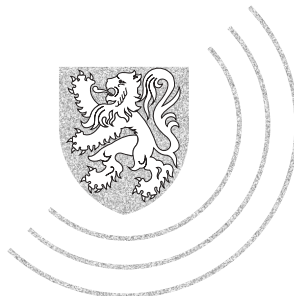


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

7 februari 2003

**VOORSTEL VAN DECREET**

**– van de heer Carl Decaluwe c.s. –**

**houdende het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van  
een recht op antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie**

**ADVIES**

**van de Raad van State**

---

*Zie :*

**52** (1999)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet



## RAAD VAN STATE

## DE EERSTE VOORZITTER

30.993/AV/3

Brussel, 5 februari 2003

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op Uw brief van 4 december 2000 (ref. : dec/com/dmt/rbo/001204.01), heb ik de eer U hierbij een uitgifte en twee afschriften te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van een recht van antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie (Stuk 52 (1999) – Nr. 1).

Het is geraden het nummer van het advies op te geven telkens als naar dat advies wordt verwezen.

Met bijzondere hoogachting,

De Eerste Voorzitter,

W. DEROOVER

De Heer N. DE BATSELIER  
Voorzitter van het Vlaams Parlement

1011 BRUSSEL

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 30.993/AV/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving en derde kamer, op 5 december 2000 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende het recht op informatie via radio en televisie en houdende instelling van een recht van antwoord en een recht van mededeling ten aanzien van radio en televisie" (Parl. St., Vl. Parl., 1999, nr. 52-1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 5 maart 2002, 28 juni 2002, 19 november 2002 en 14 januari 2003 (derde kamer) en op de zittingen van 30 oktober 2002 en 14 januari 2003 (algemene vergadering), op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

### STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet strekt er in de eerste plaats toe een "recht op informatie via radio en televisie" te erkennen (artikel 3). Het voorstel bevat geen bepalingen die een nadere inhoud geven aan dat recht.

Voorts voorziet het voorstel in de erkenning van een recht van antwoord ten aanzien van radio en televisie (artikel 4, § 1). Dat recht kan gedefinieerd worden als het recht van een persoon "die in een programma van een omroep bij name wordt genoemd, herkenbaar in beeld wordt gebracht of impliciet wordt aangewezen, (om) een verzoek tot kosteloze opname van een antwoord in te dienen, om onjuiste inlichtingen die hem betreffen recht te zetten of om te antwoorden op een aantasting van zijn eer of zijn reputatie" (artikel 4, § 2). Het voorstel bevat bepalingen i.v.m. het indienen van het bedoelde verzoek (artikelen 5 en 6), i.v.m. het uitzenden van het antwoord (artikelen 7 tot 9) en i.v.m. de afwijzing van het verzoek (artikel 10). Voor betwistingen wordt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zitting houdend zoals in kort geding, als bevoegde rechter aangewezen (artikel 11).

Ten slotte voorziet het voorstel ook in de erkenning van een "recht van mededeling" ten aanzien van radio en televisie (artikel 13, § 1). Dat recht kan gedefinieerd worden als het recht van een persoon "die in een programma van een omroep als verdachte, beklaagde of beschuldigde bij naam is genoemd, herkenbaar in beeld is gebracht of impliciet is aangewezen, ... om de kosteloze opname van een recht van mededeling te verzoeken" (artikel 13, § 2). Het gaat in het bijzonder om de "mededeling dat een definitieve beslissing tot vrijspraak, tot buitenvervolginstelling of tot klassering zonder gevolg heeft plaatsgevonden" <sup>(1)</sup>. Het voorstel stelt de vermeldingen vast welke de mededeling kan bevatten (artikel 14), en regelt de wijze waarop het verzoek daartoe wordt ingediend (artikelen 15 en 16, §§ 1 en 2), en de wijze waarop de mededeling wordt uitgezonden (artikel 16, § 3).

---

<sup>(1)</sup> Toelichting bij het voorstel, Parl. St., VI. Parl., 1999, nr. 52-1, p. 4.

## BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

### I. Recht van antwoord en recht van mededeling

#### A. Historiek

#### 1. De wet van 23 juni 1961 betreffende het recht van antwoord en het arrest van het Arbitragehof van 28 mei 1991

2. Het recht van antwoord wordt thans geregeld door de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord. Deze wet bevatte oorspronkelijk geen regeling inzake het recht van antwoord in de audiovisuele media. Een hoofdstuk II, met dat voorwerp, werd in de wet ingevoegd bij de wet van 4 maart 1977.

De Raad van State meent eraan te moeten herinneren dat in het eerste advies dat hij over deze aangelegenheid gaf, hij ervan uitging dat "de toekenning en de organisatie van een recht van antwoord (op radio en televisie) aangelegenheden (waren) die noch door een uitdrukkelijke bepaling, noch wegens hun aard uitgesloten (waren) van de bevoegdheid van de Cultuurraden" <sup>(2)</sup>. Die opvatting is door de regering niet gevolgd. Deze meende integendeel dat het recht van antwoord een algemeen principe betrof, dat inzake radio en televisie niet anders was dan inzake de geschreven pers, en dat de rechtsbescherming in de twee cultuurgemeenschappen dezelfde moest zijn <sup>(3)</sup>. Om die reden werd er uiteindelijk ook voor geopteerd om het recht van antwoord op radio en televisie te regelen, niet in een afzonderlijke wet, maar in de wet

---

<sup>(2)</sup> Advies 12.242/2 van 24 maart 1975 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 februari 1977 houdende de bepalingen betreffende de openbare Radio- en Televisiedienst, Parl. St., Senaat, 1974-75, nr. 641-1, (9), 10. Dat ontwerp, dat allerlei bepalingen bevatte in verband met radio en televisie, bevatte ook een artikel in verband met het recht van antwoord op radio en televisie. Tijdens de bespreking in de Senaat werd dat artikel uit het ontwerp weggelaten, en werd overeengekomen dat het recht van antwoord het voorwerp zou uitmaken van een apart ontwerp (Parl. St., Senaat, 1974-75, nr. 641-2, pp. 11 en 21). Het is dat nieuwe ontwerp dat uiteindelijk zou leiden tot de wet van 4 maart 1977.

<sup>(3)</sup> Verslag namens de Commissie voor de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid, Parl.St., Senaat, 1974-75, nr. 641/2, p. 10.

die dat recht reeds voor de andere media regelde <sup>(4)</sup>. De federale wetgever is die opvatting bijgevalen, daarbij uitgaande van de opvatting dat het recht van antwoord "een algemeen beginsel, een grondwettelijk beginsel ... (persvrijheid en recht van antwoord)" was, en dat iedereen terzake "dezelfde bescherming (moest) genieten" <sup>(5)</sup>.

3. De bepalingen van hoofdstuk II van de wet van 23 juni 1961 hebben aanleiding gegeven tot een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof, i.v.m. de bevoegdheid terzake van de federale overheid. Bij arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991 deed het Arbitragehof hierover uitspraak. Het Hof kwam tot de conclusie dat de federale wetgever binnen de grenzen van zijn bevoegdheid was gebleven, op grond o.m. van de volgende overwegingen :

"B.3.2. Het recht van antwoord is een rechtsinstituut ter bescherming van de persoon dat een noodzakelijk gevolg is van de persvrijheid en de vrije meningsuiting. Het is de aan iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon verleende bevoegdheid om te reageren tegen aantastingen van zijn eer en zijn goede naam door enig medium, alsmede om over hem verspreide onthullingen recht te zetten. De normen die de uitoefening van dat recht moeten waarborgen hebben een eigen doelstelling die niet verschilt naargelang het om een geluidsmedium, een visueel of een geschreven medium gaat. De wetgever heeft weliswaar regels uitgevaardigd die naargelang van het medium verschillen, doch enkel om de middelen die voor de verwezenlijking van zulk een doelstelling noodzakelijk zijn, aan de bijzondere kenmerken van elk medium aan te passen. Dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid inzake het recht van antwoord aan de Gemeenschappen heeft willen toewijzen, kan niet worden afgeleid uit het feit dat artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de radio-omroep en de televisie een bij artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet bedoelde culturele aangelegenheid zijn.

B.3.3. De bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio-omroep en televisie vereist dat de nationale wetgever, wanneer hij het recht op antwoord met betrekking tot die media regelt, zich beperkt tot de regels die noodzakelijk zijn om dit recht te waarborgen. Hij dient er meer bepaald over te waken dat hij de uitoefening van die bevoegdheid niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt".

---

<sup>(4)</sup> Allicht omdat de uiteindelijke regeling "van algemene gelding" was, maakte de Raad van State, anders dan in zijn advies van 24 maart 1975, geen opmerking meer in verband met de bevoegdheid van de federale overheid (advies 12.583/1 van 20 mei 1976, Parl. St., Senaat, 1975-76, nr. 876-1, (8), 8).

<sup>(5)</sup> Verslag namens de verenigde Commissies voor de Justitie en de Culturele Zaken en het Wetenschapsbeleid, Parl. St., Senaat, 1975-76, nr. 876-2, pp. 6-7.

4. Aanvankelijk is dit standpunt van het Arbitragehof overgenomen in de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State <sup>(6)</sup>.

2. De adviezen van de Raad van State van 18 november 1996 en het arrest van het Arbitragehof van 25 november 1999 over de vrije nieuwsgaring

5. De kwestie van de respectieve bevoegdheid van de federale overheid en de gemeenschappen om grondrechten te erkennen, in verband met radio en televisie, kreeg een nieuwe benadering in de adviezen 25.131/VR/8 en 25.132/VR/8 van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 18 november 1996 <sup>(7)</sup>.

In die adviezen, die betrekking hadden op de erkenning van het recht op vrije nieuwsgaring, kwam de Raad van State tot de volgende conclusies :

"14. In het licht van de ontwikkelingen van de laatste jaren, alsmede van de bezwaren waartoe de rechtspraak van de Raad van State concreet aanleiding geeft, meent de Raad dat de bevoegdheid met betrekking tot de regeling van niet in de Grondwet erkende rechten een nieuwe benadering behoeft.

De Raad van State is meer bepaald van oordeel dat het niet langer verantwoord is uit te gaan van een aangelegenheid op zich, welke het geheel van de grondrechten zou omvatten.

---

<sup>(6)</sup> Advies 20.859/8 van 7 juni 1991 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 4 mei 1994 betreffende de kabelnetten en de vergunning voor het aanleggen en exploiteren ervan en betreffende het bevorderen van de verspreiding en productie van televisieprogramma's, Parl. St., VI. Raad, 1990-91, nr. 540-1, (35), 56 ; advies 23.654/8 van 16 november 1994 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie.

<sup>(7)</sup> Advies 25.131/VR/8 van 18 november 1996 (verenigde kamers) - 13 mei 1997 (8ste kamer) over een voorstel van decreet van de heren Van Wallendael en Decaluwé houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen, Parl. St., VI. Parl., B.Z. 1995, nr. 82-2; advies 25.132/VR/8 van dezelfde data over een voorstel van decreet van de heer Denys houdende regeling van de vrije nieuwsgaring, Parl. St., VI. Parl., B.Z. 1995, nr. 118-2.



Het is trouwens zeer moeilijk om te bepalen welke rechten tot dat domein gerekend zouden moeten worden. Dat de in de Grondwet erkende grondrechten daartoe behoren, zal waarschijnlijk niet betwist worden. Het probleem zit hem echter precies bij de rechten die niet in de Grondwet erkend zijn. Er is geen criterium dat toelaat met zekerheid uit te maken of een bepaald subjectief recht of een bepaalde vrijheid al dan niet de kwalificatie van «grondrecht» verdient.

15. Om uit te maken welke overheid bevoegd is om een bepaald recht te erkennen en te regelen, zal dan ook zonder meer toepassing gemaakt moeten worden van de regels die betrekking hebben op de aangelegenheid waarin dat recht gesitueerd wordt. Gaat het om een aangelegenheid welke de Grondwet of de bijzondere wet aan een bepaalde overheid toewijst, dan is het die overheid die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden. Gaat het om een aangelegenheid waaromtrent noch de Grondwet, noch de bijzondere wet een bevoegdheidsbepalende regel bevat, dan is het de federale overheid, krachtens haar residuaire bevoegdheid, die alle rechtsverhoudingen kan regelen, in beginsel met uitsluiting van de andere overheden.

De gemeenschappen en de gewesten kunnen dus rechten erkennen en regelen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren. Mits voldaan is aan de voorwaarden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen zij daarbij zelfs maatregelen nemen met betrekking tot aangelegenheden waarvoor zij in beginsel niet bevoegd zijn.

Aan die bevoegdheid van de gemeenschappen wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een in het leven geroepen recht in aanmerking zou kunnen komen voor de kwalificatie als "grondrecht".

16. In verband met het recht op vrije nieuwsgaring leidt het voorgaande tot de volgende conclusies.

In zoverre de vrije nieuwsgaring betrekking heeft op de radio en de televisie, zijn de gemeenschappen daarvoor bevoegd, met uitsluiting van de federale overheid. Deze laatste kan de vrije nieuwsgaring eventueel wel regelen m.b.t. andere media, op grond van haar residuaire bevoegdheid.

De bedoelde bevoegdheid van de gemeenschappen is niet afhankelijk van het stilzitten dan wel het optreden van de federale overheid. Voor zover zij zich beperken tot het domein van de radio en de televisie, kunnen de gemeenschappen de vrije nieuwsgaring exhaustief regelen.

In de uitoefening van hun bevoegdheid inzake radio en televisie kunnen de gemeenschappen daarenboven treden op terreinen die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, zoals bijvoorbeeld dat van de industriële en intellectuele eigendom (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), voor zover voldaan is aan de voorwaarden vervat in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

17. De decreetgever is derhalve bevoegd om een regeling aan te nemen als vervat in het voor advies voorgelegde voorstel" <sup>(8)</sup>.

6. De betrokken parlementaire initiatieven hebben geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 maart 1998 houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen. Tegen dat decreet is een beroep tot nietigverklaring ingesteld, waarover het Arbitragehof op 25 november 1999 uitspraak heeft gedaan, bij arrest nr. 124/99. In dat arrest is het Hof de zienswijze van de Raad van State bijgevallen :

"B.4.2. Artikel 19 van de Grondwet waarborgt de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten. Volgens artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens omvat het recht van vrijheid van meningsuiting "de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen en denkbeelden te ontvangen of door te geven". Volgens artikel 19, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten omvat diezelfde vrijheid "de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven".

B.4.3. Door de bestreden bepalingen is de decreetgever actief opgetreden tegenover exclusiviteitscontracten die de uitoefening van de vrijheid gewaarborgd door voornoemde bepalingen beperken.

B.4.4. Het feit dat de Grondwet en de internationale verdragen fundamentele rechten en vrijheden erkennen, betekent geenszins dat de regeling ervan, als dusdanig, enkel de federale overheid zou toekomen. Het staat aan elke overheid de inachtneming ervan te waarborgen door ze te concretiseren wanneer zij haar bevoegdheden uitoefent" <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Advies 25.131/VR/8, voornoemd, pp. 27-29; advies 25.132/VR/8, voornoemd, pp. 25-27.

<sup>(9)</sup> Het Arbitragehof heeft die opvatting sindsdien bevestigd, i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om een instelling op te richten die moet toezien op de inhoud van de televisieprogramma's, met het oog op de bescherming van jonge kijkers, in zijn arrest nr. 124/2000 van 29 november 2000, overw. B.4.2.

3. De adviezen van de Raad van State van 18 november 1997, 25 maart 1998 en 26 mei 1998

7. De Raad van State heeft zijn zienswijze i.v.m. de bevoegdheid van de gemeenschappen om, inzake radio en televisie, maatregelen te nemen ter concretisering van bepaalde grondrechten, doorgetrokken op het vlak van het recht van antwoord.

Zo overwoog hij in een advies van 18 november 1997 :

"Wat de bevoegdheid betreft, is het juist dat o.m. het Arbitragehof, in zijn arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991, geoordeeld heeft dat het recht op antwoord een rechtsinstituut is ter bescherming van de persoon, en als zodanig een noodzakelijk gevolg van de persvrijheid en de vrije meningsuiting. Om die reden werd het geacht te behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, ook m.b.t. radio en televisie (...). Mede in het licht van ontwikkelingen, op andere domeinen, in de rechtspraak van het Arbitragehof zelf, is de Raad van State in adviezen van 18 (november) 1996 evenwel tot de conclusie gekomen dat de grondrechten, waaronder de persvrijheid en de vrije meningsuiting, zaak zijn van elke wetgever, ieder in verband met de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren (...). Hieruit volgt noodzakelijk dat de gemeenschappen, in tegenstelling tot de tot dusver algemeen aanvaarde zienswijze, bevoegd geacht moeten worden om het recht van antwoord te regelen, althans in zoverre dit betrekking heeft op de radio en de televisie (...)" <sup>(10)</sup>.

De Raad van State bevestigde deze zienswijze in adviezen van 25 maart 1998 <sup>(11)</sup> en 26 mei 1998 <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Advies 27.048/3 van 18 november 1997 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 april 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 876-1, (65), 82-83.

<sup>(11)</sup> Advies 26.845/4 van 25 maart 1998 over een voorontwerp van wet betreffende het recht van antwoord en het recht van repliek, Parl. St., Kamer, 1998-99, nrs. 2034-1 en 2035-1, (20), 20.

<sup>(12)</sup> Advies 27.535/VR/3 van 26 mei 1998 (verenigde kamers) - 9 juni 1998 (3de kamer) over een ontwerp dat geleid heeft tot het "Mediendekret" van 26 april 1999, Parl. St., Raad Duitst. Gem., 1998-99, nr. 129-1, (32), 35-36.

De toenmalige federale regering leek zich bij deze opvatting neer te leggen. Het wetsontwerp dat ze op 4 maart 1999 indiende, betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie, sloot radio en televisie uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling uit <sup>(13)</sup>.

#### 4. Het wetsontwerp van 17 juli 2000 en het belangenconflict opgeworpen door het Vlaams Parlement

8. Op 17 juli 2000 diende de huidige federale regering een nieuw ontwerp betreffende het recht van antwoord en het recht van informatie in. De tekst ervan was inhoudelijk gelijk aan het ontwerp dat door de vorige regering was ingediend, behalve wat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling betrof. Anders dan de vorige regering, legde de huidige regering zich niet neer bij het advies van de Raad van State, en sloot het radio en televisie niet uit het toepassingsgebied uit <sup>(14)</sup>.

Dit wetsontwerp gaf aanleiding tot een motie betreffende een belangenconflict, met eenparigheid van stemmen aangenomen door het Vlaams Parlement op 28 maart 2001. Het Vlaams Parlement verwees uitdrukkelijk naar de adviespraktijk van de Raad van State en de rechtspraak van het Arbitragehof i.v.m. de respectieve bevoegdheid van de federale overheden, de gemeenschappen en de gewesten om grondrechten te regelen <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 2034-1. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat de regering het in feite liever anders gezien had (pp. 2-4). De tekst van dit ontwerp werd, na de vernieuwing van de Wetgevende Kamers in 1999, overgenomen in een wetsvoorstel van de heren Verherstraeten, Van Parys, Vandeurzen en De Clerck (Parl. St., Kamer, nr. 50-325/1).

<sup>(14)</sup> Parl. St., Kamer, nr. 50-815/1. Zie de verantwoording in de memorie van toelichting, pp. 4-8.

<sup>(15)</sup> Zie de tekst van de motie, aangenomen door de plenaire vergadering, Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 642-2.

Het overleg tussen de afvaardigingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Vlaams Parlement leidde niet tot een oplossing <sup>(16)</sup>. In zijn advies aan het Overlegcomité oordeelde de Senaat op 12 juli 2001 in hoofdorde dat het geschil een louter bevoegdheidsconflict was, en dat de procedure van het belangenconflict zonder meer kon worden afgesloten. Subsidiair was de Senaat van mening dat de federale wetgever bevoegd was om de uitoefening van het recht van antwoord op radio en televisie te regelen <sup>(17)</sup>. Dit laatste standpunt steunde op de volgende redenen :

"Overwegende dat het recht van antwoord, als logisch gevolg van de door de artikelen 19 en 25 van de Grondwet gewaarborgde persvrijheid en vrijheid van meningsuiting, om de in de memorie van toelichting van het ontwerp vermelde redenen, een onder de federale wetgever ressorterende aangelegenheid is (stuk Kamer, nr. 50-815/1, blz. 2-9),

Overwegende dat inzonderheid de finaliteit van de voorgestelde regeling een voldoende verantwoording vormt voor de bevoegdheid van de federale wetgever, te weten de bescherming van de burger én de rechtzoekende tegen eventuele misbruiken van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, door middel van een eenvormige regeling inzake het recht van antwoord, ongeacht of het ten aanzien van de geschreven pers wordt uitgeoefend dan wel ten aanzien van radio en televisie,

Overwegende dat de bevoegdheid van de federale wetgever om de uitoefening van het recht van antwoord op radio en televisie te regelen, geenszins afbreuk doet aan de bevoegdheid die artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gemeenschappen verleent inzake radio-omroep en televisie en de uitoefening daarvan zeker niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maakt, zodat het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden" <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Zie, voor de verslagen van het overleg, Parl. St., Kamer, nr. 50-815/3, en Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 642-3. Het standpunt van de afvaardiging van de Kamer was voorbereid in de Commissie voor de Justitie. Zie het verslag van de bespreking in de commissie, Parl. St., Kamer, nr. 50-815/2.

<sup>(17)</sup> Voor de tekst van het advies, zie Parl. St., Senaat, nr. 2-808/2, en Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 642-4, pp. 19-23. Voor het verslag van de besprekingen in de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, zie Parl. St., Senaat, nr. 2-808/1, en Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 642-4, pp. 6-18.

<sup>(18)</sup> Parl. St., Senaat, nr. 2-808/2, pp. 3-4, en Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 642-4, (19), 21-22.

Op 26 oktober 2001 sloot het Overlegcomité Federale Regering - Gemeenschaps- en Gewestregeringen zich aan bij het standpunt in hoofdorde van de Senaat. Het stelde vast dat het belangenconflict in feite een bevoegdheidsconflict was, en dat de procedure daardoor als afgesloten beschouwd kon worden <sup>(19)</sup>.

Het wetsontwerp lijkt sindsdien nog niet besproken te zijn in de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

### B. Beoordeling

9. Het thans voorliggende voorstel doet in wezen dezelfde vragen rijzen als die welke het voorwerp hebben uitgemaakt van het door het Vlaams Parlement opgeworpen belangenconflict. Gelet op het feit dat, na de Commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers <sup>(20)</sup>, ook de Senaat <sup>(21)</sup> zich heeft afgezet tegen de adviezen die de Raad van State in 1997 en 1998 over de kwestie van de bevoegdheid inzake het recht van antwoord op radio en televisie heeft gegeven, acht de Raad het wenselijk om die kwestie opnieuw te bekijken.

10. De Raad van State bevestigt zijn standpunt dat het voor het oplossen van de bevoegdheidsvraag van geen belang is of de betrokken materie al dan niet betrekking heeft op grondrechten. De grondrechten vormen immers geen afzonderlijke aangelegenheid, die dan omwille van een zogenaamde nood aan uniforme bescherming uit haar aard tot de bevoegdheid van de federale overheid zou horen.

---

<sup>(19)</sup> Zie de mededeling door de Voorzitter van de Senaat, Parl. Hand., Senaat, 22 november 2001, nr. 2-159, p. 6.

<sup>(20)</sup> Zie het verslag van de Commissie, vermeld in voetnoot 16.

<sup>(21)</sup> Zie het standpunt aangehaald hiervoor, nr. 8.

Voor de beoordeling van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap is het daarentegen van essentieel belang of het recht van antwoord een aangelegenheid op zich vormt, die ongeacht het gebruikte medium door één en dezelfde wetgever kan worden geregeld, dan wel of het een onderdeel vormt van elk van de aangelegenheden m.b.t. de geschreven pers, de radio en de televisie, die dan tot de bevoegdheid behoort van de respectieve overheden die voor die media afzonderlijk bevoegd zijn.

In zijn arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991 onderstreept het Arbitragehof, uitgaande van de opvatting dat het recht van antwoord "een rechtsinstituut (is) ter bescherming van de persoon, dat een noodzakelijk gevolg is van de persvrijheid en de vrije meningsuiting", dat de normen inzake het recht van antwoord "een eigen doelstelling" hebben, "die niet verschilt naargelang het om een geluidsmedium, een visueel of een geschreven medium gaat". Kennelijk huldigt het Hof aldus de opvatting dat het recht van antwoord een aangelegenheid op zich vormt. Het beschouwt het recht van antwoord immers als een rechtsinstituut op zich, behorend tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

In het licht van de latere rechtspraak van het Arbitragehof, meer bepaald inzake de bevoegdheid met betrekking tot de bevordering van grondrechten (zoals die gevestigd is bij het arrest nr. 124/99 van 25 november 1999), kan betwijfeld worden of de bedoelde opvatting thans nog gevolgd moet worden. Het recht van antwoord is immers een recht dat slechts kan ontstaan nadat een bepaald medium een bepaalde inlichting heeft gegeven, of een bepaalde mening heeft geuit. Het is een recht dat niet op zich staat; het is verbonden met de uitoefening door de media van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid, en kan enkel in de context van de activiteiten van de media bestaan. Het is dus wezenlijk verbonden met die media zelf, voor dewelke de uitoefening van het recht van antwoord zich voordoet als een beperking van hun eigen vrijheden. Aangezien volgens de meest recente rechtspraak van het Arbitragehof fundamentele rechten en vrijheden geen aangelegenheid op zich vormen, lijkt er reden te zijn om aan te nemen dat ook het recht van antwoord niet meer beschouwd moet worden als een aangelegenheid op zich, en dat de bevoegdheid om het recht van antwoord te regelen begrepen is in de bevoegdheid betreffende de aangelegenheid waarmee dat recht verbonden is.

Indien die analyse juist is, volgt hieruit dat het recht van antwoord behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, in zoverre het betrekking heeft op een mededeling uitgaande van een radio- of televisieomroep, en dat het in de overige gevallen (inzonderheid wat betreft het antwoord op een mededeling uitgaande van een orgaan van de geschreven pers) behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. In dit opzicht meent de Raad van State dus het standpunt te kunnen bevestigen dat hij gehuldigd heeft in zijn adviezen van 18 november 1997, 25 maart 1998 en 26 mei 1998.

Het recht op informatie en het recht van mededeling, als bedoeld in de artikelen 3 en 13 van het voor advies voorgelegde voorstel, moeten op dezelfde manier beoordeeld worden. Het eerstgenoemde recht heeft immers enkel betrekking op de informatie via radio en televisie, terwijl het tweede recht slechts ontstaat nadat een medium, in dit geval een radio- of televisieomroep, een bepaalde inlichting m.b.t. een bepaalde persoon heeft verstrekt.

11. Naar aanleiding van dit nieuwe onderzoek van de bevoegdheidskwestie wenst de Raad van State er uitdrukkelijk op te wijzen dat het uiteraard aan het Arbitragehof zelf toekomt om, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring of een prejudiciële vraag, uitsluitsel te geven over de vraag of de leer van zijn arrest nr. 14/91 van 28 mei 1991, bekeken in het licht van zijn latere rechtspraak inzake grondrechten, nog actueel is. De Raad ziet weliswaar redenen om te twijfelen aan de verenigbaarheid van dat arrest met de latere rechtspraak van het Hof, maar hij moet ook erkennen dat het mogelijk is om dat arrest zo te lezen dat niet de materie van de grondrechten als zodanig, maar enkel het recht van antwoord als een aangelegenheid op zich beschouwd wordt. In dat laatste geval zou er geen tegenstrijdigheid bestaan tussen het arrest nr. 14/91 en de latere arresten.

De conclusie waartoe de Raad van State is gekomen, moet dan ook met het nodige voorbehoud gelezen worden.

12. Het voorliggende voorstel beoogt het recht van antwoord, het recht op informatie en het recht van mededeling te regelen, uitsluitend ten aanzien van radio en televisie. In het licht van de voorgaande analyse kan geconcludeerd worden dat het een aangelegenheid betreft waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.



Deze conclusie doet uiteraard in geen dele afbreuk aan de mogelijkheid voor de gemeenschappen en de federale overheid om een samenwerkingsakkoord te sluiten, en om op die manier te verzekeren dat bepaalde gemeenschappelijke beginselen gelden voor elk van de media, ongeacht of het gaat om een geluidsmedium, een visueel medium of een geschreven medium <sup>(22)</sup>.

## II. Bevoegdverklaring van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg

13. Artikel 11 van het voorstel bevat een regeling in verband met de betwistingen die voortvloeien uit het voorgestelde decreet. Volgens die bepaling kunnen dergelijke betwistingen worden voorgelegd aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zitting houdend zoals in kort geding. Artikel 11 bevat voorts een aantal nadere regels in verband met de rechtspleging voor de voorzitter.

Volgens het Arbitragehof is de regeling van de bevoegdheid van de rechtscollages een door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid, in de zin van artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen <sup>(23)</sup>. Het vaststellen van procedureregels voor de rechtscollages komt volgens het Hof eveneens aan de federale wetgever toe, maar dan op grond van diens residuaire bevoegdheid <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Vgl. de suggestie gedaan door een lid van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, naar aanleiding van het door het Vlaams Parlement opgeworpen belangenconflict, Parl. St., Senaat, nr. 2-808/1, p. 13.

<sup>(23)</sup> Het Hof verwijst in dit verband naar artikel 146 van de Grondwet, naar luid waarvan geen rechtbank of geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een "wet" (zie de arresten van 21 december 1990, nr. 41/90; 13 mei 1992, nr. 40/92; 14 juli 1997, nr. 46/97; 16 december 1998, nr. 139/98; 14 februari 2001, nr. 19/2001; 1 maart 2001, nr. 27/2001; 13 maart 2001, nr. 33/2001; 28 maart 2002, nr. 57/2002; 8 mei 2002, nr. 85/2002; 15 oktober 2002, nr. 152/2002). Soms wordt daarnaast ook nog naar andere artikelen van de Grondwet verwezen, zoals artikel 145 (voornoemde arresten van 14 februari 2001, nr. 19/2001; 28 maart 2002, nr. 57/2002; 8 mei 2002, nr. 85/2002; 15 oktober 2002, nr. 152/2002) of artikel 157 (voornoemd arrest van 13 maart 2001, nr. 33/2001).

<sup>(24)</sup> Zie de genoemde arresten van het Arbitragehof van 14 februari 2001, 28 maart 2002, 8 mei 2002 en 15 oktober 2002.

Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State is er steeds van uitgegaan dat het regelen van de bevoegdheid van de rechtscolleges een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is <sup>(25)</sup>.

14. De vraag zou kunnen rijzen of die conclusies nog gehandhaafd kunnen worden, in het licht van de wijziging die bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen is aangebracht in artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 <sup>(26)</sup>.

Ook al geeft die wetswijziging aanleiding tot interpretatieproblemen, toch lijkt het te dezen niet nodig om nader op die problemen in te gaan <sup>(27)</sup>. Er moet immers van uitgegaan worden dat de bevoegdheid inzake de radio-omroep en de televisie, die bij artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen is overgedragen - en die, volgens de hiervoor ontwikkelde analyse, de bevoegdheid omvat om het recht van antwoord ten aanzien van radio en televisie te regelen (zie nr. 10) -, op zich niet de bevoegdheid omvat om de rechtbank aan te wijzen die bevoegd is voor het beslechten van geschillen i.v.m. het recht van antwoord op radio en televisie, noch de bevoegdheid om de rechtspleging voor de betrokken rechtbank te regelen.

---

<sup>(25)</sup> Zie in het bijzonder advies 26.610/AV/4 van 31 oktober en 17 november 1997 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 2 april 1998 "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", Parl. St., Waals Parl., 1997-98, nr. 332-1, (2), 32-34.

<sup>(26)</sup> Tot aan de wijziging bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 bepaalde artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat, behoudens toepassing van artikel 10, het decreet de aangelegenheden regelde bedoeld in de artikelen 4 tot 9, "onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden". Thans bepaalt artikel 19, § 1, eerste lid, dat het decreet de voornoemde aangelegenheden regelt, "onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden".

<sup>(27)</sup> Overigens maakt de bijzondere wet van 13 juli 2001 het voorwerp uit van verscheidene beroepen tot vernietiging, die thans bij het Arbitragehof aanhangig zijn. Het Hof zou aldus de mogelijkheid kunnen hebben om zich uit te spreken over de draagwijdte van het nieuwe artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en over de verenigbaarheid van die bepaling met de Grondwet.

15. Welke ook de interpretatie is die aan het nieuwe artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gegeven moet worden, te dezen lijkt artikel 10 van die bijzondere wet in elk geval aan de decreetgever de mogelijkheid te bieden om een bepaling als die van artikel 11 van het voor advies voorgelegde voorstel aan te nemen <sup>(28)</sup>.

Krachtens artikel 10 van de bijzondere wet kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Daartoe is voorts ook vereist dat de betrokken aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de door de decreetgever aan te nemen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is <sup>(29)</sup>.

Te dezen kan de decreetgever het noodzakelijk oordelen om aan de persoon die zich benadeeld acht door een mededeling op radio en televisie, een middel ter beschikking te stellen dat het hem mogelijk maakt om over een terzake gerezen geschil snel een uitspraak ten gronde te verkrijgen. Door de omvang van het luisteraars- of kijkerspubliek kan de benadeling immers zeer groot zijn, hetgeen een snelle uitspraak over het recht van de persoon wenselijk kan maken.

Voorts lijkt de regeling van de rechterlijke bevoegdheid en de rechtspleging inzake geschillen m.b.t. de uitoefening van het recht van antwoord zich te lenen tot een gedifferentieerde regeling, naargelang van de media waarop dat recht betrekking heeft.

Ten slotte moet vastgesteld worden dat de voorgestelde regeling, zowel wat betreft de bevoegdheid van de rechter als wat betreft de procedureregels, in ruime mate in overeenstemming is met de thans geldende federale regeling, vervat in artikel 12 van de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord. Artikel 11 van het voorstel zal derhalve nauwelijks invloed hebben op de per hypothese aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid inzake de bevoegdheid van de rechtscolleges, noch op de federale bevoegdheid inzake de rechtspleging voor de rechtscolleges.

---

<sup>(28)</sup> Zie in die zin ook de toelichting bij het voorstel, p. 4.

<sup>(29)</sup> Zie, o.m., de hiervóór genoemde arresten van het Arbitragehof van 14 februari 2001, nr. 19/2001, en 8 mei 2002, nr. 85/2002. Vgl. het hiervóór genoemde arrest van 13 maart 2001, nr. 33/2001.

Door artikel 11 van het voorstel aan te nemen, zou de decreetgever derhalve binnen de grenzen blijven, die zijn aangegeven door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

16. Welk toepassingsgebied ook aan de voorgestelde regeling wordt gegeven, er zou in elk geval overwogen kunnen worden om de bepalingen van het voorstel te integreren in de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995.

17. De voorgestelde regeling is bedoeld om, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, in de plaats te komen van de regeling vervat in de wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord, althans in zoverre die wet van toepassing is op radio- en televisieomroepen.

Die wet moet dan ook in de voornoemde mate worden opgeheven.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikel 3

18. Volgens dit artikel heeft eenieder "recht op informatie via radio en televisie".

De draagwijdte van dit recht wordt niet nader bepaald. Ook de toelichting bij het voorstel verschaft daarover geen duidelijkheid.

De Raad van State merkt overigens op dat de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie reeds bepalingen bevatten i.v.m. de verplichting voor radio- en televisieomroepen om informatie te bieden (zie met name de artikelen 8, § 2; 38, § 1, 3°; 38quinquies, § 1, 3°; 38 nonies, § 1, 3°; 48; 51).

Indien artikel 3 van het voorstel niet bedoeld is om iets toe te voegen aan de bedoelde bepalingen van de gecoördineerde decreten, kan het beter weggelaten worden. Indien het wel bedoeld is om iets toe te voegen, dient de draagwijdte ervan nader bepaald te worden.

#### Artikel 11

19. Dit artikel heeft een algemene draagwijdte, in die zin dat het slaat op alle geschillen die uit de toepassing van het voorgestelde decreet kunnen voortvloeien.

Het zou dan ook beter zijn om dit artikel te verplaatsen na de bepalingen van het voorstel die betrekking hebben op het recht van mededeling (artikelen 13 tot 16).

#### Artikel 13

20. Volgens paragraaf 2 heeft elke natuurlijke persoon die in een programma als verdachte, beklaagde of beschuldigde is genoemd, herkenbaar in beeld is gebracht of impliciet is aangewezen, het recht om de kosteloze opname van een recht van mededeling te verzoeken.

Uit artikel 14, eerste lid, 3°, kan bovendien afgeleid worden dat een persoon als bedoeld in artikel 13, § 2, een mededeling slechts kan doen opnemen als hij buiten vervolging gesteld of vrijgesproken is. Die voorwaarde zou best met zoveel woorden in artikel 13, § 2, bepaald worden.

#### Artikel 14

21. Uit de tekst van het eerste lid, 3°, volgt dat de seponering van een zaak geen aanleiding geeft tot het ontstaan van een recht op mededeling <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> In de toelichting bij het voorstel wordt de "klassering zonder gevolg" nochtans wel genoemd als een geval waarin het recht van mededeling ontstaat (p. 4).

Bovendien bepaalt artikel 14, tweede lid, in verband met de buitenvervolginstelling, dat die geen aanleiding geeft tot het ontstaan van het recht van mededeling, als de buitenvervolginstelling verkregen is ten gevolge van het verval van de strafvordering.

Het komt de Raad van State voor dat de seponering van een zaak - die het voorwerp uitmaakt van een gemotiveerde beslissing (artikel 28quater van het Wetboek van Strafvordering) - en de buitenvervolginstelling wegens het verval van de strafvordering gevallen vormen die vergelijkbaar zijn met de gevallen waarin het recht van mededeling volgens het voorstel wel ontstaat. Voor de uitsluiting van het recht van mededeling in de eerstgenoemde gevallen dient dan ook een verantwoording te worden gegeven die de toets met het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan. Indien geen dergelijke verantwoording gegeven kan worden, zou het recht van mededeling tot de genoemde gevallen uitgebreid moeten worden <sup>(31)</sup>.

-----

---

<sup>(31)</sup> Zie R.v.St., advies 26.845/4 van 25 maart 1998, Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 2034-1, (20), pp. 24-26, en Parl. St., Kamer, nr. 50-815/1, (26), pp. 30-32.

30.993/AV/3

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, voorzitter,
Mevrouw de Heren	M.-L. WILLOT-THOMAS, M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitters,
	D. ALBRECHT, P. LIENARDY, P. LEMMENS, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	staatsraden,
Mevrouw de Heren	F. DELPEREE, H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en W. PAS, auditeurs.  
De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN,  
eerste referendaris, en Mevr. A.-F. BOLLY, referendaris.

DE HOOFDGRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

W. DEROOVER

De derde kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER