

VLAAMSE RAAD

BUITENGEWONE ZITTING 1988

20 APRIL 1988

ONTWERP VAN DECREET

houdende bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Executieve, getroffen ter uitvoering van artikel 8, §§ 2 en 4, artikel 9, § 1 en artikel 10 van het decreet van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen

AMENDEMENTEN

1. AMENDEMENTEN

voorgesteld door de heer L. Van den Bossche c.s.

Artikel 2, § 1

Besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende de voorwaarden tot erkenning van niet-openbare televisieverenigingen

A. Artikel 1, 3^o wijzigen als volgt :

„de nieuwsgaring en de redactie van haar journaal en duidingsprogramma's ondermeer toevertrouwen aan beroepsjournalisten of personen die in de voorwaarden zijn deze titel te verwerven overeenkomstig de wet van 30 december 1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist.”

VERANTWOORDING

Het afleveren van een erkenning vanwege de overheid aan een niet-openbare televisievereniging kan niet afhankelijk worden gemaakt van de voorwaarde dat de redactie van de informatieve pro-

Zie :

63 (BZ 1988)

- Nr. 1 : Ontwerp van decreet (Omslag)
- Nrs. 2 en 3 : Amendementen
- Nr. 4 : Verslag
- Nr. 5 : Amendementen
- Nr. 6 : Advies van de Raad van State

programma's moet worden toevertrouwd aan beroepsjournalisten of aan personen die in de voorwaarden zijn om de titel van beroepsjournalist te verwerven. Deze bepaling is in strijd met art. 14 en 18 GW en art. 10 EVRM.

Hoewel wordt aangenomen dat een vergunningsstelsel voor radio en televisie niet in strijd is met art. 14 en 18 GW en art. 10 EVRM (lid 1, in fine), toch kunnen niet om het even welke voorwaarden worden opgelegd aan de niet-openbare televisieverenigingen.

Met name de verplichting dat de redactie van de informatieve programma's moet worden toevertrouwd aan beroepsjournalisten is een maatregel die de gereguleerde vrijheid van expressie en informatie via de audiovisuele media beperkt tot één categorie burgers, m.n. de beroepsjournalisten (en de personen die in de voorwaarden verkeren om de titel van beroepsjournalist te verwerven), daar waar de vrijheid van expressie en informatie is gegarandeerd voor alle burgers, beroepsjournalist of geen beroepsjournalist.

De overheid kan het verlenen van steunmaatregelen aan de opiniedagbladers wel afhankelijk maken van de voorwaarde dat de redactie uit minstens 10 beroepsjournalisten moet bestaan (art. 2, 3° van de Wet van 19 juli 1979 tot behoud van de verscheidenheid van de opiniedagbladers), maar dit betreft enkel een voorwaarde tot ondersteuning vanwege de overheid in het kader van de stimulering van de pluriformiteit in de opiniedagbladers. Een dagblad(tite1) die niet voldoet aan de gestelde voorwaarde, wordt niet verhinderd te verschijnen.

Een niet-openbare televisievereniging daarentegen die niet voldoet aan de voorwaarde gesteld in art. 1, 3° van het Besluit van de Vlaamse Executieve, wordt de erkenning onthouden en wordt verhinderd als private TV-omroep programma's uit te zenden of door te geven.

Ook strijdig met art. 14 en 18 van de GW zou zijn het verschijnen van een dagblad of weekblad afhankelijk te maken van de voorwaarde dat de redactie is toevertrouwd aan beroepsjournalisten.

Overigens wordt met de bedoelde voorwaarde een gevaarlijk precedent geschapen. Het is immers de overheid die de voorwaarden vastlegt waaraan moet worden voldaan om als beroepsjournalist erkend te worden (wet 30 december 1963). De overheid kan op die manier indirect bepalen aan welke voorwaarden de journalisten moeten voldoen willen zij in aanmerking komen voor indienstreding bij de niet-openbare televisieverenigingen. Terwijl het opleggen van voorwaarden aanvaardbaar is in het kader van de erkenning en bescherming van de titel van beroepsjournalist, en in het kader van het verlenen van bepaalde faciliteiten van overheidswege, het feit dat deze voorwaarden ook moeten vervuld zijn als erkenningsvoorwaarde in het kader van de samenstelling van de redactie van de niet-openbare televisieverenigingen, is in strijd met art. 14 en 18 GW en art. 10 EVRM (met name betreft het een voorwaarde die geen steun vindt in art. 10 lid 2 EVRM).

In deze moet ook benadrukt worden dat de wet van 30 december 1963 betreffende de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist een beperkte draagwijdte heeft : de wet verleent enkel bescherming tot het voeren van de titel van beroepsjournalist en koppelt daaraan het verstrekken van identificatiedocumenten en -kentekens waardoor de beroepsjournalisten aanspraak kunnen maken op een aantal faciliteiten in de uitoefening van hun nieuwsgarings- en informatietaak. Precies om de strijdigheid te vermijden met art. 14 en 18 GW werd de uitoefening van het beroep van journalist niet afhankelijk gemaakt van het dragen van de titel van beroepsjournalist, zoals ook het recht om in een krant te schrijven onverkort werd gelaten.

In zijn advies van 11 december 1962 merkte de Raad van State bij wijze van algemene opmerking op :

„Het ontwerp strekt er toe, de titel van „beroepsjournalist” wettelijk te erkennen en op het wederrechtelijk gebruik ervan straffen te stellen.

Zoals de Raad van State reeds naar aanleiding van een eerste ontwerp in zijn advies van 14 juli 1959 (L. 6727/2) nadrukkelijk heeft opgemerkt, „laat de instelling van de titel ieders recht om in een krant te schrijven onverkort. Dit recht bestaat, los van de toekenning van de titel”.

De titel kent generlei monopolie of voorrecht toe. Alleen onder die voorwaarden is tegen het ontwerp geen grondwettelijk bezwaar in te brengen en druist het niet in tegen artikel 10 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955”. (Adv. R.v.S., Afd. Wetg., 11 december 1962, St., S., 1962-1963, nr. 167, 6 ; zie ook : Adriaens, H., De erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist, Brugge, 1967, p. 7)

Bij herhaling is ook beklemtoond dat het recht om in een blad te schrijven niet afhankelijk mag worden gemaakt van de toetreding tot een orde van journalisten (Lievens, J., „Vraagtekens bij een even-

tuele orde van journalisten”, R.W., 1975-1976, 2059-2062 ; Mast, A. en Dujardin, J., Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht, Gent, 1981, nr. 498 ; Brewaeys, E., „Overheidsensuur en uitingsvrijheid”, in Tegenspraak cahier nr. 3, Persvrijheid, omroeprecht en nieuwe media, Antwerpen, 1987, 13).

De bepaling in voorliggend Besluit van de Vlaamse Executieve legt een weliswaar minder verregaande, maar in het licht van de vrijheid van meningsuiting evenzeer ontoelaatbare voorwaarde op : de medewerking aan de redactie van de niet-openbare televisievereniging wordt niet afhankelijk gemaakt van het lidmaatschap van een orde, maar wel van het bezit van de titel van beroepsjournalist (of het in de voorwaarden verkeren daartoe).

De verplichting ingeschreven in art. 1, 3° is bijgevolg vanuit juridisch standpunt ontoelaatbaar (strijdigheid met grondwet en EVRM).

Toch kan de doelstelling die aan de basis ligt van deze erkenningsvoorwaarde principieel ten volle onderschreven worden : nl. het streven opdat in de samenstelling en organisatie van de redactie waarborgen zouden aanwezig zijn op het vlak van de professionele journalistieke bekwaamheid. Het doel is met andere woorden volkomen legitiem, maar de in het Besluit van de Vlaamse Executieve opgelegde erkenningsvoorwaarde als middel om dit doel te bereiken is niet legitiem of legt in elk geval een (al te) beperkende voorwaarde op die niet in overeenstemming is met het nagestreefte doel.

Het ingediende amendement strekt ertoe aan dit bezwaar tegemoet te komen door de redactie niet exclusief toe te vertrouwen of voor te behouden aan beroepsjournalisten of personen die in de voorwaarden verkeren tot het verwerven van de titel van beroepsjournalist.

Bovendien beoogt het amendement de betrokkenheid van beroepsjournalisten, niet alleen op het niveau van de redactie, maar op de verschillende niveau's van het informatieproces, i.e. vanaf de informatiegaring tot de (eind)redactie. De redactie en presentatie van het nieuws wordt immers in grote mate bepaald door het informatie-aanbod. Daarom dient de vooropgestelde medewerking van beroepsjournalisten zich niet te beperken tot de redactie maar moeten ondermeer ook beroepsjournalisten ingeschakeld worden bij de nieuwsgaringstaak van de niet-openbare televisievereniging.

Met het voorgestelde amendement blijft de doelstelling die aan de basis ligt van art. 1, 3° in voldoende mate gehandhaafd en wordt zelfs op een vollediger wijze verzekerd, terwijl de grondwettelijke en verdragrechtelijke bezwaren komen te vervallen.

B. Artikel 1 aanvullen met artikel 1, 4° :

„In de samenstelling van de Raad van Bestuur een vertegenwoordiging inhouden van de ideologische en filosofische strekkingen.

De erkenning kan niet worden verleend indien door de Mediaraad binnen de gestelde termijn een gemotiveerd negatief advies is verleend met betrekking tot deze voorwaarde.”

VERANTWOORDING

In zijn advies van 6 april 1988 (L. 18.55411, 11) is de Raad van State van oordeel dat het toen voorgestelde amendement neerkomt op een uitbreiding van het toepassingsgebied van de cultuurstichting van 16 juli 1973.

Volgens de Raad van State is de Vlaamse Raad daartoe niet bevoegd krachtens art. 59bis, par. 7 GW krachtens hetwelk de nationale wetgever de regelen vaststelt teneinde elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen.

De gevolgen van art. 59bis, par. 7 GW zijn evenwel niet zo absoluut als de Raad van State poneert.

Hoewel het treffen van maatregelen ter voorkoming van discriminatie op ideologische en filosofische grond inderdaad krachtens art. 59bis, par. 7 GW aan de nationale wetgever toekomt, betekent dit nog niet dat de decreetgever ter zake over geen bevoegdheid zou beschikken. Krachtens en in uitvoering van art. 6 en 6bis GW moet het genot van rechten en de vrijheden zonder discriminatie verzekerd worden.

Art. 6bis GW bepaalt : „Te dien einde waarborgen de wet en het decreet onder meer de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden”.

In uitvoering van zijn bevoegdheid op grond van art. 4, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is de decreetgever bevoegd bij de regulering van de materie inzake de „radio-omroep en televisie”

de voorwaarden op te leggen inzake de erkenning van de niet-openbare televisieverenigingen en in uitvoering van art. 6 en 6bis GW het daarin vervatte non-discriminatiebeginsel te concretiseren specifiek voor de materie inzake de niet-openbare televisie.

Daar bovenop kan de stelling verdedigd worden dat de decreetgever eveneens bevoegd is om de toepassingsfeer van de wet van 16 juli 1973 te concretiseren op de haar krachtens de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegewezen bevoegdheidsterreinen. De regel volgens dewelke een globale regeling van non-discriminatie de nationale wetgever toekomt (art. 59bis, par. 7), betekent nog niet dat een specifieke toepassing van non-discriminatie op een bevoegdheidsterrein van de Gemeenschappen, aan de decreetgever ontzegd is.

Een concrete toepassing van dit principe dat zich bovendien situeert in dezelfde als de hier voorliggende materie, kan gevonden worden in art. 4 van het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 17 juli 1987 over de audiovisuele sector (décret sur l'audiovisuel).

Art. 4 bepaalt : „Pour être autorisé, une télévision locale et communautaire doit : 1° Être constitué en association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, et se conformer aux dispositions de la loi du 13 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques”.

In dit decreet is dus expliciet de verplichting opgelegd dat de kandidaat lokale en communautaire niet-openbare televisieverenigingen in de Franse Gemeenschap zich in hun VZW-structuur moeten conformeren aan de bepalingen van het cultuurpact van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt. I.e. een analoge bepaling zoals voorgesteld in het door ons ingediende amendement.

Overigens doet het advies van de Raad van State van 6 april 1988 en de daarin vertolkte stelling van bevoegdheidsoverschrijding vanwege de decreetgever nog andere vragen rijzen.

Immers, het decreet van 28 januari 1987 bevat zelf een bepaling die om in de terminologie te blijven van de Raad van State, een „uitbreiding inhoudt van het toepassingsgebied” van de wet van 16 juli 1973.

Art. 9, par. 2 bepaalt : „In de programma's (van de niet-openbare televisieverenigingen bedoeld onder art. 7, 1° van het decreet) wordt elke vorm van discriminatie geweerd. De programmaopbouw geschiedt derwijze dat hij geen aanleiding geeft tot discriminatie tussen de ideologische of filosofische strekkingen”.

Herhaaldelijk is beklemtoond dat de niet-openbare televisieverenigingen privaatrechtelijke instellingen zijn die niet belast zijn met een openbare dienst (St. Vl. R., 1984-1985, nr. 303/6, 39, 46) en dat aldus de Cultuurpactwet niet van toepassing is op deze verenigingen. Precies omdat de Cultuurpactwet niet van toepassing werd geacht op de niet-openbare televisieverenigingen, werd als **erkenningsvoorwaarde** in het decreet dit non-discriminatiebeginsel met betrekking tot de programma's en de programmaopbouw-expliciet opgenomen (St., Vl. R., nr. 152/10, 139-140).

De in het advies van 6 april 1988 ontwikkelde stelling van de exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever ten aanzien van bepalingen strekkende tot niet-discriminatie om ideologische en filosofische redenen, heeft m.a.w. aanleiding tot een op zijn minst onduidelijke situatie.

Ofwel is art. 9, par. 2 van het decreet van 28 januari 1987, in het licht van art. 59bis, par. 7, GW, uitgevaardigd met **bevoegdheidsoverschrijding**. Ook het door ons voorgestelde amendement moet dan om dezelfde reden worden afgewezen, waardoor er ten aanzien van de niet-openbare televisieverenigingen geen waarborgen bestaan inzake non-discriminatie van ideologische of filosofische strekkingen. Deze vaststelling kan een reden inhouden tot het indienen van een motie in het kader van de alarmbeproevedure zoals voorzien in art. 4 en 5 van de wet van 3 juli 1971.

Ofwel is de decreetgever wel degelijk bevoegd om in de **erkenningsvoorwaarden** voor niet-openbare televisieverenigingen waarborgen inzake niet-discriminatie in te schrijven, zoals gebeurde in art. 9, par. 2 van het decreet van 28 januari 1987, en art. 4 van het decreet van 17 juli 1987. Ook het door ons ingediende amendement komt derhalve in aanmerking voor opname in het voorliggend ontwerp van decreet.

Het eerste lid is te beschouwen als een uitvoering van art. 6 en 6bis GW. Door de Raad van State geponeerde (maar ter discussie staande) stelling van bevoegdheidsoverschrijding (adv. R.v.S., 6 april 1988, L.18.554/1, 11) wordt hiermee ondervangen. In art. 6bis GW is sprake van het waarborgen van non-discriminatie door zowel wet als decreet.

Het tweede lid maakt de erkenning niet afhankelijk van een positief advies van de Mediaraad, waardoor de Mediaraad door het niet

geven of het niet tijdig geven van een advies de Vlaamse Executieve kan verhinderen tot erkenning over te gaan. Krachtens het tweede lid zoals hier voorgesteld, kan de Vlaamse Executieve niet erkennen indien de Mediaraad op een gemotiveerde wijze van oordeel is dat aan de erkenningsvoorwaarden bedoeld in lid 1 van dit amendement niet is voldaan.

C. Artikel 3, 5° wijzigen als volgt :

„de nieuwsgaring en de redactie van hun journaal en diidingsprogramma's ondermeer toevertrouwen aan beroepsjournalisten of personen die in de voorwaarden zijn deze titel te verwerven overeenkomstig de wet van 30 december 1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist.”

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording sub A.

D. Artikel 3 aanvullen met artikel 3, 6° :

„In de samenstelling van de Raad van Bestuur een vertegenwoordiging inhouden van de ideologische en filosofische strekkingen.

De erkenning kan niet worden verleend indien door de Mediaraad binnen de gestelde termijn een gemotiveerd negatief advies is verleend met betrekking tot deze voorwaarde.”

VERANTWOORDING

Zie de verantwoording sub B.

L. VAN DEN BOSSCHE

A. DE BEUL

W. VAN DURME

J. VAN ELEWYCK

II. AMENDEMENT

voorgesteld door de heer J. Van Elewyck c.s.

Artikel 2, § 2

Besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 houdende de criteria met betrekking tot de duur van de erkenningen van niet-openbare televisieverenigingen, wordt bekrachtigd.

Paragraaf 2 vervangen door de volgende tekst :

„Het hiernavolgende besluit houdende de criteria met betrekking tot de duur van de erkenningen van niet-openbare televisieverenigingen wordt bekrachtigd : ‘

„ Artikel 1

De criteria met betrekking tot de duur van de erkenningen van niet-openbare televisieverenigingen, zoals bedoeld in artikel 8, §1 en 2 van het Decreet van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radio- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen zijn :

- de personeelsplanning en de nieuwe tewerkstelling, door bedoelde niet-openbare televisieverenigingen gegarandeerd ;***
- de verbintenis aangegaan door bedoelde niet-openbare televisieverenigingen om het aandeel eigen culturele producties in de programmering aanzienlijk op te voeren boven de opgelegde minima.***

Artikel 2

Met in achtneming van deze criteria kan de Vlaamse Executieve de duur van de erkenningen bepalen. Ze zal minimum 4 en maximum 8 jaar bedragen. ”

VERANTWOORDING

A. Het besluit N87-1883 van 16 september 1987 van de Vlaamse Executieve (Belgisch Staatsblad van 15 oktober 1987, blz. 15030) wordt wel uitgevaardigd onder de titel „houdende de criteria met betrekking tot de duur van de erkenningen” enz., maar behelst zelf geen enkel criterium. Integendeel, de artikels 1 en 2 hebben uitsluitend betrekking op de duur van de erkenning zelf, artikel 3 op de verlenging van deze erkenning.

De wil van de decreetgever wordt hierdoor miskend : art. 8, § 4 van het decreet van 28 januari 1987 spreekt duidelijk over de criteria met betrekking tot de duur van de erkenning.

Door te pogen niet de criteria, maar wel de duur zelf bij reglementair besluit te laten vastleggen – én bekrachtigen door de Vlaamse Raad beoogt de Vlaamse Executieve duidelijk de duur van de erkenningen zelf bij Decreet te doen vastleggen, ongeacht de criteria.

B. Precies om politieke willekeur bij het bepalen van de duur van erkenningen te voorkomen is een zo objectief mogelijke omschrijving van criteria nodig.

De in artikel 1 van het voorgelegde amendement ontwikkelde criteria voldoen aan een meervoudige bekommernis :

- de door de Vlaamse Executieve bij het neerleggen van het Ontwerp, dat later (gewijzigd) het Decreet van 28 januari 1987 werd ontwikkelde oogmerken nastreven.***
- zowel de tewerkstelling in deze sector bevorderen als de eigen culturele producties maximaal stimuleren.***
- anderzijds voorkomen dat het medialandschap automatisch voor een onredelijk lange periode beheerst wordt door één privé-onderneming, die ter zake over een feitelijk monopolie beschikt.***

J. VAN ELEWYCK

A. DE BEUL

W. VAN DURME

L. VAN DEN BOSSCHE
