virtueel geweld toepast. Games zijn thans vooral verkrijgbaar via (gespecialiseerde) detailhandelaren in beeldmaterialen, maar ook via speelgoedwinkels en in toenemende mate via (tweedehands) webwinkels. Daarnaast is er een ontwikkeling naar het steeds meer – tegen betaling – via internet (kunnen) kopen dan wel downloaden van games. Hierbij wordt er geen fysiek product verkocht, maar wordt de game na betaling als download aangeboden.

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

### *Relatie met geweldpleging*

Over de vraag of gewelddadige games leiden tot meer agressiviteit, zijn de onderzoeken niet eensluidend. Een aantal (buitenlandse) studies toont aan dat er een correlatie is. Het lijkt erop dat vooral bij jonge kinderen het spelen van gewelddadige games kan leiden tot een hoger agressieniveau. Ook is het aannemelijk dat er een verband is met de hoeveelheid tijd die kinderen eraan besteden: hoe langer ze gemiddeld met hun game spelen, als des te agressiever worden ze beoordeeld door hun sociale omgeving. In het aanbod van games is de laatste jaren een trend waarneembaar van meer, intenser en realistischer uitgebeeld geweld. De sociale lessen die kinderen uit deze games trekken, hebben vermoedelijk meer impact dan het bewustzijn van de onechtheid van de spellen. Bovendien moet het gewelddadige gedrag in deze games van begin tot eind worden voltooid, kan het geweld langdurig tot in de perfectie worden geoefend en wordt het altijd vanuit het perspectief van de agressor uitgeoefend. De mate waarin games een vertekend beeld geven van de 'stoere held' en de inhumane slachtoffers, lijkt in combinatie met de identificatie door de spelers met de agressor in de game een risicofactor voor geweldeffecten.<sup>1</sup>

## **2.2 Extreem gewelddadige films**

### *Aard van het beeldmateriaal*

In de tweede plaats betreft het extreem gewelddadige films, op beeld dragers als dvd's en videotapes, maar ook (tegen betaling) te downloaden op internet. Bij films gaat het in het algemeen om beelden waarin sprake is van gefingeerd geweld. Er kan evenwel ook sprake zijn van beelden die de feitelijke weergave van historische of actuele gebeurtenissen vormen, bijvoorbeeld verslaggeving van oorlogsgeweld. Tevens kan het bij deze soort beeldmateriaal gaan om artistieke uitingen.

### *Relatie met geweldpleging*

Uit veel onderzoeken blijkt dat vooral het op jonge leeftijd regelmatig kijken naar geweldsbeelden in films kan bijdragen aan de ontwikkeling van agressief gedrag. De wisselwerking met geweld is mede afhankelijk van bepaalde kenmerken van de beelden. Over het algemeen geldt dat de kans op agressief gedrag, bij daarvoor ontvankelijke personen, groter is naarmate het geweld in de film lonend is, niet met sancties gepaard gaat, gerechtvaardigd wordt en als (enige) oplossing voor het probleem gepresenteerd wordt. Ook de zichtbaarheid van de gevolgen voor het slachtoffer zijn van invloed. Hoe meer 'bloed' er zichtbaar vloeit, als des te erger wordt het ervaren. Verder is het personage van belang: geweld van een wetshandhaver maakt meer indruk en wordt eerder als navolgenswaardig geaccepteerd dan van een crimineel, van een man meer dan van een vrouw.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> P. Nikken: *Mediageweld en kinderen*. Amsterdam, 2007.

<sup>2</sup> A. Hoogerwerf: *Geweld in Nederland*. Assen, 1996.

## 2.3 Extreem seksueel geweld

### *Aard van het beeldmateriaal*

In de derde plaats kan in dit verband – en indachtig de toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer daarover – extreem geweld in een seksuele context als afzonderlijke soort gewelddadig beeldmateriaal worden genoemd. Naast beschikbaarheid ervan op dvd's en videotapes vormt vooral het internet een belangrijke vindplaats en distributiekanaal voor dergelijk materiaal. In het bijzonder op internet circuleert beeldmateriaal waarin sprake is van extreem seksueel geweld of seksuele vernedering (SM en verkrachtingsfilmpjes). Bij seksueel geweld kan zowel van gefingeerd geweld als van echt geweld (daadwerkelijk seksueel misbruik) sprake zijn. Voorts kan – zowel bij gefingeerd als echt geweld – bij de vervaardiging van het materiaal sprake zijn geweest van strafbare gedragingen, in het bijzonder seksuele uitbuiting (mensenhandel). Zonder bekendheid van slachtoffers of aangiften is zulks aan de hand van het beeldmateriaal alléén niet of nauwelijks vast te stellen.

### *Relatie met geweldpleging*

Uit onderzoek is gebleken dat het (regelmatig) kijken naar beelden van extreem seksueel geweld leidt tot gevoelsmatige afstomping ten opzichte van geweld en de consequenties daarvan in het werkelijke leven. Zo is uit experimentele studies gebleken dat mannen die een aantal weken naar extreem gewelddadige pornografische films hebben gekeken en vervolgens een rechtszaak over een echte verkrachting zien, het lot van de verkrachte vrouw nauwelijks schokkend vinden en ook de verkrachter geen (hoge) straf toewensen. Ander onderzoek toont aan dat mannen die in een conflictueuze situatie films met extreem seksueel geweld zien, meer agressief gedrag vertonen in een situatie waarin ze hun tegenstander geweld mogen aandoen dan mannen die vooraf neutrale beelden te zien kregen en ook meer dan mannen die eerder 'gewone' geweldsbeelden te zien kregen.<sup>3</sup>

## 2.4 Happy slapping

### *Aard van het beeldmateriaal*

In de vierde en laatste plaats kunnen beelden van zogenoemd 'happy slapping' worden vermeld. Bij dit verschijnsel vindt doelbewust echt geweld plaats met het oog op het opnemen ervan. Vervolgens wordt het beeldmateriaal op internet geplaatst. De eerste, buitenlandse incidenten dateren van de jaren negentig. In Nederland deden vooral in 2006 en 2007 de beelden van jongeren die door leeftijdsgenoten in elkaar worden geslagen, veel stof opwaaien. De mishandelingen werden via mobiele telefoons en via YouTube op internet verspreid.

### *Relatie met geweldpleging*

Dit soort beeldmateriaal laat zich kenmerken door het feit dat aan de vervaardiging van het materiaal in het algemeen een strafbaar feit – veelal mishandeling – ten grondslag heeft gelegen. Verondersteld mag worden dat de verspreiding van de beelden kopiëergedrag in de hand werkt.

## 3. Bescherming van jongeren tegen gewelddadig beeldmateriaal

Kinderen behoeven bescherming tegen het kijken naar (extreem) gewelddadig beeldmateriaal, aangezien die confrontatie schadelijk voor hen kan zijn. Elk kind verdient immers de kans op te groeien in een veilige omgeving en verdient

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

### **Datum**

16 juni 2010

### **Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

<sup>3</sup> S.L. Smith e.a.: *Media violence and sex. What are the concerns, issues and effects?*. 2004.

bescherming tegen invloeden die hem in de ontwikkeling naar volwassenheid kunnen schaden. Daartoe behoort ook bescherming tegen (extreem) gewelddadig beeldmateriaal. Ouders, de audiovisuele branche, de omroepinstellingen en de overheid hebben ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een taak deze bescherming te verwezenlijken.

De bijdrage van de overheid in dezen bestaat uit het scheppen van voorwaarden waaronder ouders, de audiovisuele branche en de omroepinstellingen hun onderscheiden verantwoordelijkheden beter kunnen nemen, en uit het stellen van regels en de handhaving daarvan. Voor een uiteenzetting over de algemene kaders en de recente beleidsontwikkelingen kan worden verwezen naar twee brieven van de minister van Justitie. In de eerste brief van 17 maart 2008 is toegezegd te bekijken of het wenselijk en mogelijk is een algeheel strafrechtelijk verbod te introduceren op de verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal en om na te gaan wat daarvan de consequenties voor de naleving en handhaving zouden zijn.<sup>4</sup> Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van de motie-van der Staaij.<sup>5</sup> In de tweede brief van 2 februari 2009 is het rapport *Horen, zien en verkrijgen? Onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden*, voorzien van het kabinetsstandpunt, aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>6</sup>

### 3.1 Wettelijke kaders

Het huidige wettelijk kader voor de 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 nieuwe Mediawet en de artikelen 240a en 240b Wetboek van Strafrecht (Sr).

#### *Artikel 10 EVRM*

De vrijheid van meningsuiting wordt gewaarborgd door artikel 10 EVRM. Dit artikel omvat het recht een mening te uiten en het recht daarvan kennis te nemen. Dit recht is niet absoluut. Ingevolge het eerste lid kunnen staten radio-, omroep-, bioscoop- en televisieondernemingen onderwerpen aan een vergunningstelsel. Ingevolge het tweede lid kan het recht onder meer worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van – onder meer – de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.

#### *Artikel 7 Grondwet*

Ook artikel 7 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van meningsuiting. Het eerste lid over de vrijheid van drukpers blijft in dit verband buiten beschouwing. Het tweede lid regelt het regime voor radio- en televisieomroepen. Bepaald is dat bij wet – dat is in dit geval de Mediawet – regels gesteld worden omtrent radio en televisie, maar er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van de uitzendingen. Het derde lid voorziet in een regime voor het openbaren van gedachten of gevoelens anders dan door de drukpers, radio of televisie. Hieronder valt dus het openbaren van beelden, vastgelegd in films, dvd's, videotapes en andere beeld dragers. Voor de openbaarmaking daarvan is geen voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 131.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 80.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 198.

ervan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen, toegankelijk voor personen jonger dan 16 jaar, regelen ter bescherming van de goede zeden.

#### *Artikelen 4.1 en 4.2 Mediawet*

De Mediawet (2008) voorziet in bescherming van jeugdigen tegen schadelijke televisiebeelden. Artikel 4.1, eerste lid, verbiedt in navolging van artikel 22, eerste lid, van de EU-richtlijn Audiovisuele Mediadiensten de verspreiding van televisieaanbod dat onderdelen bevat die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jongeren jonger dan 16 jaar *ernstige schade* zouden kunnen toebrengen. Voor de verspreiding van televisieaanbod met onderdelen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van jongeren jonger dan 16 jaar *schade* zouden kunnen toebrengen, geldt – in navolging van artikel 22, tweede lid, van voornoemde EU-richtlijn – ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Mediawet een regime van zelfregulering. Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, worden deze onderdelen geclassificeerd. Criteria voor classificatie zijn de mate waarin (1°) angst wordt opgewekt, (2°) brutaliserend geweld wordt vertoond of gerechtvaardigd, (3°) drugsgebruik aantrekkelijk wordt voorgesteld of vergoelijkt, (4°) sprake is van pornografie en (5°) op andere gronden volgens algemeen geldende opvattingen producten niet geschikt zijn voor vertoning aan bepaalde categorieën van personen onder de 16 jaar.

Verspreiding van dergelijk televisieaanbod is alleen voorbehouden aan omroepen die aangesloten zijn bij een door de minister van OCW erkende organisatie en ter zake gebonden zijn aan de regels en het toezicht daarop van die organisatie met betrekking tot het verspreiden van het beeldmateriaal. De door de minister van OCW erkende organisatie dient in ieder geval in haar regels aandacht te besteden aan de tijdstippen van verspreiding (artikel 4.2, tweede lid, Mediawet). Dit heeft erin geresulteerd dat geclassificeerde programmaonderdelen voor 12 jaar en ouder alleen na 20.00 uur en die onderdelen voor 16 jaar en ouder na 22.00 uur uitgezonden mogen worden.

#### *Artikel 240a en 240b Sr*

Enkele artikelen van onze strafwetgeving voorzien in beperkingen op de vrijheid van meningsuiting en dus op de vrijheid daarvan kennis te nemen. Op het onderhavige terrein zijn de volgende bepalingen van belang.

*Artikel 240a Sr* stelt strafbaar degene die een afbeelding of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding waarvan de vertoning schadelijk is te achten voor personen jonger dan 16 jaar, verstrekt, aanbiedt of vertoont aan een minderjarige van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze jonger is dan 16 jaar. Alle personen jonger dan 16 jaar vallen onder de beschermingsomvang van deze bepaling. Beeldmateriaal dat blijkens zijn classificatie '12 jaar en ouder' schadelijk is te achten voor personen jonger dan 12 jaar, mag ingevolge artikel 240a Sr dus niet aan een persoon die jonger is dan 12 jaar, worden aangeboden. Artikel 240a Sr ziet op een concrete handeling, gericht op een concrete jongere. Daaronder kunnen dus vallen de vertoning van films in de bioscoop en de verkoop van dvd's en videotapes aan jeugdigen jonger dan 16 jaar.

*Artikel 240b Sr* bevat een algemeen verbod op de verspreiding, openlijke tentoonstelling, vervaardiging, invoer, doorvoer, uitvoer of het bezit van kinderpornografie. Deze bepaling beoogt kinderen tot achttien jaar te beschermen tegen seksueel geweld en misbruik.

#### **Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

#### **Datum**

16 juni 2010

#### **Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

Naast bovengenoemde specifieke artikelen in de strafwetgeving kan ook de vervaardiging of de aanbieder van beelden van mishandeling, verkrachting of van levensdelicten indirect via uitlokking, medeplegen of heling een strafbaar feit opleveren (vgl. 'happy slapping'). Ten slotte wordt in dit verband genoemd het door beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen initiatiefvoorstel van wet verbod seks met dieren.<sup>7</sup> Hierin wordt een verbod op onder meer de verspreiding en openlijke tentoonstelling van dierenpornografie voorgesteld.

### 3.2 Zelfregulering

Bijna een eeuw liep de bescherming van jongeren tegen schadelijk beeldmateriaal primair via wetgeving. In 1997 werd in een interdepartementale notitie geconstateerd dat de wettelijke bescherming die op dat moment alleen gericht was op bioscopen, tekortschoot door de snelle technologische ontwikkelingen in audiovisuele mediadragers met onder meer de introductie van de videorecorder, abonnee-tv, dvd's en internet.<sup>8</sup> Zelfregulering werd gezien als de meest effectieve manier om jongeren te beschermen tegen (mogelijk) schadelijk beeldmateriaal. In 2001 doet dan ook de Kijkwijzer officieel zijn intrede. Twee jaar later zal op Europees niveau de gamebranche volgen met de introductie van het classificatiesysteem PEGI.

Bij de voorbereidingen voor de overschakeling naar een vorm van zelfregulering waarbij ook de overheid enige zeggenschap behoudt (co-regulering), heeft het kabinet zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat de leeftijdsclassificatie van de Kijkwijzer méér diende te zijn dan een vrijblijvend advies aan de ouders over de mogelijke schadelijkheid van het beeldmateriaal voor hun kind. Echter, uit het onderzoek *Horen, zien en verkrijgen?* (2008), dat in opdracht van het ministerie van Justitie is uitgevoerd, blijkt dat jongeren vrijwel probleemloos in het bezit kunnen komen van een film, game of bioscoopkaartje waarvoor ze op basis van de classificatie nog te jong zijn. Gemiddeld werden de leeftijdsgrenzen in 14% van de gevallen nageleefd; in 86% van de aankoopopgingen werd dat niet gedaan. Ook in het geval van de leeftijdsclassificatie '16 jaar en ouder' – die mede van toepassing is op films met extreem gewelddadige beelden (bij PEGI is de hoogste classificatie '18 jaar en ouder') – blijft de naleving in het onderzoek steken op gemiddeld 17,5% (31% voor 11-jarigen en 4% voor 15-jarigen die een film of game met de classificatie '16 jaar en ouder' kopen).

Deze resultaten zijn aanleiding geweest om afspraken te maken met de brancheorganisaties om de naleving van de leeftijdsgrenzen van Kijkwijzer en PEGI aan het einde van de distributieketen ten volle te optimaliseren. Met de brancheorganisaties is daartoe door de minister van Justitie op 10 februari 2009 een convenant getekend, dat moet leiden tot een naleving van minimaal 70% van de categorie '16 jaar en ouder' binnen drie jaar, waarna tevens zicht dient te zijn op volledige naleving van deze zwaarste categorie beeldmateriaal. Een convenant met een vergelijkbare strekking heb ik op 28 oktober 2009 gesloten met zes grote winkelketens.<sup>9</sup> Om de beoogde naleving te realiseren is de audiovisuele branche gestart met het uitvoeren van een plan van aanpak, waarin instructie en certificering van het verkopend personeel een centrale rol spelen. Idealiter worden films en games op termijn uitsluitend nog verkocht door gecertificeerd personeel dat op de hoogte is van de betekenis van Kijkwijzer en PEGI en van de

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**

16 juni 2010

**Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 009, nr. A.

<sup>8</sup> *Niet voor alle leeftijden. Audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen*. Rijswijk, 1997.

<sup>9</sup> Blokker Groep, Entertainment retail Group (MovieMax en Videoland), Free Record Shop, Media Markt, Pathé en V&D.

wet- en regelgeving. Van de zijde van Justitie wordt onder meer het toezicht op de naleving van artikel 240a Sr aangescherpt.

Niet alleen in de 'fysieke' maar ook in de virtuele wereld is een betere bescherming van kinderen tegen schadelijk beeldmateriaal vereist. Zoals aangekondigd bij brief aan de Tweede Kamer van 17 maart 2008 heeft het ministerie van Justitie het initiatief genomen om een *machinereadable* versie van de Kijkwijzer te laten ontwikkelen, die de mogelijkheid biedt de classificatie van audiovisuele producten automatisch te laten verlopen.<sup>10</sup> In 2009 is deze voorziening beschikbaar gekomen. Via het Digitaal Filmdepot NVF wordt de Kijkwijzerinformatie voor internet automatisch gelezen door bioscopen, filmtheaters en filmhuizen. Daarnaast genereren filmwebsites als Belbios.nl en Filmladder.nl alle informatie uit het depot. Problematisch bleef de koppeling met de omroepen, op websites van film distributeurs die doorlinken naar Amerikaanse websites en voor trailers op YouTube. Ook de koppeling van de *machinereadable* Kijkwijzer met internetfilters is technisch complex gebleken. Bij filters op basis van *blacklists* of *whitelists*,<sup>11</sup> gaat het proces langzaam omdat alle plaatjes op de website gelezen moeten worden en is bovendien onbetrouwbaar. Om de verdere mogelijkheden voor een betere bescherming van kinderen op internet te onderzoeken, is op 21 januari 2010 een expertmeeting gehouden, waarvan de beleidsmatige implicaties momenteel in ogenschouw genomen worden. De Tweede Kamer zal hierover eind dit jaar nader geïnformeerd worden.

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**

16 juni 2010

**Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

#### **4. Afwegingskader voor een strafrechtelijk verbod**

Naar aanleiding van de motie-Van der Staaij c.s. is de Tweede Kamer ten eerste toegezegd te bekijken of het *mogelijk* en *wenselijk* is een algeheel strafrechtelijk verbod in te voeren op de verspreiding van extreem gewelddadig beeldmateriaal.<sup>12</sup> In onderhavige paragraaf zal op deze beide aspecten worden ingaan.

##### **4.1 Mogelijkheid van een strafrechtelijk verbod in Nederland**

###### *Grondslag*

Zoals is uiteengezet bij de bespreking van artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet zijn er meerdere grondslagen aanwezig om de vrijheid van meningsuiting te beperken. Zowel in het belang van de veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten als ter bescherming van de gezondheid en de goede zeden kan een dergelijke beperking te rechtvaardigen zijn.

*Bescherming van de samenleving als geheel:* op grond van overwegingen van strafrechtspolitieke aard kan 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 passen echter behoedzaamheid en terughoudendheid bij de beantwoording van de vraag of beschikbaarheid van schokkend beeldmateriaal dermate strijdig is te achten met de goede zeden dat de samenleving als geheel strafrechtelijk daartegen dient te worden beschermd. Niet uitgesloten is dat dit materiaal ook voor volwassenen schadelijke effecten heeft. Waar vaststaat dat een dergelijke kennismaking schadelijke effecten teweegbrengt, is de overheid in beginsel gerechtigd kennisname van gewelddadig en stuitend beeldmateriaal tegen te gaan.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 131.

<sup>11</sup> *Blacklists* gaan uit van websites die niet en *whitelists* van websites die juist wel door kinderen bezocht mogen.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 131.

*Bescherming van kinderen:* 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. Dat de jeugd behoed moet worden voor de confrontatie met dit materiaal staat buiten kijf. Wanneer dan in de praktijk blijkt dat deze bescherming aan het einde van de distributieketen sterk te wensen overlaat, dient een verbod op *extreme* beelden van geweld op deze grondslag serieus overwogen te worden. Een algeheel verbod van dit beeldmateriaal kan zo het sluitstuk vormen van de bescherming van kinderen.

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

#### *Conclusie*

Uit het bovenstaande blijkt dat een eventueel strafrechtelijk verbod kan worden gegrond op de noodzaak de belangen van kinderen effectief te beschermen.

## **4.2 Strafrechtelijke verboden in het buitenland**

De beschikbaarheid van gewelddadig beeldmateriaal is geen specifiek Nederlands verschijnsel. De bescherming van jongeren tegen de confrontatie met deze beelden evenmin. Daarom is het zinvol te kijken naar het strafrechtelijk wettelijk kader in de ons omringende landen die – zoals in de motie-Van der Staaij c.s. al aangegeven werd – beschikken over de mogelijkheid van een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal. Daartoe wordt kort ingegaan op de situatie in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

#### *Duitsland*

De Duitse strafwetgeving kent in artikel 131 van het Strafgesetzbuch een algeheel strafrechtelijk verbod op bepaalde gedragingen die verband houden met extreem gewelddadig beeldmateriaal. De desbetreffende bepaling stelt strafbaar het verspreiden, vertonen, aanbieden, produceren, importeren, exporteren etc. van afbeeldingen – of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding – waarin wrede of onmenselijke daden tegen mensen worden weergegeven op een wijze die zulke daden verheerlijkt of vergoelijkt, of waarin zulke daden worden voorgesteld op een wijze die de menselijke waardigheid geweld aandoet.

De Duitse delictsomschrijving voorziet in een belangrijke afgrenzing van de strafbare gedragingen terzake extreem gewelddadig beeldmateriaal. Deze afgrenzing wordt gevonden in de ernst van het vertoonde geweld (“grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen”) én de wijze waarop het geweld wordt weergegeven (“in einer Art (...) die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder (...) das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellt”). Voorts kent de strafbaarstelling een belangrijke exceptie: gedragingen terzake gewelddadig beeldmateriaal in het kader van de verslaglegging van historische of actuele gebeurtenissen zijn van strafbaarheid uitgesloten.

Het Duitse strafrecht biedt de mogelijkheid geschriften, beeld- en geluidsdragers met een gewelddadige inhoud verbeurd te verklaren en te vernietigen. Het betreffende materiaal wordt in beslag genomen op basis van de criteria die in § 131 van het Duitse Strafgesetzbuch zijn vermeld. De verbeurdverklaring en vernietiging gebeurt op basis van de artikelen in § 74 en § 74d. Navraag heeft geleerd dat in Berlijn de rechter de afgelopen drie jaar op vordering van het Openbaar Ministerie vier maal heeft besloten tot inbeslagneming van gewelddadig beeldmateriaal. Hiertegen is geen beroep aangetekend, zodat het vonnis onherroepelijk is geworden.



### *Verenigd Koninkrijk*

Op basis van de Video Recordings Act (1984) moet elke video en dvd die in het Verenigd Koninkrijk uitgebracht wordt, ter classificatie worden aangeboden aan de British Board of Film Classification (BBFC). Wie een game uitbrengt die niet vooraf is aangeboden aan de BBFC of waaraan door de BBFC een classificatie onthouden is, maakt zich schuldig aan een strafbaar feit. Zo heeft de BBFC in het geval van *Manhunt2* geoordeeld dat dit spel een aaneenschakeling vormt van sadistische praktijken, onophoudelijk aanzet tot het plegen van geweld en op geen enkel moment ruimte biedt voor enige distantie ten opzichte van de massale slachtpartijen. De BBFC heeft daarom besloten *Manhunt2* een classificatie te onthouden, hetgeen overigens in hoger beroep weer werd teruggedraaid.

Voorts is in het Verenigd Koninkrijk in 2008 wetgeving totstandgebracht die strekt tot een algemeen strafrechtelijk verbod op het bezit van bepaalde vormen van schokkend beeldmateriaal, te weten extreme vormen van volwassenpornografie. De strafbaarstelling ziet op pornografische afbeeldingen die een realistische weergave vormen van: (i) het seksueel binnendringen van een dier, (ii) seksuele handelingen met een dood lichaam, (iii) handelingen die levensgevaar veroorzaken en (iv) handelingen die leiden tot ernstig letsel aan de genitaliën. De delictsomschrijving richt zich – naast beelden van bestialiteit en necrofilie – derhalve uitsluitend op geweld in een seksuele context en is omlijnd door strafbaarstelling van een aantal specifieke gedragingen. De BBFC is gehouden om de strafbaarstelling te betrekken bij de classificatie. Door de BBFC geclassificeerde beelden vallen buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling.

De wens van het Verenigd Koninkrijk tot aanscherping van de wetgeving op het terrein van pornografie kwam voort uit zorgen over de beschikbaarheid en grenzeloze verspreiding op het internet van pornografische beelden van een zo stuitend en wreed karakter dat het enkele bezit ervan als ongewenst moet worden beschouwd. Het beschermde belang van de wetgeving is tweeledig. In de eerste plaats de bescherming van degenen die – al dan niet als slachtoffer van een strafbaar feit – participeren in de vervaardiging van dergelijk beeldmateriaal. In de tweede plaats de wens om de samenleving, in het bijzonder kinderen, te beschermen tegen mogelijke schadelijke effecten van dergelijk beeldmateriaal.

### *Conclusie*

De wetgeving in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk toont aan dat het mogelijk is een verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal in zowel *films* als *games* in te voeren, hetzij direct via de strafwetgeving, hetzij indirect door het onthouden van een wettelijk verplichte classificatie. Voor de overige onderscheiden soorten beeldmateriaal (zie §1) geldt dat in het Verenigd Koninkrijk een strafrechtelijk verbod op beelden van extreem seksueel geweld tot stand is gebracht.

## **4.3 Wenselijkheid van een strafrechtelijk verbod**

### **4.3.1 Algemeen**

#### *Inleiding*

Bij beantwoording van de vraag of een strafrechtelijk verbod op beelden van extreem (seksueel) geweld wenselijk is, moet rekening worden gehouden met het feit dat in de samenleving verschillende opvattingen over de aanvaardbaarheid en strafwaardigheid van deze beelden bestaan. Bepaalde gewelddadige beelden worden door sommigen als stuitend of weerzinwekkend beschouwd, terwijl anderen door deze beelden niet worden geschokt dan wel aan het zien ervan, hoe moeilijk ook te begrijpen, een genoegen beleven. Deze verschillen in opvattingen en smaak

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

moeten de wetgever nopen tot behoedzaamheid bij het stellen van een eventueel algeheel verbod op de openbaarmaking van bepaalde gewelddadige beelden. Een dergelijk verbod treft immers ook volwassen personen die deze beelden om wat voor redenen ook willen zien, of voor wie deze beelden niet zonder meer schadelijk zijn te achten. Bij de bepaling van de wenselijkheid van een strafrechtelijk verbod zal derhalve een afweging moeten worden gemaakt tussen verschillende te beschermen belangen. Ook dient bij de overwegingen betrokken te worden welke reikwijdte van een mogelijk verbod acceptabel is en of er op voldoende maatschappelijk draagvlak gerekend kan worden.

#### *Draagvlak*

Een op bescherming van de samenleving gegrond verbod zal niet onomstreden zijn. De noodzaak kinderen effectief te beschermen tegen invloeden die voor hun ontwikkeling (zeer) schadelijk zijn, is daarentegen onomstreden. Voor een op de bescherming van jongeren gestoeld verbod zal een groter draagvlak bestaan, hetgeen ook de kans vergroot dat men zich in overwegende mate zal houden aan een strafrechtelijk verbod. Deze veronderstelling wordt geschraagd door de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, waar de introductie van de Video Recordings Act in 1984 kon rekenen op groot draagvlak in de samenleving. De bezorgdheid over de invloed van gewelddadig beeldmateriaal werd breed gedeeld. Er zijn geen aanwijzingen dat het maatschappelijk draagvlak voor de desbetreffende regeling thans tanende is. Volgens de British Board of Film Classification zijn de reacties op een besluit om een game of film te verbieden veelal op de vingers van twee handen te tellen. Een uitzondering vormde het – met veel publiciteit omgeven – aanvankelijke verbod op de game Manhunt2, dat zo'n 700 meest negatieve reacties teweeg heeft gebracht.

#### *Reikwijdte*

Het gaat in dezen om een afweging tussen beschermingswaardig belang van het kind en het belang van de vrijheid van meningsuiting. Indien deze balans uitslaat naar het belang van de bescherming van jongeren zal de inperking van de vrijheid van meningsuiting beperkt moeten blijven tot het beeldmateriaal dat het meest ingrijpende effect sorteert op de jeugd en bovendien niet met andere middelen bestreden kan worden. Van de vier verschillende soorten beeldmateriaal die aan het begin van deze bijlage onderscheiden werden, kan van happy slapping 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. Eenzelfde redenering gaat op bij beelden van extreem seksueel geweld indien deze onder dwang tot stand zijn gekomen.

Bij de afweging of zowel films als games onder de reikwijdte van een eventueel verbod zouden moeten vallen, springen diverse verschillen in mate van impact tussen deze beide in het oog. Zo wordt het geweld in films passief ondergaan, terwijl bij games actief handelen vereist is. Bij films is meer ruimte voor sociale emoties (meeleven met de held), bij games zijn alleen ego-emoties in het spel (verheugen in de eigen prestaties). Verder moeten de spelers in games continu geconcentreerd blijven, terwijl bij films de aandacht eerder kan afdwalen. Geweld in films leidt voorts hooguit tot een plaatsvervangende beloning; in games komt de beloning direct aan de speler toe. Verder zijn aan het geweld in games geen negatieve consequenties voor het slachtoffer verbonden, maar alleen positieve voor de 'dader', terwijl het geweld in films wel negatieve gevolgen kan hebben. Anders dan in films zijn er in games vaak geen mogelijkheden zich te identificeren met anderen dan de agressor. De geweldscènes in films zijn veelal van relatief

#### **Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

#### **Datum**

16 juni 2010

#### **Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

korte duur en worden door wisselende perspectieven onderbroken, terwijl een speler in games onafgebroken bij de gewelddadige acties betrokken is. Ten slotte worden games steeds realistischer en gedetailleerder in de uitbeelding van het geweld. Ook is de heftigheid van het gepleegde geweld veelal groter dan in films.<sup>13</sup>

#### *Conclusie*

Op grond van het bovenstaande ligt het in de rede een eventueel strafrechtelijk verbod op de verspreiding van bepaalde vormen van voor kinderen schadelijk beeldmateriaal te beperken tot computer- en videospellen. Daarmee blijven films – ook in het geval van op vrijwillige basis vervaardigde beelden van extreem seksueel geweld -, documentaires en nieuwsbeelden aanstonds buiten het verbod. Met deze beperking 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*. De eventuele beperking ziet dus op 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 in *games* van extreem seksueel geweld.

### **4.3.2 Effectiviteit**

Een eventuele aanscherping van onze strafwetgeving kan berusten op de overweging dat het wenselijk is om jeugdigen in ruimere mate dan thans het geval is bescherming te bieden. Daartoe ware alleen over te gaan, als zo'n verbod effect sorteert en handhaafbaar is. Daarbij moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke werkelijkheid die beperkingen laat zien in de invloedssfeer van de overheid en die grenzen stelt aan het vermogen van de wetgever gedrag van mensen te beïnvloeden en aan het vermogen van het handhavingsapparaat om het recht daadwerkelijk te handhaven. De vraag naar de effectiviteit in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vormt het tweede en laatste aspect dat naar aanleiding van de motie-Van der Staaij c.s. aan de Tweede Kamer is toegezegd te onderzoeken.

#### **4.3.2.1 Uitvoerbaarheid**

##### *Omvang van de markt*

Met de verkoop van games is een enorme markt gemoed, die – zoals onderstaande tabel laat zien – nog steeds een (sterke) groei vertoont. Hiermee streeft de game-industrie qua omzet de Nederlandse filmindustrie voorbij, maar hierbij dient wel aangetekend te worden dat een significant deel van de omzet uit met name de entertainment games wegvloeit naar buitenlandse partijen (console aanbieders, game ontwikkelaars en uitgevers). Van al deze games heeft slechts 4% een PEGI-classificatie '18 jaar en ouder', waaronder dus ook de spellen met extreem gewelddadig beeldmateriaal vallen. Hoe groot het aandeel van extreem gewelddadige spellen hierbij is, is niet bekend.

#### **Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

#### **Datum**

16 juni 2010

#### **Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

---

<sup>13</sup> M. Kunczik en A. Zipfel: *Medien und Gewalt. Befunde der Forschung seit 1998*. Berlin, 2004.

jaar	Omzet	groei	aantallen	groei
2000	€ 83 mln		3.550.000	
2001	€ 106 mln	22%	4.130.000	14%
2002	€ 148 mln	28%	4.590.000	10%
2003	€ 166 mln	12%	5.260.000	15%
2004	€ 187 mln	12%	6.600.000	27%
2005	€ 186 mln	-1%	6.800.000	3%
2006	€ 228 mln	15%	9.300.000	26%
2007	€ 284 mln	25%	10.600.000	14%
2008	€ 342 mln	21%	11.100.000	5%

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**

Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**

16 juni 2010

**Ons kenmerk**

5654922/10/DSP

Bron: NVPI en GfK Marketing Services Benelux

*Online en offline verkoop*

Bijna driekwart (74%) van alle games voor console en pc wordt verkocht via de entertainmentstores, terwijl 18% van de omzet gerealiseerd wordt door winkels die actief zijn in de consumentenelektronica. De overige 8% van de verkopen worden gerealiseerd door warenhuizen (5%) en online aanbieders (2%). Naar verwachting zal de online distributie van games echter een steeds belangrijkere plaats innemen. Via downloads vanaf websites van de grote uitgevers als EA of Ubisoft hebben ook de aanbieders van de gameconsoles tegenwoordig allemaal een verkoopkanaal (XboxLive, WiiConnect en Playstation Home), dat bereikbaar is via op internet aangesloten console van de desbetreffende fabrikant. Games kunnen aldus na betaling direct op de harde schijf van het apparaat opgeslagen en gespeeld worden. Daarnaast wordt ook via de PC in toenemend mate in online omgevingen gespeeld. De hoge breedbandpenetratie in Nederland draagt hieraan bij. Het gaat dan om games die via het internet tegen andere spelers over de wereld kunnen worden gespeeld en om de Massive Multiplayer Online Roleplaying Games (World of Warcraft enz) en MUVE's. In 2008 bedroeg de online marktomvang € 190 miljoen; in 2013 is dat naar verwachting € 307 miljoen.<sup>14</sup>

*Conclusie*

Vooralsnog speelt de distributie van games zich voornamelijk in de offline wereld af en zal een eventueel strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig materiaal uitvoerbaar zijn via strenge regulering van de fysieke verkoop van de games. Indien echter de verschuiving van de fysieke naar de digitale distributie voortschrijdt, zal

<sup>14</sup> PriceWaterhouseCoopers: *Entertainment & Media Outlook towards 2013*.

zo'n verbod met als oogmerk jongeren hiervan te vrijwaren weinig soelaas bieden. De verantwoordelijkheid voor de bescherming van jongeren tegen (extreem) gewelddadige games zal dan vrijwel uitsluitend bij de ouders komen te liggen. Daartoe staan hun echter al geruime tijd technologische hulpmiddelen ter beschikking op consoles en pc's en in games, waarmee de ouders kunnen voorkomen dat hun kinderen spellen spelen die ze zelf onwenselijk achten.

#### 4.3.2.2 Handhaafbaarheid

De mogelijkheid van distributie van games via internet is tevens van belang voor de vraag naar de handhaafbaarheid van een strafrechtelijk verbod op extreem gewelddadig beeldmateriaal. De kans lijkt immers reëel dat in het geval van een verbod op een specifieke game de verspreiding ervan via het internet zal verlopen. In welke mate dit zich zal voordoen, valt niet met zekerheid te bepalen. Ook in de Europese landen waar al sprake is van de mogelijkheid van een verbod, bestaat hier geen zicht op; desgevraagd heeft de British Board of Film Classification te kennen gegeven dat er geen gegevens bekend zijn over een eventuele toename van de parallel import en het aantal downloads na een verbod. Ook heeft de BBFC geen inzicht in de financiële effecten die een verbod heeft voor de markt. Bekend is evenwel van Australië dat na uitvaardiging van een verbod op de Postal-games een online versie uitgebracht is, die vervolgens de gemiddelde verkoopcijfers van een game sterk overtrof.

#### *Conclusie*

In het algemeen kan gezegd worden dat verspreiding van strafbaar gesteld extreem gewelddadig beeldmateriaal via het internet geheel nieuwe eisen stelt aan de wijze van handhaving en de mate waarin deze succesvol ter hand kan worden genomen. In de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over de bestrijding van cybercrime is het beleidskader geschetst van de nieuwe aanpak die deze verschijningsvorm van de criminaliteit vereist.<sup>15</sup> Monitoring en surveillance, publiek-private samenwerking en het scheppen van juridische randvoorwaarden in een internationaal kader zijn hierin belangrijke elementen. Zeker voor de aanpak van extreem gewelddadige games acht de minister van Justitie een Europese aanpak van groot belang. Daarbij weet hij zich gesteund door het belang dat de Europese Commissie hecht aan de bescherming van jongeren tegen dit beeldmateriaal, hetgeen onder meer blijkt uit de gesprekken die hierover op Europees niveau gevoerd worden met de games-industrie.

**Directoraat-Generaal  
Preventie, Jeugd en  
Sancties**  
Directie Sanctie- en  
Preventiebeleid  
Afdeling Preventie- en  
Slachtofferbeleid

**Datum**  
16 juni 2010

**Ons kenmerk**  
5654922/10/DSP

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 133.