

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

VLAAMSE MEDIARAAD

Advies nr. 2005/ 002

Betreft: voorontwerp van decreet houdende de oprichting van het publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio en televisie

Met een brief van 18 april 2005 vraagt de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme om advies inzake het voorontwerp van decreet houdende de oprichting van het publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio en televisie.

De Vlaamse Mediaraad, in vergadering bijeen te Brussel op 9 mei 2005, brengt volgend advies uit:

1. Een eerste algemene opmerking betreft de structuur van de artikelen. De Mediaraad is van oordeel dat de artikelen niet altijd duidelijk en sluitend geformuleerd zijn en wijst erop dat dit ontwerp volledig afgestemd moet zijn op de bepalingen uit de gecoördineerde mediadecreten. Zo lijken de wijzigingen inzake reclame, telewinkelen, sponsoring en boodschappen van algemeen nut, niet te passen in de structuur van de huidige decreten. Ook wanneer in deze decreten sprake is van één van de drie heden nog bestaande organen, zal de benaming moeten worden aangepast.

Daarnaast stelt de Mediaraad vast dat de mogelijkheid tot beroep tegen de sancties van de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) niet expliciet wordt vermeld. Men kan beroep aantekenen bij de Raad van State, maar dit is evenwel geen snelle procedure. Het is wenselijk een vlotte beroepsprocedure tegen de beslissingen van de VRM in te schrijven.

2. Alvorens verder te gaan met een artikelsgewijze bespreking van dit ontwerp, wil de Mediaraad een essentieel punt van kritiek naar voren schuiven, met name inzake de kamer van deontologie en ethiek.

In plaats van een kamer met een dergelijke naam op te richten kan een alternatief voorstel worden geformuleerd dat neerkomt op het opheffen van de bevoegdheid in de schoot van de VRM van de handhaving van “de regels van de journalistieke deontologie”.

Een wet of decreet waarin verwezen wordt naar “de regels van de journalistieke deontologie” is problematisch. Immers, aan een door de overheid opgerichte raad of kamer wordt de bevoegdheid gegeven om bij niet-naleving van deze regels bepaalde sancties te nemen, i.e. een vorm van overheidsinmenging die problematisch is vanuit het perspectief van art. 10 § 2 EVRM. Ook een blaam, vermaning of waarschuwing, de verplichting een tekst te publiceren of uit te zenden of een administratieve geldboete (art.

176bis) zijn als een overheidsinmenging te beschouwen volgens de rechtspraak van het Europees Mensenrechtenhof. De regels van de journalistieke deontologie zijn geen rechtsregels en worden geïnterpreteerd en toegepast binnen de professionele sector van journalistiek en media, inzonderheid wat Vlaanderen betreft door de Raad voor de Journalistiek. Het nemen van enige vorm van sanctie door een overheidsorgaan exclusief op basis van zeer open bepalingen van journalistieke deontologie die zich nadrukkelijk buiten het recht situeren, kan niet beschouwd worden als te voldoen aan de eis “voorzien bij wet” zoals bepaald in art. 10 EVRM (met de daaraan verbonden eisen ook van “voldoende precies geformuleerd”).

Bijkomend argument is dat het ook overbodig is dat de overheid een toezichtorgaan opricht terwijl een performant en goed functionerend orgaan van zelfregulering in de betrokken sector op transparante wijze operationeel is. Het zou eerder getuigen van goed, van beter bestuurlijk beleid deze doublure niet te maken, en de uitspraken in verband met de naleving van de journalistieke deontologie in Vlaanderen over te laten aan de Raad voor de Journalistiek. Het basiskenmerk van de Raad voor de Journalistiek is precies dat zowel de samenstelling ervan, de verschillende stappen in de procedure (o.a. met ombudsfunctie) als de afwezigheid van sancties de discussie over en het formuleren van adviezen en aanbevelingen omtrent journalistieke deontologie waarborgt. Een overheidsorgaan met sanctionerende bevoegdheid, zoals *in casu* de VRM, heeft een andere missie dan het ontwikkelen en toepassen van de regels van de journalistieke deontologie.

Tegelijk wordt hiermee ook de problematiek opgeheven in verband met zaken die zowel zouden kunnen aanhangig worden gemaakt bij de VRM als bij de Raad voor de Journalistiek. Door het onttrekken van de bevoegdheid aan de VRM en de kamer van deontologie en ethiek voor wat de naleving betreft van “de regels van journalistieke deontologie” dient geen regeling te worden uitgewerkt in geval van samenloop met een procedure voor de Raad voor de Journalistiek en dient de werking van en besluitvorming door een overheidsorgaan niet afhankelijk te worden gemaakt van ingezette procedures en besluitvorming door een externe, privaatrechtelijke organisatie.

Een door de overheid afgekondigd juridisch, wettelijk kader voor een raad of orgaan met als naam “kamer voor deontologie en *ethiek*” met sanctie-bevoegdheden is al bij al niet een echt na te streven project.

De Mediaraad stelt daarom het volgende voor:

- alle verwijzingen in de Vlaamse mediadecreten naar de regels van de journalistieke deontologie opheffen;
- de bevoegdheid van de 2^{de} kamer van de VRM aldus beperken tot nog enkel de bepalingen in verband met niet-discriminatie, onpartijdigheid, bescherming minderjarigen en aansporen tot haat of geweld op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit;
- het voorgestelde artikel 111bis § 3 schrappen;
- de voorgestelde titel van Afdeling VI, in Titel IV, Hoofdstuk 2 (art. 13 voorstel van decreet) formuleren als volgt: Afdeling VI: Non-discriminatie van de programmatie en onpartijdigheid;
- in het voorontwerp van decreet houdende de oprichting van de VRM waar sprake is van “kamer van deontologie en ethiek”, vervangen door “kamer voor niet-

discriminatie, onpartijdigheid en bescherming minderjarigen” of korter “kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen”. Op die manier komt trouwens ook de deelbevoegdheid inzake bescherming van minderjarigen in de naam van deze kamer voor, wat bijdraagt aan de herkenbaarheid;

- art. 23 § 1 aldus wijzigen:
De programma's van de nieuwsdienst moeten beantwoorden aan de door de VRT vastgelegde deontologische code en genieten de waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid zoals vastgelegd in een redactiestatuut. De deontologische code en het redactiestatuut worden vastgesteld door de gedelegeerd bestuurder in overleg met de representatieve vakverenigingen.
- Art. 34 § 3 omroepdecreet: opheffen
- Art. 170 § 3, tweede lid (art. 3 voorstel van decreet VRM) weglaten.

3. Dit voorontwerp heft de verplichting tot het vastleggen van een redactiestatuut op door de artikelen 36 en 73 van de mediadecreten te wijzigen. Op die manier is er enkel nog sprake van de redactionele onafhankelijkheid die gewaarborgd wordt. De Mediaraad stelt voor in plaats van de verplichting tot het vastleggen van een redactiestatuut op te heffen, deze verplichting te behouden en meer zelfs, vast te leggen, en te specificeren welke aspecten in dit redactiestatuut dienen te worden vastgelegd (o.a. aanwerving/ontslag hoofd/eindredacteur, aanwerving/ontslag journalisten verbonden aan de nieuwsdienst, journaals of duidingprogramma's, behandeling van conflicten tussen journalist en hoofd/eindredacteur, behandeling van conflicten tussen redactie en directie, inspraakmodaliteiten redactie/hoofdredacteur, de rechten en plichten van de personeelsleden verbonden aan de nieuwsdienst, journaals en duidingprogramma's).

De verplichting tot redactionele onafhankelijkheid voor de landelijke particuliere televisieomroep, zoals verwoord in het gewijzigde art. 70, tweede lid, omroepdecreet dient evenzeer te worden aangevuld met een analoge verplichting tot het vastleggen van een redactiestatuut.

4. De Mediaraad heeft een aantal opmerkingen en aanbevelingen bij volgende artikelen:

4.1. Artikel 167, § 1

In plaats van een limitatieve lijst van afwijkende bepalingen, stelt de Mediaraad een algemene formulering voor zoals “onverminderd de bepalingen van dit hoofdstuk, gelden de bepalingen van het kaderdecreet”.

4.2. Artikel 168

Onafgezien van het advies van de Mediaraad inzake de kamer voor deontologie en ethiek is het wenselijk om dezelfde terminologie te gebruiken teneinde verwarring te vermijden.

Om lid te zijn van de *algemene kamer* mag een lid “geen binding hebben met een mediabedrijf of -instelling.” terwijl om lid te zijn van de *kamer deontologie en ethiek* mag een lid “geen functie of bestuursmandaat uitoefenen in een omroep, of een bestuursmandaat uitoefenen in een pers-, advertentie- of reclamebedrijf.”

De Mediaraad stelt ook voor om de samenstelling anders te formuleren en het wetenschappelijk ambt of onderwijsambt niet te specificeren, maar wel te bepalen dat leden ervaring dienen te hebben inzake media.

4.3. Artikel 169, § 2

De bevoegdheden van de algemene kamer kunnen niet op één lijn worden geplaatst. Het verdient aanbeveling onderscheid te maken zodat duidelijk is welke sancties / gevolgen bij welke bevoegdheden horen, voor welke bevoegdheden een klacht door een belanghebbende kan worden ingediend, enz.

Eventueel kan deze paragraaf als volgt worden aangepast:

“§2 De algemene kamer heeft de volgende bevoegdheden:

1° met behoud van de toepassing van § 4, artikel 12 en 25, het toezicht op de naleving van en de beteugeling van de inbreuken op de bepalingen van deze gecoördineerde decreten met inbegrip van het toezicht op de naleving door de openbare omroep en beteugeling van de inbreuken door de openbare omroep”.

4.4. Artikel 169, § 2, 1°

De Mediaraad stelt voor deze bepaling als volgt aan te passen:

“...het toezicht op de naleving van en de beteugeling van de inbreuken op de bepalingen van deze gecoördineerde mediadecreten, met in begrip van het toezicht op de naleving van en de beteugeling van de inbreuken op de bepalingen van deze gecoördineerde mediadecreten door de openbare omroep”.

Als alternatief kan zelfs worden voorgesteld om de toevoeging m.b.t. de openbare omroep te schrappen, aangezien deze overbodig is.

4.5. Artikel 169, § 2, 5°

Aanbieders van een kabelnetwerk hebben geen toestemming nodig (cfr. art. 126, §1 gecoördineerde mediadecreten).

4.6. Artikel 169, § 2, 6°

De Mediaraad stelt voor een verwijzing op te nemen naar de kennisgevingen die worden bedoeld, bv.” ... *het ontvangen van kennisgevingen van aanbieders van kabelnetwerken, zoals bedoeld in artikel 126, §1 van deze decreten, van*”

4.7. Artikel 169, § 2, 7°

Het definiëren en analyseren van geografische markten vindt zijn oorsprong in de Europese richtlijn. Europa definieert markten en van deze markten moeten de regulatoren de omvang bepalen. Gelet op de federale staatsstructuur zijn er in België meerdere regulatoren actief, terwijl de richtlijn slechts één regulator per land voorziet. De Mediaraad pleit ofwel voor een vermindering van het aantal regulatoren, ofwel voor een goede en coherente samenwerking tussen de bestaande.

De Mediaraad stelt voor het woord “concurrerend” te vervangen door het woord “concurrentieel”. Deze wijziging dient bijgevolg ook te gebeuren in artikel 123 van de gecoördineerde decreten.

4.8. Artikel 169, § 2, 8°

Het woord “geanalyseerde” vervangen door “bepaalde”.

4.9. Artikel 169, § 2, 9°

In vergelijking met het Vlaams Commissariaat voor de Media beschikt de algemene kamer van de VRM over ruimere bevoegdheden. Eén van die nieuwe bevoegdheden zou de bevoegdheid zijn om de concentraties in de audiovisuele media en geschreven pers te “monitoren”.

Het begrip “monitoren” is zeer vaag, en houdt het risico in dat dit indruist tegen de federale bevoegdheid op mededingingsrechtelijk vlak.

Bovendien is er geen reden om de geschreven pers in deze “monitoring” te betrekken, aangezien de Vlaamse mediadecreten enkel betrekking hebben op radio en televisie.

De Mediaraad stelt voor in plaats van het begrip “monitoren” de term “het in kaart brengen van de concentratiegraad in de Vlaamse mediasector” te hanteren.

4.10. Artikel 169, § 2, 10°

De Mediaraad stelt voor deze bevoegdheid in een afzonderlijk artikel op te nemen. Ook moet duidelijk zijn dat m.b.t. deze bevoegdheid geen klachtrecht van individuele derden bestaat en evenmin de algemene sancties van het nieuwe artikel 176 openstaan. De sancties hieromtrent zijn met name voorzien in art. 16, 4° gecoördineerde mediadecreten en in de beheersovereenkomst van de openbare omroep zelf.

Het is nu onduidelijk of derden de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen bij VRM hieromtrent.

Voorts kan een dergelijke bevoegdheid en dit geldt ook voor 6°, 7°, 8°, 9°, niet op dezelfde lijn geplaatst worden als de overige bevoegdheden van de algemene kamer om klachten hierover te behandelen en om te sanctioneren.

Ook wordt best vermeld dat de jaarlijkse rapportering een rapportering aan de Vlaamse regering betreft. Verder ontbreekt ook de procedure voor deze rapportering.

4.11. Artikel 169, § 3

Dit artikel bepaalt dat, in geval van betwistingen, de algemene kamer in rechte vertegenwoordigd wordt door de voorzitter. De Mediaraad merkt hierbij op dat de algemene kamer van de VRM op zich geen rechtspersoonlijkheid heeft, wel de VRM zelf.

4.12. Artikel 170, § 2 en § 3

Om klacht in te dienen bij de in het ontwerp genoemde kamer deontologie en ethiek moet een klager blijk geven van een *benadeling of van een belang*. Om klacht in te dienen bij de algemene kamer moet een klager blijk geven van een *belang* en voor een klacht met betrekking tot de bepalingen omtrent reclame, telewinkelen, sponsoring en boodschappen van algemeen nut moet zelfs *geen belang of benadeling* aangetoond worden.

Niet alleen lijkt dit onderscheid niet verantwoord maar heeft het Vlaams Commissariaat voor de Media intussen ook ondervonden tot welke misbruiken een gebrek aan een belangvereiste voor klachten met betrekking tot reclame, telewinkelen, sponsoring en boodschappen van algemeen nut kan leiden.

Het spreekt voor zich dat men geen klacht kan indienen zonder een belang, anderzijds mag de drempel voor de burger ook niet te hoog zijn. De Mediaraad stelt daarom voor om in deze paragrafen de term “belanghebbende” te gebruiken en § 2 als volgt te formuleren:

§2. De algemene kamer doet uitspraak, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, hetzij naar aanleiding van een schriftelijke, met redenen omklede en ondertekende klacht die hem kan worden voorgelegd door elke belanghebbende. Om ontvankelijk te zijn moet de klacht ingediend zijn uiterlijk de vijftiende dag na de gebeurtenis, die aanleiding heeft gegeven tot de klacht.

4.13. Artikel 176, § 1

De aanhef van dit artikel is onduidelijk. De Mediaraad stelt voor deze te verwoorden met verwijzing naar de specifieke bevoegdheden uit art. 169 waarvoor deze sancties kunnen worden opgelegd, als volgt:

“Als de algemene kamer, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden opgesomd in art. 169, §2, (opsomming betrokken volgnummers) een overtreding vaststelt, kan het volgende sancties opleggen”

Het is niet duidelijk wat gebeurt met het procedurebesluit dat vandaag bestaat omtrent het Vlaams Commissariaat voor de Media en dat tegelijk de aanvullende criteria van erkenning voor de radio-omroepen regelt.

4.14. Andere

- Toelichting bij art. 169, al 6: de term “machtigingsrichtlijn” moet “kaderrichtlijn” zijn.
- Art. 10 vermeldt de opheffing van art. 73, punt 14°, allicht is bedoeld art. 73, punt **13°**
- Opheffen van artikel 201 van de gecoördineerde decreten, houdende strafsancities (geldboetes van 25 tot 12.500 euro) in geval van inbreuken op art. 96 (Titel IV, Hfdst. I) en “van de uitvoeringsbesluiten”. Toezicht via VRM met de daar voorziene sancties moet immers kunnen volstaan. Correctionele vervolging op basis van art. 96 § 1 in verband met bescherming minderjarigen overlapt bovendien ten dele met

andere bepalingen uit Strafwetboek (Art. 383, 383bis en 387 Sw.), idem voor 96 § 2 houdende verbod van het aansporen tot haat of geweld op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit (Art. 66 Sw., Antiracismewet 1981, Wet Bestrijding Discriminatie 2003). Deze bepalingen uit het strafwetboek, antiracismewet en antidiscriminatie kunnen (ruimschoots) volstaan.

Brussel, 9 mei 2005,

Namens de Vlaamse Mediaraad,

Prof. Dr. E. De Bens
Voorzitter Vlaamse Mediaraad