

Advies

Sectorraad Media
22 maart 2018

Advies over betaalde boodschappen van politieke (kandidaat-)mandatarissen

Inleiding

Naar aanleiding van de provinciale en gemeentelijke verkiezingen in oktober 2018 en de samenvallende federale, regionale en Europese verkiezingen in 2019 is de vraag of er betaalde boodschappen voor politieke mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en voor politieke partijen kunnen worden uitgezonden op radio en televisie opnieuw actueel.

Artikel 49 van het Mediadecreet laat zo'n politieke boodschappen tegen betaling toe tijdens de sperperiode: *"Het is toegestaan om tegen betaling aan politieke mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en aan politieke partijen commerciële communicatie ter beschikking te stellen tijdens de sperperiode voor de verkiezingen mits naleving van de wetgeving betreffende de verkiezingsuitgaven"*.

Artikel 5, § 1, 5° van de wet inzake de verkiezingsuitgaven voor onder meer de federale verkiezingen¹ verbiedt deze commerciële communicatie echter net tijdens de sperperiode. Een gelijkaardig verbod is opgenomen in artikel 194, 5° van het decreet inzake de lokale verkiezingen²; alsook in artikel 5, 6° van de wet van 19 mei 1994³ inzake verkiezingen in Vlaanderen.

[Op 11 juni 2010](#) heeft de Sectorraad Media op eigen initiatief reeds een advies uitgebracht over het toestaan van betaalde boodschappen van politieke partijen tijdens de sperperiode voor de verkiezingen. In een advies van [9 februari 2012](#) heeft de Sectorraad haar standpunt nogmaals bevestigd.

¹ "Gedurende de termijn bepaald bij artikel 4 § 1 mogen de politieke partijen en de kandidaten evenals derden die propaganda wensen te maken voor politieke partijen of kandidaten geen commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen verspreiden." Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

² Decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [citeeropschrift: "het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011"]

³ Wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede tot vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid.

Op de vergadering van 18 december 2017 werd dit onderwerp opnieuw op de agenda van de Sectorraad geplaatst. Vervolgens is een ontwerpadvies opgesteld, dat is besproken op de vergadering van 19 februari 2018 en verder via schriftelijke weg.

Echter, op 9 maart tijdens de opmaak van voorliggend advies op eigen initiatief- keurde de Vlaamse Regering een voorontwerp van decreet goed houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie⁴ (hierna: minidecreet media)⁵. In dit voorontwerp, waarvoor in twee fasen advies werd gevraagd aan de Sectorraad Media, stelt de Regering onder andere voor het artikel 49 van het Mediadecreet, waarvoor voorliggend advies handelt, op te heffen met ingang van 30 juni 2020. Tegelijk geeft de Regering in de Memorie van Toelichting aan de Sectorraad Media te zullen vragen om voor 30 juni 2019 een analyse te maken van het gebruik van “politieke commerciële communicatie” aan de hand van buitenlandse voorbeelden en om advies uit te brengen inzake een mogelijke regeling hiervoor.

Zoals blijkt uit onderstaand advies vraagt de Sectorraad Media, in tegenstelling tot de in het Minidecreet media voorgestelde regeling, niet om het artikel 49 op te heffen, maar reikt hij een andere oplossing aan. Omwille van het kruisen van beide initiatieven, kon onderstaand advies (nog) niet ingaan op de vraag naar een diepgaande analyse van buitenlandse voorbeelden en het aanreiken van meerdere alternatieve regelingen.

Probleemstelling

1. Artikel 49 van het Mediadecreet is onzorgvuldig geformuleerd

Artikel 37 van het Mediadecreet omvat het uitgangspunt van het Mediadecreet, nl. omroepactiviteiten zijn vrij, tenzij voor wat datgene betreft dat volgens het Mediadecreet verboden is. Artikel 49 van het Mediadecreet is vanuit dit perspectief foutief geformuleerd, omdat het als een toelating geformuleerd is. Bijgevolg wordt er iets toegelaten wat in principe niet verboden is. Door deze onzorgvuldige formulering komt artikel 49 niet toe aan de wil van de decreetgever.

Het feit dat er over de periode buiten de sperperiode niets bepaald is in het Mediadecreet en het algemene principe uit artikel 37 van het Mediadecreet (“wat niet verboden is, is toegelaten”) van toepassing is, impliceert dit dat er buiten de sperperiode geen verbod geldt. Bijgevolg zijn de Vlaamse omroeporganisaties vrij om politieke boodschappen tegen betaling buiten de sperperiode uit te zenden. Hoewel uit de parlementaire voorbereiding⁶ echter blijkt dat dit niet de bedoeling zou zijn, is voorgaande toch mogelijk omdat op federaal niveau geen verbod geldt van verkiezingspropaganda door politieke partijen buiten de sperperiode. De leden van het Vlaams Parlement hebben het algemene verbod op politieke reclame afgeschaft op voorwaarde dat de toelating enkel zou gelden tijdens de (bij federale wet bepaalde) sperperiode.

⁴ Principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering op 9 maart 2018; VR 2018 0903 DOC.0232/2BIS.

⁵ Zie ook Sectorraad Media, Advies bij het ‘minidecreet media’, 22 maart 2018. Het advies bij art. 6 op p. 5-6 gaat verder in op voorliggende problematiek.

⁶ Verslag namens de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media stuk 2014 (2008-2009) – nr. 7, 4 maart 2009.

<http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1027701>

Plenaire vergadering nr. 37, 18 maart 2009. <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=194504>

2. Artikel 49 van het Mediadecreet is een virtuele bepaling

Zoals reeds eerder aangegeven, laat artikel 49 van het Mediadecreet alleen boodschappen tegen betaling van politieke partijen en hun kandidaten toe tijdens de sperperiode, terwijl de federale wet inzake de verkiezingsuitgaven, de wet inzake verkiezingen in Vlaanderen en het decreet inzake de lokale verkiezingen net een verbod oplegt aan de politieke partijen en hun kandidaten tot 'commerciële reclamespots' op radio en televisie.

Ook de Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) wijst hierop in zijn nieuwsbrief van vrijdag 6 oktober 2017:

Commerciële communicatie en politieke partijen

*Naar aanleiding van de provinciale en gemeentelijke verkiezingen in oktober 2018 kreeg de VRM reeds verschillende vragen over de regelgeving met betrekking tot **betaalde politieke boodschappen op radio en televisie in Vlaanderen**.*

*De VRM herhaalt graag dat het in de huidige regelgeving **niet is toegestaan** om voor politieke mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en voor politieke partijen betaalde boodschappen uit te zenden.*

Het verbod geldt zowel tijdens de sperperiode voor de verkiezingen, als daarbuiten. Dit volgt uit het samenlezen van het Mediadecreet (artikel 49), dat dergelijke betaalde politieke boodschappen enkel toelaat tijdens de sperperiode, en de wetgeving betreffende de verkiezingsuitgaven, die vooralsnog dergelijke commerciële communicatie net tijdens de sperperiode verbiedt.

Zolang de federale wet inzake de verkiezingsuitgaven, de wet inzake verkiezingen in Vlaanderen en het decreet inzake de lokale verkiezingen niet aangepast wordt, zal artikel 49 van het Mediadecreet zonder enig effect blijven. Hierdoor kan de doelstelling van de leden van het Vlaams Parlement bij de invoering van artikel 49 van het Mediadecreet nooit bereikt worden.

Advies

Omwille van verschillende redenen is het aangewezen om de problematiek aan te pakken.

Inbreuk op art. 10 EVRM⁷

Zoals gesteld, leidt de samenlezing van het Mediadecreet en de wet inzake verkiezingsuitgaven, de wet inzake verkiezingen in Vlaanderen en het decreet inzake de lokale verkiezingen tot een situatie waar boodschappen tegen betaling van politieke partijen en kandidaten op radio en televisie in aanloop naar de verkiezingen verboden is. Daarnaast hebben politieke partijen ook geen zendtijd meer ter beschikking via de openbare omroeporganisatie van de Vlaamse Gemeenschap.

⁷ Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 November 1950, te Rome.

In het verleden heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een arrest⁸ beslist dat zo'n situatie een inbreuk op artikel 10 EVRM inhoudt. Vrijheid van commerciële communicatie behoort immers tot de vrijheid van meningsuiting.

In 2009, bij de herziening van het Mediadecreet van de Franstalige Gemeenschap, werd het verbod op politieke reclame behouden. Het Grondwettelijk Hof heeft deze verbodsbepaling echter vernietigd⁹, omdat het Grondwettelijk Hof van mening was dat een permanent en absoluut verbod op betaalde boodschappen van o.a. politieke partijen niet redelijk verantwoord is. Een niet-permanent verbod, al dan niet aangevuld met de mogelijkheid van gratis zendtijd (op de openbare omroep) voor politieke partijen in aanloop naar de verkiezingen, mag wel geacht worden in overeenstemming te zijn met artikel 10 EVRM.

In deze context oordeelde het EHRM¹⁰ overigens (in een andere zaak dan bovenvermelde) dat er een verschillende impact van media, en dus een verschillende behandeling ervan kan zijn met betrekking tot politieke reclame. De Sectorraad Media meent echter dat deze afweging hier niet ten gronde is gemaakt en wijst op o.a. de regels met betrekking tot verkiezingsuitgaven. Het lijkt hem daarom billijk om deze verschillende behandeling voor de verschillende spelers op te heffen.

Ongelijk speelveld

Daarnaast bevatten de wetten en het decreet waarnaar verwezen geen verbod voor politieke partijen en hun kandidaten om boodschappen tegen betaling op internet aan te bieden. Oorspronkelijk zat dit verbod wel vervat in de wet inzake de verkiezingsuitgaven, maar na een wetswijziging in 2014¹¹ werd dit verbod geschrapt. Deze beperkte schrapping leidt tot een *unlevel playing field* tussen de verschillende spelers in de mediasector: audiovisuele spelers worden immers aan strengere regelgeving onderworpen dan gedrukte en online media.

Voorstel tot wijziging van het Mediadecreet, de wet inzake verkiezingsuitgaven, de wet inzake Vlaamse verkiezingen en het decreet inzake de lokale verkiezingen

Om ervoor te zorgen dat de vrije meningsuiting van politieke partijen niet in het gedrang komt en een gelijk speelveld te creëren in de mediasector, is het noodzakelijk dat de wet inzake verkiezingsuitgaven, de wet inzake Vlaamse verkiezingen en het decreet inzake de lokale verkiezingen de toelating geeft aan politieke mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en aan politieke partijen om boodschappen tegen betaling uit te zenden tijdens de sperperiode op radio en televisie, net zoals dit mogelijk is voor boodschappen tegen betaling op internet.

Daarnaast moet artikel 49 van het Mediadecreet op een correcte wijze geherformuleerd worden: "*Het is de omroeporganisaties verboden om tegen betaling of soortgelijke vergoeding aan politieke*

⁸ EHRM 11 december 2008, TV VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI v. NORWAY, appl. 21132/05.

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235>

⁹ Rolnummer 4769; Arrest nr. 161/2010 van 22 december 2010. <http://www.const-court.be/public/n/2010/2010-161n.pdf>

¹⁰ EHRM 22 april 2013, Animal Defenders International vs. The United Kingdom, Appl. [48876/08](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244).

<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>

¹¹ Wet van 6 januari 2014 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989; art. 9.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2014010656.

mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en aan politieke partijen commerciële communicatie ter beschikking te stellen buiten de sperperiode.”

De Sectorraad Media wenst daaraan toe te voegen dat het van groot belang is om bij politieke commerciële communicatie voldoende aandacht te hebben voor waarborgen zoals het herkenbaar zijn van de reclame en het niet inspelen op gevoelens van angst. Vanzelfsprekend gelden de bepalingen van Deel II, Titel II, hoofdstuk IV Mediadecreet in deze.

Namens de Sectorraad Media,

Simon Delaere, voorzitter
Valerie Verdoodt, ondervoorzitter
Hanne Schuermans, secretaris