

EUROPEAN MASTERS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Op 13.2.1992 ondertekenden vertegenwoordigers van vijf Europese Hogescholen (Brussel, Berlijn, Leeuwarden, Liverpool en Ludwigsburg) die een opleiding Bestuurskunde en Overheidsmanagement verzorgen, in Maastricht een akkoord dat de oprichting voorziet van een EUROPEAN MASTERS IN PUBLIC ADMINISTRATION.

Het is een één-jarige post-graduate opleiding met als doel de studenten een diepgaand inzicht mee te geven eensdeels in de administratieve structuren, procedures, beleid en cultuur van minstens één andere staat van de EG (uitwisselingsprogramma), en anderdeels, in de administratieve structuren, procedures, wetgeving en bestuurscultuur van het bestuursstelsel van de EG (verplichte cursussen).

Het programma omvat (eventueel gespreid over twee jaar):

1. *januari - april*: de gastland-module, te volgen aan de buitenlandse Hogeschool die men gekozen heeft; de cursussen geven een inzicht in de bestuursstructuren en -cultuur van het gastland, een taal cursus is verplicht en praktijkervaring wordt in het programma ingebouwd; de cursussen worden in het Engels gedoceerd.
2. *mei - juni*: de vergelijkende module aan de Erasmushogeschool: cursussen over de wettelijke, administratieve en politieke systemen in de EG-landen in een vergelijkend perspectief; de cursussen worden in het Nederlands of door gastprofessoren in het Engels gedoceerd.
3. *juli - september*: een eindwerk over een Europees probleem dat voor een internationale jury, samengesteld uit professoren van de eigen Hogeschool en die van het gastland, wordt verdedigd.
4. *oktober - december*: de Europese module, zij wordt gevolgd aan de Hogeschool waar de inschrijving wordt genomen; de docenten zijn o.m. hoge ambtenaren uit de Europese administratie; het zijn cursussen over de administratieve structuren, procedures, wetgeving en bestuurscultuur van de EG; de cursussen worden in het Nederlands gedoceerd.

Men kan in het programma instappen op 1 januari of op 1 oktober. De volgorde van de modules blijft onveranderd.

DEELNEMINGSVOORWAARDEN

Kandidaten zijn:

1. afgestudeerden van de universiteit of een Hogeschool met een diploma in de Bestuurskunde, Bestuurswetenschap of Politieke en Sociale Wetenschappen, richting bestuurswetenschap;
2. afgestudeerden van een universiteit of hogeschool met een ander diploma, eventueel mits een voorafgaande bijscholing in de bestuurskunde en/of het overheidsmanagement;
3. ambtenaren uit het top- of middle management met een aantal jaren ervaring;
4. verantwoordelijken uit bedrijven die op één van de deelnemende landen gericht zijn.

Het Academic Committee oordeelt over de toelating van de kandidaten die vallen onder de punten 2, 3 en 4.

INSCHRIJVINGSGELD

- | | |
|--|-----------|
| 1. pas afgestudeerde studenten die zich willen specialiseren | 1.000 ECU |
| 2. werkenden die zich willen bijscholen | 2.500 ECU |

Werkzoekenden die aan de voorwaarden voldoen, kunnen een tussenkomst krijgen van het Europees Sociaal Fonds, onder bepaalde voorwaarden, en betalen dan slechts 250 ECU.

Voor verdere inlichtingen kan men zich wenden tot de Erasmus Hogeschool: Prof. dr. H. WUYTS, E-MPA-coördinator, Tel.: 02.230 75 01 of 230 12 60, Fax: 02.230 99 90

BIJDRAGEN

DE GRENZEN VAN DE PARLEMENTAIRE CONTROLE OP DE PROGRAMMATIE-AUTONOMIE VAN DE OPENBARE OMROEP (*)

door

ALBRECHT, D. (Erasmus Hogeschool te Brussel),
VELAERS, J. (U.F.S.I.A., U.I.A. en K.U. Brussel) en
VOORHOOF, D. (U.G. en U.I.A.)

1. PROBLEEMSTELLING

Dit advies wordt uitgebracht op verzoek van het Bureau van de Vlaamse Raad. De wordingsgeschiedenis van de adviesaanvraag is weergegeven in de nota van 25 maart 1991 van bestuursdirecteur decreetgeving R. COPPENS:

«a. Op 7 januari 1991 interpeleerden de heren W. PEETERS en G. ANNEMANS de Gemeenschapsminister van Cultuur over het niet-uitzenden door de BRTN van een aantal afleveringen van de door de heer Maurice DE WILDE samengestelde repressiereeks (Beknopt Verslag, nr. 24 van 7 januari 1991, bladzijde 8-11). Tot besluit van deze interpellatie werd door de heer W. VERREYCKEN een motie van aanbeveling ingediend (stuk 443 (1990-1991) - Nr. 1).

b. Op 9 januari 1991 diende de heer W. LUYTEN een actuele vraag in ertoe strekkend de Gemeenschapsminister van Cultuur te vragen er zorg voor te dragen de commissie voor de Media de gewraakte delen van de BRTN-repressiereeks te laten bekijken. De voorzitter van de Raad was van oordeel dat deze aangelegenheid een zaak was van de commissie voor de Media van de Vlaamse Raad. De actuele vraag van de heer LUYTEN werd onontvankelijk verklaard.

Op 10 januari 1991 werd de commissievoorzitter door het secretariaat van de Raad op de hoogte gesteld van deze beslissing. Dezelfde dag nog vroeg de

heer W. LUYTEN aan de commissievoorzitter de visie van de gewraakte BRTN-afleveringen op de agenda van de commissie te plaatsen.

c. Naar aanleiding van de hoofdelijke stemming over bovenvermelde motie van aanbeveling van de heer W. VERREYCKEN sprak de heer W. PEETERS op 24 januari 1991 in openbare vergadering van de Raad de hoop uit dat de commissie voor de Media de kans zou krijgen zich vooralsnog van de objectiviteit van de uitzendingen te vergewissen (Beknopt Verslag, nr. 34 van 24 januari 1991, bladzijde 1).

d. Op verzoek van de heer W. LUYTEN vroeg de voorzitter van de commissie voor de Media met een brief van 7 februari 1991 het ter beschikking stellen van de betreffende cassettes.

e. Mevrouw E. WITTE, voorzitter van de raad van bestuur van de BRTN, antwoordde op 14 februari 1991, namens de vaste commissie, dat de vraag van de heer W. LUYTEN eerst diende te worden voorgelegd aan de gemeenschapsminister belast met het toezicht op de BRTN, met name de heer P. DEWAELE.

(*) Deze bijdrage is het advies «over openbare omroep en parlementaire controle» dat door de auteurs op verzoek van het Bureau van de Vlaamse Raad aan de Vlaamse Raad werd uitgebracht en waarvan de Voorzitter van de Vlaamse Raad de publicatie in het T.B.P. heeft toegestaan met het oog op een ruimere verspreiding - Zie Stuk 232 (BZ 1992) nr. 1 Vlaamse Raad van 15.10.1992).

f. Tijdens de vergadering van de commissie voor de Media van 19 februari 1991 deelde de gemeenschapsminister mede geen bezwaar te hebben tegen het feit dat de BRTN de beeldbanden van de twee nog niet uitgezonden programma's van de repressiereeks ter beschikking zou stellen van de commissie voor de Media. Minister P. DEWAELE bevestigde dit in een schrijven aan de voorzitter van de raad van bestuur van de BRTN.

g. Op 5 maart 1991 liet mevrouw E. WITTE, voorzitter van de raad van bestuur van de BRTN, de voorzitter van de commissie voor de Media weten dat de vaste commissie van de BRTN unaniem van oordeel was dat het verzoek van de commissie voor de Media niet kon worden ingewilligd. Die weigering werd als volgt verantwoord: «De BRTN geniet een volledige expressievrijheid of vrijheid van meningsuiting overeenkomstig de artikelen 14 en 18 van de Grondwet en artikel 10 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De BRTN bepaalt zelf wat hij uitzendt. Elke preventieve maatregel van welke overheid dan ook is uit den boze, ook al zou die preventieve maatregel bedoeld zijn om de eigen interne censuurmaatregel van de BRTN ongedaan te maken. Met een preventieve maatregel wordt inderdaad elk voorafgaand ingrijpen of bemoeienis van de overheid bedoeld.

Die grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting is trouwens ook – eigenlijk ten overvloede – verwoord in artikel 2 van het Omroepdecreet, dat bepaalt dat de BRTN het programma van zijn uitzendingen vaststelt, en in artikel 23, dat elke voorafgaande censuur van de regering verbiedt ter attentie van alle programma's met een informatief karakter. Beide bepalingen benadrukken dat de BRTN autonoom de inhoud, de vorm en het tijdstip van zijn uitzendingen vaststelt. De BRTN wenst dan ook op generlei wijze afstand te doen van zijn programmeringsvrijheid.»

h. Met een actuele vraag wilde de heer A. DE BEUL tijdens de openbare vergadering van 21 maart 1991 van de Gemeenschapsminister van Cultuur vernemen of de gemeenschapsminister via zijn gemeenschapscommissaris de programma's zou opvorderen. De heer A. DE BEUL meende dat de programmeringsvrijheid van de BRTN in botsing kwam met het controlerecht van de Vlaamse Raad. De voorzitter van de Raad besliste de zaak voor te leggen aan het Bureau van de Vlaamse Raad (Beknopt Verslag, nr. 47 van 21 maart 1991, bladzijde 5).

i. Naar aanleiding van bovenvermelde actuele vraag van de heer A. DE BEUL vraagt de heer P. CHEVALIER, voorzitter van de commissie voor de Media, bij brief van 22 maart 1991 dat het secretariaat van de Vlaamse Raad de aangesneden problematiek zou onderzoeken, met name het probleem van de censuur en het controlerecht.

Ten slotte voegt de heer P. CHEVALIER er in zijn brief aan toe dat het aangewezen zou zijn, na kennisname van de studie door de diensten, dat het Bureau

zich zou uitspreken samen met een representatieve afvaardiging van de commissie voor de Media.»

Op 25 april 1991 heeft de voorzitter van de Vlaamse Raad de volgende vragen aan de auteurs van dit advies voorgelegd:

1. hoe kan het parlementair controlerecht nog op een efficiënte wijze worden uitgeoefend?

2. hoe kan een mogelijke strijdigheid tussen enerzijds de uitoefening van het parlementaire controlerecht en anderzijds de aan de BRTN toegekende vrijheid van meningsuiting worden opgevangen?

3. kan eventueel tot sanctionering worden overgegaan?

In deze vragen zijn twee pijlers van de democratische rechtsstaat aan de orde: de vrijheid van meningsuiting, ook in de openbare omroep enerzijds en het recht van het parlement om controle uit te oefenen op de werking van de overheid en de door haar opgerichte openbare instellingen anderzijds.

In het hiernavolgende advies gaan we eerst de betekenis van de vrijheid van meningsuiting voor de openbare omroep na (2). Vervolgens onderzoeken we over welke controlemiddelen de Vlaamse Raad beschikt, zowel in het algemeen (3) als krachtens het BRTN-Decreet in het bijzonder (4). We gaan na in welke mate de Vlaamse Raad, op grond van deze controlemiddelen, de mededeling kan eisen van niet-uitgezonden beeldbanden en van documenten die betrekking hebben op de redactionele voorbereiding van programma's (5). We brengen vervolgens in kaart aan welke interne en externe controle de openbare omroep thans is onderworpen (6). Ten slotte doen we enkele suggesties ter verbetering van de controle op de openbare omroep (7).

2. DE OPENBARE OMROEP EN DE VRIJHEID VAN MENINGSUITING

De relatie tussen de overheid en de omroep – zowel de openbare als de niet-openbare omroep – wordt beheerst door de artikelen in de Grondwet en in de internationale verdragen over de rechten van mens die de vrijheid van meningsuiting betreffen.

A. DE BELGISCHE GRONDWET

De Belgische Grondwet vermeldt de radio en de televisie niet uitdrukkelijk. Toch lijkt het geen twijfel dat artikel 14 van de Grondwet over de vrije meningsuiting een algemene draagwijdte heeft en bijgevolg ook toepasbaar is op de vrije meningsuiting via radio en televisie. Volgens een eensluidende rechtsleer en rechtspraak, houdt dit artikel 14 een algemeen verbod in van preventieve maatregelen.

Dit verbod verhindert dat de overheid zich op enigerlei wijze voorafgaandelijk mengt in het doorgeven van informatie of opinies (1); het legt aan degene die

(1) Met uitzondering uiteraard van de eigen voorlichtingsdiensten van de overheid.

informeert of opinieert slechts de verplichting op zich nadien te verantwoorden volgens de wet.

Aangezien artikel 14 een algemene draagwijdte heeft, impliceert dit dat de overheid zich ook ten aanzien van de omroep dient te onthouden van elke preventieve inmenging (2). Dit verbod verhindert de overheid niet in abstracto, normatief het programma-aanbod te regelen (3), maar wel zich te mengen in concrete programmatiebeslissingen. Het verbod geldt niet alleen ten aanzien van de niet-openbare omroep, doch ook ten aanzien van de openbare omroep (4). Wanneer de overheid immers activiteiten organiseert die het gebruik van een fundamentele vrijheid – zoals de vrijheid van meningsuiting – veronderstellen, dient ze daarbij de grondwettelijke bepalingen in acht te nemen.

De openbare omroep is immers niet de overheidsomroep, het is niet de omroep waarin de overheid, het weze de meerderheid in de Vlaamse Raad of de Vlaamse Executieve, mee beslist over de programmatie. De onafhankelijkheid van de openbare omroep ten aanzien van de overheid is een *conditio sine qua non* om als onpartijdige omroep in een democratische samenleving te kunnen werken (5). Precies om die reden dienen ook de leidinggevende organen van de openbare omroep voldoende onafhankelijk te zijn van de overheid (6).

Uiteraard verhindert het verbod van preventieve maatregelen niet dat de overheid aan die leidinggevende organen het recht toekent en zelfs de plicht oplegt, erover te waken dat de programma's de grenzen van de uitsingsvrijheid niet overschrijden. Het verhindert wel dat de overheid zelf zich voorafgaandelijk mengt in de programmatie (7).

Artikel 20 van het BRTN-Decreet is dan ook volkomen in overeenstemming met artikel 14 van de Grondwet waar het elke vorm van censuur verbiedt voor de informatie-uitzendingen alsmede de mededelingen en de programma's met een algemeen informatieve inslag, alsook voor alle informatieve programma-onderdelen (8).

Rekening houdend met de ratio van het grondwettelijke verbod van preventieve maatregelen heeft het begrip censuur onzes inziens niet alleen betrekking op het negatief verbieden van bepaalde programma's of programma-onderdelen en op het uitoefenen van druk van overheidswege om de programmatie te beïnvloeden, doch ook op het positief opleggen van de verplichting om een bepaald programma of programma-onderdeel uit te zenden. Het begrip censuur slaat op elke voorafgaande beoordeling met de bedoeling de beslissing om al dan niet uit te zenden te beïnvloeden. Het zou een vorm van censuur zijn wanneer de overheid aan de openbare omroep oplegt welke programma's moeten worden uitgezonden tijdens de uren die deze krachtens het decreet ter harer beschikking heeft.

De programmatievrijheid van de openbare omroep is slechts beperkt door de wettelijke en decretale bepalingen die grenzen stellen aan de vrije meningsuiting in het algemeen en aan de omroepvrijheid in het bijzon-

der (9). Het komt toe aan de bestuursorganen van de openbare omroep, door het BRTN-Decreet aangewezen, om in het licht van die bepalingen het programma-aanbod en -schema vast te leggen. Elke preventieve inmenging van de overheid daarbij is strijdig met de Grondwet en met het BRTN-Decreet.

B. INTERNATIONALE VERDRAGEN OVER DE RECHTEN VAN DE MENS

Radio en televisie worden wel vermeld in internationale verdragen voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zo blijkt uit artikel 10, § 1, in fine van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat de omroepvrijheid een onderdeel is van de vrijheid van meningsuiting in het algemeen, doch dat dit niet verhindert dat de verdragsstaten deze omroepvrijheid aan een «systeem van vergunningen»

- (2) Cfr. Cass., 9 december 1981, *Arr. Cass.*, 1981-82, 491-496 (i.v.m. kabeltelevisie): «0. dat artikel 14 van de Grondwet evenals artikel 10 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden... de vrijheid van meningsuiting waarborgt en derhalve de overheid verbiedt de uitoefening van die vrijheid te onderwerpen aan een preventieve controle op de meningsuiting...»
- (3) Dit betekent o.m. dat de overheid wel kan bepalen dat de openbare omroep in een evenwichtig zendschema en met grote zorg voor de uitstraling van de culturele identiteit van de Vlaamse Gemeenschap, programma's ter informatie, vorming en ontspanning van kijkers en luisteraars verzorgt (art. 4, Decr. VI R., 27 maart 1991, *B.S.*, 14 augustus 1991). Het decreet kan ook in het algemeen zendtijd toekennen aan derden of voor mededelingen van de regering of de executieven.
- (4) Zie o.m. Hanotiau, M. en Van Welkenhuyzen, J., «La liberté d'expression et ses limitations. La communication audiovisuelle», *Adm. Publ.*, 1977-78, 114; Rimanque, K., «De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie», *R.W.*, 1969-70, 1601, nr. 12.
- (5) Zie in deze zin Bullinger, M., «Freedom of expression and information: an essential element of democracy. Report to the sixth international colloquy about the European Convention on Human Rights, Sevilla, 1985», *H.R.L.J.*, 1985, 362; Frowein, J. en Peukert, M.C.I., *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl, 1985, 233; Malinver, G., «Freedom of information in the European Convention on human rights and in the international convention on civil and political rights», in *H.R.L.J.*, 1983, 459; Velaers, J., *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Kluwer, 1991, dl. 2, p. 526.
- (6) Zie over deze onafhankelijkheid de uitspraken van de grondwettelijke hoven: Bundesverfassungsgericht 28 februari 1961, *BVerfGE*, 12, 205; Tribunal Fédéral Suisse, 17 oktober 1980, *Ann. Suisse dr. int.*, 1982, 196; Corte Constitutionale, 10 juli 1974, 225/74, *C.C.*, 1974, 1791; *BVerfGE*, 16 juni 1981, 57, 295, *EuGrZ*, 1981, 295 (301).
- (7) Zie b.v. Wigny, P., *Propos constitutionnelles*, Brussel, Bruylant, 1963, 135: «Bref pas de censure ministérielle préalable, mais contrôle interne des dirigeants de la RTB».
- (8) Volgens de toelichting bij het voorstel van decreet dat het Decreet van 27 maart 1991 is geworden, heeft artikel 20 zelfs een algemene draagwijdte: «In het bestaande omroepdecreet is enkel censuur van de regering op bepaalde programma's, met name nieuwsuitzendingen en programma's met een algemeen informatief karakter uitdrukkelijk verboden. Artikel 20 (21) van het voorstel geeft aan het censuurverbod een algemene draagwijdte: het verbod geldt voor iedereen ten aanzien van alle programma's», *Gedr. St.*, VI R., 1989-1990, nr. 349/1, 2.
- (9) Zie Velaers, J., *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting*, Antwerpen, Maklu, 1991, 2 dln.

kunnen onderwerpen. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (10) moet dit «systeem van vergunningen» voldoen aan de vereisten die in artikel 10, § 2 van het EVRM zijn gesteld (11).

Alhoewel artikel 10 van het EVRM preventieve maatregelen niet uitdrukkelijk verbiedt, zou een rechtstreekse inmenging van de overheid in de programmatie van een omroep onzes inziens eveneens strijdig zijn met het EVRM, omdat deze inmenging bezwaarlijk als nodig in een democratische samenleving (artikel 10, § 2 van het EVRM) kan worden beschouwd (12). De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens oordeelde reeds dat artikel 10 kan worden geschonden «... par censure ou en raison d'un monopole indûment exercé par l'état sur les nouvelles.» (13). Ook de raadgevende vergadering van de Raad van Europa heeft in haar «Déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme» geoordeeld dat directe of indirecte inhoudelijke censuur van radio- en televisieprogramma's niet toelaatbaar is (14). In het rapport «Eléments pour une conception européenne des médias», in 1980 opgesteld in het kader van de Raad van Europa, wordt ervoor gepleit de overheidstussenkomst ten aanzien van de openbare omroepen te beperken tot het vastleggen van het algemeen normatief kader voor de omroep en tot een toezicht a posteriori op de naleving ervan (15). Ook in de «Déclaration sur la liberté d'expression et d'information» van 29 april 1982 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa wordt gepleit tegen elke preventieve censuur van de inhoud van de verspreide informatie en tegen arbitraire controle op de informatieverstrekking (16).

3. HET PARLEMENTAIR CONTROLERECHT VAN DE VLAAMSE RAAD IN HET ALGEMEEN

Over de Vlaamse Raad, als parlementair orgaan van de Vlaamse Gemeenschap, kan ongetwijfeld mutatis mutandis geschreven worden wat de Raad van State schreef over het nationaal parlement: «De volksvertegenwoordiging is de hoogste en ultieme hoedster van het welzijn van de bevolking en aldus de laatste garantie voor het goed functioneren van het hele gezagsapparaat van de staat.» (17).

Om zijn decretale bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen en om de politieke verantwoordelijkheid van de leden van de Executieve te kunnen vaststellen, heeft de Vlaamse Raad het recht en de plicht alle inlichtingen in te winnen die nodig zijn om de waarheid te ontdekken en indien nodig, al naar het geval, wetgevende maatregelen te nemen of de bindslieden ter verantwoording te roepen (18).

De instrumenten waarover de Vlaamse Raad thans beschikt om het recht op informatie en controle daadwerkelijk uit te oefenen, worden krachtens de Grondwet door de bijzondere Wet van 8 augustus 1980 bepaald.

a. In de eerste plaats beschikt de Vlaamse Raad ten aanzien van de Executieve over een aantal perma-

nente middelen om informatie in te winnen en controle uit te oefenen (19). Zo kan hij de aanwezigheid van de leden van de Executieve vorderen (art. 37 Bijz. W.), hen mondelinge en schriftelijke vragen stellen, interpelleren en ter verantwoording roepen (art. 70 Bijz. W.) en door het goedkeuren van een constructieve motie van wantrouwen een lid van de Executieve of de gehele Executieve tot ontslag dwingen (art. 71 Bijz. W.). Ook het jaarlijks stemmen over de begroting is voor de Vlaamse Raad een gelegenheid om het beleid van de Executieve onder meer ten aanzien van de openbare instellingen te controleren.

b. Daarnaast kunnen ook de gewone parlementaire commissies van de Raad informatie inwinnen. Deze commissies onderscheiden zich wel van de parlementaire onderzoekscommissies, die op grond van artikel 40 van de Grondwet of artikel 40 van de bijzondere wet worden opgericht. In een advies van 13 februari 1990 heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State (20) de taken en werkzaamheden van een gewone commissie als volgt omschreven: «De [...] gewone parlementaire commissies bereiden de beraadslagingen voor van de plenaire vergadering van de betrokken ka-

(10) EHRM, 8 maart 1990, inzake Groppera Radio AG e.a., *Publ. Cour, Série A*, nr. 173, § 61 en EHRM, 22 mei 1990, inzake Autronic AG, *Publ. Cour, Série A*, nr. 178. Zie Voorhoof, D., «Wat staat het Europees recht toe aan nationale autonomie inzake audiovisueel overheidsbeleid?», *R.W.*, 1989-90, 1175-1185.

(11) D.w.z. dat er aan de uitoefening van de omroepvrijheid slechts formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties kunnen worden verbonden, wanneer deze bij wet worden voorzien, in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, territoriale onschendbaarheid of openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

(12) Hieraan dient te worden toegevoegd dat het grondwettelijk verbod van preventieve maatregelen, hoe dan ook, onverminderd geldig blijft, zelfs indien het niet door het EVRM zou worden bevestigd. Cfr. artikel 60 EVRM: «Geen bepaling van dit verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.»

(13) ECRM, 6 juni 1976 inzake De Geïllustreerde pers, *Déc. Rapp.*, 8, p. 5.

(14) Resolutie 428/70.

(15) Conseil de l'Europe, *Affaire Juridiques, Eléments pour une conception européenne des médias. Rapports soumis au Comité des Ministres par le Comité sur les moyens de communication de masse*, Strasbourg, 1980.

(16) Cf. Hondius, F., «The council of Europe and the media», in *Europe and the media*, FIDE, Den Haag, 1984, 5.

(17) *Gedr. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 675/2, 4.

(18) *Gedr. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 675/2, 4.

(19) Zie advies L. 17.262/8 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State d.d. 12 november 1986 over een voorstel van decreet houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten, *Gedr. St.*, VI R., 1985-86, nr. 110/2.

(20) Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State d.d. 13 februari 1990 over een voorstel van wet houdende maatregelen tot verbetering van de uitoefening van het parlementaire controlerecht, *Gedr. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 860/2, p. 4-5.

mer bij de uitoefening van haar functies van wetgeving, buitenlands beleid, begroting en controle. Zij zijn daarom doorgaans permanent. Zij kunnen personen wegens hun deskundigheid of om andere redenen uitnodigen en horen, maar zij kunnen die niet verplichten te komen en te spreken. Zij kunnen hun ook geen eed opleggen. Strafsancties zijn derhalve uiteraard uitgesloten. De gewone parlementaire commissies hebben binnen de sectorielle bevoegdheidsfeer die hun is toebedeeld [...] geen van te voren opgedragen specifieke taak met betrekking tot bepaalde feiten of toestanden [...] Bij de uitoefening van hun (voorbereidende) controlefunctie staan zij tegenover een of meer ministers wanneer het gaat om het inwinnen van informatie of het verkrijgen van toelichting bij regeringsstandpunten of -initiatieven. Een rechtstreekse betrekking met ambtenaren hebben zij slechts met de instemming van de bevoegde minister en alleszins onder diens verantwoordelijkheid. De artikelen 64 en 88 van de Grondwet vestigen het beginsel van het parlementair toezicht op het bestuur: de ministers zijn verantwoordelijk voor de handelingen van de uitvoerende macht en de kamers kunnen hun aanwezigheid vorderen.»

Wat dat laatste betreft – de verhouding van het parlement tot de administratie – specificeerde de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds vroeger dat het toezicht dat parlementaire instellingen uitoefenen op het optreden van de administratie een middelmatig toezicht is. Het wordt niet rechtstreeks op de ambtenaren en de diensten uitgeoefend; het loopt noodzakelijkerwijze via de minister; deze staat borg en is verantwoordelijk voor de kamer (21).

c. Ten slotte zijn er op grond van artikel 40 van de bijzondere wet opgerichte parlementaire onderzoekscommissies (22). De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in het hiervoor reeds vermelde advies van 13 februari 1990 deze commissies als volgt getypeerd: «Zij worden opgericht om bepaalde feiten en bepaalde toestanden te onderzoeken en hierover verslag uit te brengen. Zij zijn uit hun aard niet permanent [...] Hun taak kan niet vereenzelvigd worden met de gewone politieke controle die de kamers en hun leden uitoefenen op de doordeweekse bedrijvigheid van de uitvoerende macht. Hun taak bestaat erin wel omschreven verontrustende feiten of vermoede wantoestanden waarvoor de normale middelen van parlementaire controle (vragen, interpellaties, tussenkomsten in de debatten) ontoereikend blijken, diepgaand te onderzoeken. Daarom wordt hun een haast inquisitoriale bevoegdheid toegedacht.» (23). Deze onderzoekscommissies hebben inderdaad de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent (artikel 4 van het Decreet van 20 maart 1984).

d. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft eerder in een advies gesteld dat slechts de bijzondere wetgever aan de gemeenschaps- en gewestraden bijkomende middelen kan ter beschikking stellen ter uitoefening van het recht op informatie en controle. Zo werd in de Vlaamse Raad een voorstel van decreet

ingediend houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten. De afdeling Wetgeving bracht hierover een negatief advies uit en stelde: «Alleen een grondwetswijziging zou nieuwe controlemiddelen kunnen introduceren in de relatie tussen de kamers en de regering en alleen een wijziging van de bijzondere wet zou een dergelijke vernieuwing kunnen brengen in de relatie tussen de raden en de executieven der gemeenschappen en gewesten.» (24). De bijzondere wetgever zal bij het creëren van die middelen overigens rekening dienen te houden met het beginsel van de scheiding der machten. In een recent advies heeft de Raad van State weliswaar geoordeeld dat het in de eerste plaats de wetgever toekomt om de juiste positiefrechtelijke draagwijdte te bepalen van het beginsel van de scheiding der machten, met inachtneming van de eigentijdse noden en van de heersende opvattingen en met zijn representativiteit als uiteindelijke legitimatie (25). Eerder heeft de Raad echter ook reeds gesteld dat het creëren van een type van parlementaire commissies die een rechtstreeks toezicht zouden uitoefenen op administratieve diensten (26), ongrondwettig is (27).

4. HET PARLEMENTAIR CONTROLERECHT VAN DE VLAAMSE RAAD TEN AANZIEN VAN DE BRTN IN HET BIJZONDER

De Vlaamse Raad heeft de bevoegdheid om het statuut van de openbare omroep te bepalen: hij kan onder meer haar opdracht vaststellen, de samenstelling en werking van de organen regelen, het administratief toezicht organiseren en de financiering vastleggen. Op 27 maart 1991 heeft de Vlaamse Raad van deze bevoegdheid gebruik gemaakt in het Decreet houdende het Statuut van de Nederlandse Radio- en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (gewijzigd op 1 juli 1992) (voortaan: BRTN-Decreet) (28).

(21) Advies L. 18.508 d.d. 8 juni 1988 over een wetsvoorstel tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtcommissie op de politiediensten, de rijkswacht en de afdeling Veiligheid van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie, *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1988, nr. 162/2, p. 2.

(22) Bij Decreet van 20 maart 1984 heeft de Vlaamse Raad de procedure van onderzoek geregeld voor de uitoefening van het recht van onderzoek, bedoeld in artikel 40 van de bijzondere Wet van 8 augustus 1980, *B.S.*, 2 juni 1984.

(23) Zie het eerder vermeld advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, 3 februari 1990, blz. 3 en 4.

(24) Advies L. 17.251/8 d.d. 12 november 1986.

(25) Zie eerdervermeld advies van de Raad van State L. 1-885/8, p. 6.

(26) Het wetsvoorstel had betrekking op de oprichting van een parlementaire toezichtcommissie op de politiediensten, de rijkswacht en de afdeling Veiligheid van de Staat van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie, *Gedr. St.*, Kamer, 1988, nr. 162/1.

(27) *Gedr. St.*, Kamer, 1988, nr. 162/2, p. 2.

(28) *B.S.*, 6 juni 1991, zoals gewijzigd door Decr. VI R., 1 juli 1992, *B.S.*, 25 juli 1992. Zie hierover Voorhoof, D., «Recente wijzigingen van de Vlaamse mediawetgeving», *Mediaforum*, 1991, nr. 10, 107-110.

In dit decreet worden aan de Vlaamse Raad en aan de Vlaamse Executieve verschillende instrumenten ter beschikking gesteld om toezicht uit te oefenen op de openbare omroep. Uit het overzicht hierna zal echter blijken dat het decreet vooral de autonomie van de openbare omroep heeft gewaarborgd.

a. Het toezicht van de Vlaamse Executieve over de BRTN verloopt voornamelijk via de gemeenschapsafgevaardigde die zij aanwijst. Deze gemeenschapsafgevaardigde ziet toe op de naleving der wetten, decreten en besluiten en woont met raadgevende stem de vergaderingen van de raad van bestuur van de BRTN bij. Binnen een termijn van vier vrije dagen kan de gemeenschapsafgevaardigde bij de Vlaamse Executieve een gemotiveerd beroep instellen tegen elke beslissing van de raad van bestuur en van de organen of personen van de instelling aan wie deze zijn bevoegdheid heeft overgedragen, waarvan hij meent dat zij niet strookt met de wetten, decreten en besluiten. Het beroep schort de beslissing op. De Vlaamse Executieve beschikt over een termijn van twintig dagen om de geschorste beslissing te vernietigen (artikel 20 van het BRTN-Decreet). Het beroep door de gemeenschapsafgevaardigde tot schorsing van een interne BRTN-beslissing wordt onmiddellijk medegedeeld door de Vlaamse Executieve aan de Vlaamse Raad. Ook de eventuele beslissing van de Vlaamse Executieve tot nietigverklaring van de geschorste beslissing wordt aan de Vlaamse Raad medegedeeld (artikel 20 van het BRTN-Decreet).

De Vlaamse Raad, die de Vlaamse Executieve en meer bepaald de Vlaamse Minister van Cultuur ter verantwoording wil roepen voor de wijze waarop deze het administratief toezicht uitoefent op de openbare omroep, zal evenwel rekening moeten houden met de grenzen die aan dit toezicht zijn gesteld in het decreet. Het administratief toezicht door de Vlaamse Executieve is immers herleid tot een wettigheidstoezicht, met uitsluiting van elk opportuniteitstoezicht. Daarenboven is het voor de Executieve niet mogelijk om enige dwangvoogdij uit te oefenen, om in de plaats te treden van de BRTN bij het nemen van beslissingen.

b. Een tweede mogelijkheid tot toezicht ligt op het vlak van de begroting en de rekeningen. De ontwerp-begroting van de BRTN dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Vlaamse Executieve (artikel 19, § 1 van het BRTN-Decreet). De door de Vlaamse Executieve goedgekeurde BRTN-begroting wordt medegedeeld aan de Vlaamse Raad (artikel 19, § 1 van het BRTN-Decreet). Ook de rekeningen (uitvoeringsrekening van de begroting, balans, resultatenrekening) van de BRTN worden ter goedkeuring voorgelegd aan de Vlaamse Executieve (artikel 19, § 2 van het BRTN-Decreet).

De jaarlijkse basisdotatie van de BRTN is evenwel in artikel 17, § 3 van het decreet zelf bepaald. Daardoor heeft de BRTN ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap als het ware een subjectief recht (29) op deze toelage. De normale parlementaire begrotingscontrole kan daardoor slechts betrekking hebben op

de in artikel 17, § 4 van het BRTN-Decreet bedoelde aanvullende werkingstoelage. Artikel 17, § 4 bepaalt dat een jaarlijkse aanvullende dotatie van minimaal 4 procent van de basisdotatie van het desbetreffende begrotingsjaar op grond van de werkelijk gepresteerde activiteiten als facultatieve toelage met haar bedrag wordt ingeschreven in een speciale bepaling van het decreet houdende algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Indien de Vlaamse Raad van oordeel is dat de BRTN niet in voldoende mate heeft beantwoord aan de haar opgelegde taak en aan de doelstellingen van het BRTN-Decreet, kan hij de facultatieve toelage weigeren. Hij kan de toekenning ervan ook afhankelijk maken van een aantal voorwaarden (30). Hij kan daardoor tevens invloed uitoefenen op de bijsturing van de meerjarenplannen van de BRTN. Voor de vaststelling van de aanvullende dotatie zullen de werkelijk gepresteerde activiteiten worden beoordeeld in het licht van de verwachtingen van de Vlaamse Raad en van de ontwikkeling van de produktiekosten en de concrete beleidsplannen van de BRTN (31). In de praktijk zal het de Vlaamse Executieve zijn die in haar toekenningsbesluit van de facultatieve toelage zal bepalen wat zij onder de notie werkelijk gepresteerde activiteiten verstaat, dit evenwel in overeenstemming met de soevereine appreciatie en de soevereine beslissingsmacht van de Vlaamse Raad (32). Tijdens de bespreking in de Vlaamse Raad werd door een lid de vraag gesteld of de Vlaamse Executieve de bevoegdheid bezit om de opdrachten die verbonden zijn met de werkelijk gepresteerde activiteiten nauwkeurig te omschrijven zodat daardoor een rechtstreekse invloed zou kunnen worden uitgeoefend op het programma-beleid van de openbare omroep. Door de afgevaardigde van het Rekenhof werd hierop principieel bevestigend geantwoord, terwijl door een van de indieners van het voorstel van decreet erop werd gewezen dat de afweging tot de al dan niet toekenning van de aanvullende dotatie tot het globaal beoordelingsmoment van de Vlaamse Raad en de Executieve behoort. Een en ander maakt het volgens een van de verslaggevers binnen de commissie Media van de Vlaamse Raad mogelijk dat de Vlaamse Executieve bepaalde percentages voor de nieuwsuitzendingen, vormings- en ontspanningsprogramma's kan opleggen, alsmede bepaalde vereisten inzake kijkcijfers naar aanleiding van de al dan niet toekenning van de aanvullende toelage. Tegelijk is echter beklemtoond dat dit binnen de grenzen van de decretale bepalingen moet gebeuren en dat het al of niet brengen van een bepaald programma be-

(29) In deze zin een afgevaardigde van het Rekenhof, cfr. verslag van de werkgroep ad hoc BRT in de Vlaamse Raad, *Gedr. St.*, VI R., 1989-90, nr. 349/7, 47.

(30) *Gedr. St.*, VI R., 1989-1990, nr. 149/7, 28.

(31) *Gedr. St.*, VI R., BZ 1992, nr. 196/1.

(32) *Gedr. St.*, VI R., 1989-1990, nr. 349/18, 13-17; *Hand.*, VI R., 6 maart 1991, 1420.

hoort tot de eigen bevoegdheid van de BRTN en geen aanleiding (kan) geven tot sancties (33).

c. Een derde toezichtmogelijkheid betreft de benoeming van de leidinggevende organen. De Vlaamse Executieve benoemt de administrateur-generaal en de directeurs-generaal (artikelen 14 en 15 van het BRTN-Decreet, cfr. *supra*). De Vlaamse Raad benoemt de leden van de raad van bestuur van de BRTN. De Vlaamse Raad is ook bevoegd inzake hun ontslag (artikel 9 van het BRTN-Decreet).

d. Ten slotte voorziet het BRTN-Decreet ook in de verplichting van de openbare omroep om een meerjarenplan op te stellen dat betrekking heeft op de periode van de eerstvolgende vijf werkingsjaren. In dit meerjarenplan worden de vooruitzichten inzake uitzendingen van de radio en de televisie en de behoeften inzake personeel, infrastructuur en financiën geschetst en het programmabeleid toegelicht (artikel 18). Het meerjarenplan wordt jaarlijks bijgesteld en elk jaar voor 30 mei aan de Vlaamse Raad ter goedkeuring voorgelegd. Op het niet-naleven van dit meerjarenplan staat echter geen sanctie, behoudens de mogelijkheid van de Vlaamse Raad om de facultatieve toeslag niet of slechts gedeeltelijk toe te kennen.

Alhoewel het decreet dus wel verschillende mechanismen inhoudt waardoor de Vlaamse Raad en de Vlaamse Executieve toezicht kunnen uitoefenen op de BRTN, dringt de vaststelling zich toch op dat het decreet vooral een verregaande autonomie verleent aan de openbare omroep.

De Raad van State heeft over dit alles destijds gesteld, zonder daarbij een waarde-oordeel te vellen: «Uit al die elementen blijkt dat de Vlaamse Raad met het voorstel eigenlijk een deel van zijn bevoegdheid zou afstaan aan een quasi volledig autonome openbare instelling, die, wat de opportuniteit van haar beslissingen betreft, geen enkele verantwoording verschuldigd is.» (34).

Zoals later nog zal worden benadrukt, sluit deze uitbreiding van de autonomie van de openbare omroep aan bij een algemene evolutie in het statuut van de overheidsomroepen in West-Europa.

5. DE MEDEDELING VAN BEELDBANDEN EN VAN INTERNE DOCUMENTEN AAN DE VLAAMSE RAAD

De hoger beschreven artikelen in de Grondwet en in de internationale verdragen over de vrijheid van meningsuiting en de verregaande autonomie van de openbare omroep beperken de mogelijkheid van de Vlaamse Raad om mededeling te eisen van beeldbanden en interne BRTN-documenten over niet-uitgezonden programma's.

Elke vraag tot mededeling van beeldbanden en interne BRTN-documenten met de bedoeling om een oordeel te vellen over concrete programmatiebeslissingen en druk uit te oefenen op de BRTN-bestuursorganen, dient te worden afgewezen als strijdig met het verbod van preventieve maatregelen in het algemeen

en met het verbod van censuur in het bijzonder. De Minister van Cultuur en de voorzitter van de raad van bestuur van de BRTN mogen weigeren in te gaan op een dergelijke vraag van de Vlaamse Raad.

Is het echter de bedoeling van de Vlaamse Raad om, in het algemeen, ingelicht te worden over het programmatiebeleid of over de werking van de BRTN-bestuursorganen, bijvoorbeeld met het oog op de goedkeuring van een nieuw meerjarenplan of met het oog op een eventuele wijziging van het BRTN-Decreet (b.v. de opdracht van de omroep of de samenstelling en werking van de bestuursorganen), dan is een dergelijke vraag wel terecht.

Over de bedoelingen van de Vlaamse Raad mag er uiteraard geen twijfel bestaan. Elke schijn van inmenging in een concrete programmatiebeslissing moet worden vermeden. Die schijn zal niet aanwezig zijn wanneer de vraag om mededeling van redactionele documenten en beeldbanden uitgaat van een door de Vlaamse Raad op grond van artikel 40 van de bijzondere wet ingestelde onderzoekscommissie, die tot taak heeft een evaluatie van het BRTN-Decreet mogelijk te maken. Alleen een dergelijke onderzoekscommissie heeft trouwens de nodige bevoegdheden om de medewerking van de BRTN af te dwingen. De onderzoekscommissie beschikt immers over de bevoegdheden die het Wetboek van Strafvordering aan de onderzoeksrechter toekent (artikel 4 van het Decreet van 20 maart 1984). De onderzoekscommissie of de voorzitter ervan zouden om mededeling van de beeldbanden of interne documenten kunnen verzoeken en desgevallend tot de inbeslagname ervan kunnen overgaan (35), uiteraard niet om zelf in de beoordeling van de BRTN te treden, doch wel om informatie te verkrijgen over de wijze waarop de BRTN thans de interne censuur op haar programma's uitoefent.

Het komt uiteraard aan de Vlaamse Raad toe te oordelen of het instellen van een onderzoekscommissie in deze aangelegenheid opportuun is. Met name rijst de vraag of er werkelijk voldoende redenen bestaan (ernstige vermoedens van misbruiken, ongeoorloofde praktijken, manipulaties, partijdige beslissingen enzovoort) die de oprichting van een dergelijke onderzoekscommissie kunnen verantwoorden.

Er weze aan herinnerd dat de beslissing van de administrateur-generaal van de BRTN tot opschorting van de uitzendingen over de repressie, beslissing die de aanleiding was tot het vragen van dit advies, werd genomen na advies van de voorzitter van de wetenschappelijke commissie en van de bestuursdirecteur Instructieve Omroep en na overleg met de voorzitter van de raad van bestuur (36). Inmiddels werden de bedoelde programma's trouwens wel uitgezonden.

(33) *Gedr. St.*, VI R., 1989-1990, nr. 349/18, 15-18.

(34) *Gedr. St.*, VI R., 1989-1990, nr. 349/2, blz. 3.

(35) Cfr. Traest, G., *Het recht van onderzoek van het parlement*, Brugge, Die Keure, 1979, p. 33, nr. 24.

(36) Beknopt Verslag, VI R., 7 januari 1991, p. 9 (Min. P. Dewael).

6. DE INTERNE EN EXTERNE CONTROLE OP DE OPENBARE OMROEP

Alvorens te onderzoeken of het wenselijk is nieuwe instrumenten ter controle van de openbare omroep te creëren, is het aangewezen in een beknopt overzicht de bestaande modaliteiten van niet-politieke controle op de BRTN – zowel intern, als extern – te onderzoeken.

A. HET INTERN TOEZICHT

1° Raad van bestuur

De BRTN wordt krachtens artikel 8 van het BRTN-Decreet geleid door een raad van bestuur, waarvan de leden worden benoemd en desgevallend ontslagen door de Vlaamse Raad.

Overeenkomstig artikel 19 van de Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd (Cultuurpactwet) wordt, dient bij de benoeming van de raad van bestuur de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties binnen de Vlaamse Raad in acht te worden genomen.

Als voorwaarden tot benoeming vermeldt het BRTN-Decreet: de Belgische nationaliteit, het behoren tot de Vlaamse Gemeenschap en een leeftijdsvoorwaarde (jonger dan 65 jaar). Tevens zijn een aantal onverenigbaarheden in het decreet ingeschreven, vooral met het oog op het bewerkstelligen van een zekere afstand tussen het mandaat als lid van de raad van bestuur van de BRTN en bepaalde actieve functies in de politiek.

De raad van bestuur leidt het instituut en legt krachtens artikel 13, § 1 van het BRTN-Decreet het algemeen programmabeleid vast, rekening houdend met de in artikel 4 geformuleerde opdracht van de BRTN. De raad van bestuur stelt de meerjarenplannen en de begroting op, alsmede de balans en resultatenrekening. De raad stelt tevens de personeelsformatie vast, bepaalt het administratief en geldelijk statuut van het personeel, benoemt de personeelsleden en houdt toezicht op de aanstelling van het contractueel personeel.

In de vroegere reglementen van beheer en van procedure van de BRTN (37) was de bevoegdheid van de raad van bestuur inzake programmabeleid en programmatie verder geconcretiseerd. Zo was bepaald dat de raad van bestuur onder meer de volgende handelingen kon stellen:

«1° hij bepaalt het algemeen beleid van de uitzendingen, wat inhoudt dat hij ook aanwijzingen verstrekt inzake de wijze van uitvoering;

2° hij legt het programmaschema en het programmaplan vast en bepaalt inzonderheid het aantal en het uur van de nieuwsuitzendingen;

[...]

5° hij waakt er inzonderheid voor

a. dat de nieuwsuitzendingen en de mededelingen en programma's met een algemeen informatief karakter in een geest van strenge objectiviteit gebeuren [...].»

Het nieuwe reglement inzake delegaties verleend door de raad van bestuur en omtrent de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent (38), expliciteert de bevoegdheid van de raad van bestuur op dit terrein niet. In deze dient evenwel verwezen te worden naar de tekst van het Decreet van 27 maart 1992. In artikel 13, § 1 wordt de bevoegdheid inzake het algemeen programmabeleid opgedragen aan de raad van bestuur, onder verwijzing tevens naar artikel 4 van het decreet waarin de programmatie-opdracht van de BRTN is vastgelegd. Daar waar de raad van bestuur bevoegd is om het algemeen programmabeleid vast te leggen en de leiding heeft over het instituut (artikel 8), is de raad van bestuur ook bevoegd om toezicht uit te oefenen op de naleving van het wettelijk kader en het door haar uitgewerkt plan inzake het algemeen programmabeleid, een en ander rekening houdend met de bijzondere en gedelegeerde bevoegdheid ter zake van de administrateur-generaal (cfr. *infra*).

In dit verband dient er tevens te worden op gewezen dat in een dergelijke aangelegenheid de raad van bestuur ook externe deskundigen om advies kan vragen. Krachtens het reglement inzake delegaties kan de raad immers voor bepaalde punten bevoegde personen uitnodigen, wier aanwezigheid of advies gewenst is.

2° Vaste commissie

De vaste commissie is samengesteld uit leden van de raad van bestuur. De raad van bestuur kiest onder zijn titelvoerende leden, bij afzonderlijke en geheime stemming en bij volstreekte meerderheid, en overeenkomstig artikel 19 van de Cultuurpactwet (cfr. *supra*), een voorzitter, een ondervoorzitter en drie leden, die samen de vaste commissie vormen. Een bijkomend lid kan aan de vaste commissie worden toegevoegd met het oog op de vertegenwoordiging van de verschillende fracties in de raad van bestuur. De vaste commissie is onder meer bevoegd om de uitvoeringsmodaliteiten van de uitzendingsprogramma's te bepalen volgens de aanwijzingen van de raad van bestuur (artikel 12 van het BRTN-Decreet).

Krachtens het reglement inzake delegaties verleend door de raad van bestuur, oefent de vaste commissie de bevoegdheid van de raad van bestuur uit in spoedeisende gevallen, waarvan de urgentie aangetoond behoort te worden (artikel 1, 4°).

(37) Goedgekeurd bij K.B. van 18 maart 1981, B.S., 17 april 1981.

(38) Reglement inzake delegaties verleend door de raad van bestuur en omtrent de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent, goedgekeurd door de raad van bestuur van de BRTN op 16 maart 1992.

De vaste commissie oefent ook toezicht uit over de administrateur-generaal in het kader van diens bevoegdheid voor het toezicht op de programma's (cfr. *infra*). Artikel 3 van het reglement inzake de delegaties bepaalt: «De vaste commissie hoort de administrateur-generaal in verband met de maatregelen die hij in het kader van het toezicht op de programma's van de instelling getroffen heeft, rekening houdend met de algemene richtlijnen van de raad van bestuur of van de vaste commissie. Zij geeft hem in verband met de maatregelen die hij overweegt, de richtlijnen die zij in concrete gevallen nuttig acht».

3° Administrateur-generaal

Het dagelijks bestuur van de BRTN is in handen van de administrateur-generaal. Hij wordt benoemd door de Vlaamse Executieve, de raad van bestuur gehoord en in voorkomend geval op voordracht van de raad van bestuur. De administrateur-generaal is tevens belast met de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur (artikel 15 van het BRTN-Decreet).

Krachtens het reglement inzake de delegaties verleend door de raad van bestuur beschikt de administrateur-generaal over een bijzondere bevoegdheid inzake het toezicht op de programma's. Artikel 10 van het reglement bepaalt: «De administrateur-generaal oefent, met inachtneming van artikel 16, het toezicht uit op de programma's. Hij stelt de vaste commissie in kennis van de maatregelen die hij in dat kader getroffen heeft of overweegt. Hij ontvangt van haar richtlijnen die zij nuttig acht. De administrateur-generaal kan in spoedeisende gevallen, op voorstel of na raadpleging van de hiërarchische verantwoordelijken, besluiten tot opschorting van de uitzending van een programma. Hij brengt de vaste commissie zo spoedig mogelijk op de hoogte van die maatregel.»

4° Directeurs-generaal

Onder het gezag van de administrateur-generaal staan drie directeurs-generaal, belast met de leiding van respectievelijk de radio, de televisie en de technische diensten.

Ook deze drie directeurs-generaal worden benoemd door de Vlaamse Executieve, de raad van bestuur gehoord en in voorkomend geval op voordracht van de raad van bestuur (artikel 15 van het BRTN-Decreet). Zij zijn belast met de uitvoering en de inhoud van de programma's, onverminderd de bevoegdheid van de administrateur-generaal ter zake (cfr. *supra*) (artikel 16 van het reglement inzake delegaties).

5° Adviesraad van kijkers en luisteraars

Artikel 16 van het BRTN-Decreet voorziet in de oprichting van een adviesraad van kijkers en luisteraars, die tot taak heeft de raad van bestuur te adviseren in verband met de algemene inhoud en programmatie

van de radio- en televisieuitzendingen. De adviesraad kan vergaderen op eigen initiatief, maar kan tevens om advies gevraagd worden over vraagstukken die hem worden voorgelegd door de minister of door de raad van bestuur. De adviesraad vergadert ten minste vier maal per jaar.

De adviesraad bestaat uit vijftintig leden die worden benoemd door de Vlaamse Executieve, op voordracht van de raad van bestuur van de BRTN. De leden van de adviesraad dienen te worden gerecruiteerd uit sociaal-culturele kringen, overeenkomstig artikel 19, tweede lid van de Cultuurpactwet van 16 juli 1973 (cfr. *supra*).

6° Raadgevende commissies

Het BRTN-Decreet voorziet tevens in de mogelijke oprichting van raadgevende commissies, hetzij voor een bepaald doel, hetzij met het oog op aangelegenheden van gewestelijke of plaatselijke aard. Het initiatief tot oprichting van deze raadgevende commissies ligt bij de raad van bestuur van de BRTN, die ter zake een voorstel kan doen aan de Vlaamse Executieve. Het is de Vlaamse Executieve die de leden van een raadgevende commissie benoemt. De leden worden benoemd uit een dubbele lijst, voorgedragen aan de raad van bestuur van de BRTN (artikel 16, §§ 3 en 4).

7° Adviescollege inzake objectiviteit

Het adviescollege inzake objectiviteit is een door de raad van bestuur opgericht onafhankelijk college van deskundigen, dat als doel heeft de raad van bestuur van de BRTN desgevraagd advies te verstrekken over problemen die betrekking hebben op de objectiviteitsverplichting van de BRTN (nu: plicht tot onpartijdigheid en waarheidsgetrouwheid, artikel 21 van het BRTN-Decreet). Het adviescollege bestaat uit leden die werden voorgedragen op drie lijsten: één van de journalisten, één van de directie en één van de raad van bestuur. Het adviescollege voorziet de raad van bestuur van advies wanneer ten minste een derde van het aantal leden van de raad daarom verzoekt. Het adviescollege kan ook degene horen die rechtstreeks bij een in behandeling genomen dossier betrokken is, maar uitsluitend om het gevraagde advies te formuleren en niet om uitspraak te doen over deontologische problemen (39). Het adviescollege is opgericht ten behoeve van de raad van bestuur en ter vrijwaring van de objectiviteitsverplichting van de BRTN als instelling (40).

8° De wetenschappelijke begeleidingscommissie

In het kader van dit advies dient ook te worden gewezen op de wetenschappelijke commissie die is inge-

(39) Beslissing raad van beheer d.d. 15 december 1986 – Werkreglement adviescollege inzake objectiviteit.

(40) Cfr. R.v.St., 4 december 1990, nr. 35.925 inzake D. Buyle t. BRT.

schakeld bij de voorbereiding van de programmareeks over de tweede wereldoorlog. Aan deze commissie, die door de raad van beheer van de BRT werd opgericht (41) en die uit professoren-historici bestaat, werd de bevoegdheid verleend zich ten behoeve van de eigenlijke programmamakers uit te spreken over de wetenschappelijke waarde van de basisteksten en nadien een eindadvies uit te brengen. Daartoe wordt iedere afgewerkte aflevering voldoende tijd vóór de uitzending gekeurd, om te voorkomen dat het programma uiteindelijk van de wetenschappelijke basistekst zou afwijken. In geval van negatief advies door de begeleidingscommissie, kan de administrateur-generaal een aangekondigde uitzending opschorten. De vaste commissie wordt zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van dergelijke handeling (cfr. *supra*).

Concluderend kan worden vastgesteld dat er tal van organen en mechanismen bestaan via welke, direct of indirect, een controle kan worden uitgeoefend op de programmatie en het programmabeleid van de BRTN. Hiermee beschikt de Vlaamse politieke overheid over een aantal mechanismen van invloed en controle over het functioneren van de openbare omroep: hetzij op een indirecte wijze, middels de benoemingsbevoegdheid van de aangewezen organen sub A, 1° tot 6°, hetzij op een directe wijze middels haar bovenvermelde bevoegdheid inzake de al dan niet toekenning van een jaarlijks aanvullende dotatie van minimaal 4 procent van de basisdotatie of haar bevoegdheid inzake goedkeuring van de meerjarenplannen en de ontwerpbegrotingen.

B. HET EXTERN TOEZICHT

Bijkomend dient ook nog te worden gewezen op andere bestaande modaliteiten en organen van externe controle over de BRTN met betrekking tot de uitgezonden programma's.

Dit zijn onder andere de rechterlijke macht, de Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie en de Vlaamse Mediaraad.

1° De rechterlijke macht

Op verschillende wijzen kan een beroep worden gedaan op de rechter naar aanleiding van de uitzending van de BRTN-programma's.

Ten eerste is een strafrechtelijke vervolging mogelijk in geval van uitzending van een programma dat elementen bevat waardoor sprake kan zijn van een misdrijf. Indien de strafrechtelijke vervolging tot de kwalificatie persmisdrijf leidt, is evenwel het Hof van Assisen bevoegd (42).

Vervolgens kan voor de burgerlijke rechter een geding aanhangig worden gemaakt wegens de schadeverwekkende, onrechtmatige inhoud van een BRTN-uitzending. Een dagvaarding op grond van artikel 1382 e.v. van het Burgerlijk Wetboek kan strekken tot de vaststelling door de rechter van de onrechtmatigheid van het uitgezonden programma en tot de toewijzing

van een schadevergoeding. Ook de verplichting tot publicatie van de rechterlijke uitspraak of mededeling ervan via het BRTN-scherm, behoort tot de mogelijkheden. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat onder een onrechtmatige publicatie of uitzending wordt verstaan, de publicatie of uitzending die tekortkomt aan waarheidsgetrouwheid of journalistieke zorgvuldigheid, of de publicatie of uitzending die onnodig kwetsend of grievend is ten nadele van personen. Ook de aantasting van de intimiteitsrechten van personen (recht op privacy) in een publicatie of uitzending kan als onrechtmatig worden beschouwd (43).

Daarenboven dient melding gemaakt te worden van een tendens in de rechtspraak om in het kader van een procedure in kort geding door de rechter een uitzendverbod uitgesproken te zien. Dit doet evenwel, zowel vanuit de Grondwet als vanuit artikel 10 van het EVRM, ernstige bezwaren rijzen.

Ten slotte dient gewezen te worden op het recht van antwoord. Dit recht is voor de audiovisuele media erkend door de Wet van 4 maart 1977, ingevoegd in de Wet van 23 juni 1961 (44). In zijn arrest van 28 mei 1991 bevestigde het Arbitragehof de klassieke situering van het recht van antwoord als een rechtsinstituut ter bescherming van de persoon dat een noodzakelijk gevolg is van de persvrijheid en de vrije meningsuiting (45). Het recht van antwoord in de audiovisuele media is zowel van toepassing op de radio- en TV-uitzendingen van de openbare omroep als op de radio- en TV-programma's van de lokale radio's en de niet-openbare televisieverenigingen. De recente rechtspraak bevestigt dat het Belgisch stelsel van het recht van antwoord voor de audiovisuele media, aan de aanvrager die bij name is genoemd of impliciet is aangewezen in een radio- of TV-uitzending, een effectief middel verleent tot een recht van antwoord. Zoda de betwiste uitzending een aantasting van de eer inhoudt ten nadele van verzoeker of onjuiste informatie bevat, kan een recht van antwoord gelegitimeerd worden. De procedure voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (artikel 12, derde lid) met de daaraan

(41) Beslissing d.d. 27 mei 1970 en 23 juli 1970.

(42) Zie hierover Brewaeys, E. en Voorhoof, D., «Nogmaals de problematiek van het rechterlijke publicatie- en uitzendverbod ten aanzien van de pers en de audiovisuele media» (noot onder Voorz. Brussel (kort ged.), 7 oktober 1991), *R.W.*, 1992-93 (in druk); Velaers, J., *De beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, o.c.*, 547-550; Voorhoof, D., «De drukpers en audiovisuele media», (noot onder Cass., 28 mei 1985), *R.W.*, 1985-86, 2855-2856.

(43) Naar analogie met de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor persartikelen, zie Vandenberghe, H., «Gemeenrechtelijke aansprakelijkheid voor geschreven persbijdragen», in Neels, L., (ed.), *Mediarecht 1983*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 3-35 en Voorhoof, D., «Het uitgeven van een tijdschrift: wettelijke verplichtingen en beperkingen - Deel 2», *Zonder winstboekje*, 1990/4, 81-83.

(44) Wet van 23 juni 1961 betreffende het recht van antwoord, *B.S.*, 8 juli 1961, gew. Wet 4 maart 1977 tot aanvulling van de Wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord, *B.S.*, 15 maart 1977.

(45) Arbitragehof, 28 mei 1991 (zaak nr. 14/91), *R.W.*, 1991-1992, 497.

verbonden mogelijkheid tot oplegging van een dwangsom, biedt een efficiënt middel om alert, op korte termijn, een uitspraak ten gronde door de rechter uit te lokken en het recht van antwoord alsnog binnen een redelijke termijn door de BRTN uitgezonden te zien.

2° De Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie

De bevoegdheid, samenstelling en werking van de Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie is geregeld in het Decreet van 12 juni 1991 tot regeling van de reclame en sponsoring op radio en televisie en in het Besluit van de Vlaamse Executieve van 31 juli 1991 betreffende de samenstelling en werking van de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie.

De bevoegdheid van de Raad is ruim en betreft zowel de reclame, de sponsoring en de televerkoop als alle andere vormen van scherm- of ethervermeldingen die als vorm van reclame-uiting te beschouwen zijn. De Raad heeft diverse opdrachten, waaronder het waken over de naleving van de voorschriften inzake reclame, sponsoring en televerkoop op radio en televisie (controlerend), alsook het verlenen van advies, algemeen of naar aanleiding van vaststellingen van inbreuken (adviserend). De Raad is ook bevoegd tot tijdelijke opschorting van een programma of van reclame die een inbreuk inhoudt op de desbetreffende wetgeving (sanctionerend bij wege van voorlopige maatregel).

De Raad controleert de programma's en uitzendingen van alle omroeporganisaties erkend door de Vlaamse Executieve of bij decreet opgericht door de Vlaamse Raad, waaronder dus ook de BRTN.

De Raad kan hetzij ambtshalve optreden, hetzij naar aanleiding van een schriftelijke, met redenen omklede en ondertekende klacht (46). De BRTN is ertoe gehouden een kopie te bewaren van de uitzendingen die reclame, sponsoring of televerkoop bevatten gedurende een periode van drie maanden te rekenen vanaf de datum van uitzending. Van al de andere programma's moet gedurende één maand een kopie worden bewaard. Wanneer de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie erom verzoekt, moet de BRTN hem de gevraagde kopie ter beschikking stellen (47).

Ten aanzien van de BRTN kunnen een aantal sancties worden genomen in geval van overtreding van de rechtsregels inzake reclame en sponsoring (schorsing of intrekking van de radio-reclamemachtiging door de Vlaamse Executieve, de tijdelijke schorsing van de gewraakte reclame of van het betreffende programma door de Raad voor reclame of sponsoring op radio en televisie of in voorkomend geval de veroordeling tot een correctionele geldboete). De Raad voor reclame en sponsoring kan tevens in een advies de Vlaamse Executieve, c.q. de gemeenschapsminister bevoegd voor de radio-omroep en de televisie, op de hoogte brengen van de vastgestelde inbreuken.

3° De Vlaamse Mediaraad

Krachtens artikel 2 van het Decreet van 2 mei 1985 houdende oprichting van de Vlaamse Mediaraad kan de Mediaraad om advies worden gevraagd over alle aangelegenheden die het mediabeleid betreffen. De Mediaraad kan advies uitbrengen op verzoek van de Vlaamse Executieve, op verzoek van de Vlaamse Raad of ambtshalve, op eigen initiatief (artikel 3). In het raam van zijn opdracht kan de Mediaraad onder meer studiewerk verrichten.

Het komt de Vlaamse Mediaraad dus toe, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Vlaamse Raad of de Vlaamse Executieve, tot onderzoek en advisering over te gaan inzake bepaalde aspecten van het functioneren of de programmatie van de openbare omroep.

7. SUGGESTIES TER VERBETERING VAN HET TOEZICHT OP DE OPENBARE OMROEP

De versterking van de programmatie-autonomie van de openbare omroep ten aanzien van regering en parlement is een van de duidelijkste ontwikkelingen in de omroepwetgeving van de Europese landen. De politieke overheid wordt steeds meer uit het toezicht op de openbare omroep geweerd. Steeds meer wint het inzicht veld dat ook een openbare omroep onafhankelijk van de overheid moet kunnen werken, precies omdat zij bij uitstek een activiteit beoefent die geen overheidsinmenging duldt en die wezenlijk is voor elke democratische samenleving, met name het doorgeven van inlichtingen en denkbeelden, het verspreiden van informatie en opinies. Het BRTN-Decreet van 27 maart 1991 sluit aan bij deze tendens tot een verregaande autonomie van de publiekrechtelijke omroep inzake organisatie en programmatie.

Ook voor de toekomst ligt daar een belangrijke uitdaging voor de publiekrechtelijke omroepen: «De niet-commerciële omroep bevindt zich in veel landen [...] in een crisis, die terug te voeren is op eigen fouten, maar waarvoor ook het overheidsbeleid verantwoordelijk is. Het voortbestaan ervan kan op middellange en lange termijn alleen worden verzekerd wanneer de niet-commerciële omroep in staat blijft zich te hervormen en [...] wordt onderworpen aan een fundamentele hervorming van interne structuur en bevrijd wordt uit de wurggreep van machthebbers binnen de overheid en politieke partijen.» (48).

Een eventuele aanpassing van het BRTN-Decreet mag er dan ook niet op gericht zijn aan de Vlaamse Executieve of aan de Vlaamse Raad enige bevoegdheid te geven om preventief in het programma-aanbod in te grijpen. Dit zou immers ongrondwettig zijn. In

(46) Art. 4 B. Vl. Ex., 31 juli 1991.

(47) Art. 15, § 3 Decr. Vl. R., 12 juni 1991.

(48) Hoffmann-Riem, W., «Massamedia in rechtsvergelijkend perspectief», in Hirsch Ballin, EMH, e.a. (eds.), *Massamedia en staatsrecht. De staatsrechtelijke grondslagen van het mediarecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 67.

plaats van in bijkomende vormen van toezicht, controle of sanctionering te voorzien, kan ervoor worden gepochteerd de bestaande modaliteiten van intern toezicht door de BRTN-organen zelf en bepaalde vormen van extern toezicht effectiever te maken.

Het optimaliseren van de controle over de openbare omroep dient niet te gebeuren met het oog op een grotere invloed vanwege de politieke instanties, maar met het oog op de verwezenlijking van de opdracht van de openbare omroep, namelijk zijn dienende functie met betrekking tot de communicatievrijheid en het recht op informatie van het publiek, het recht op een neutraal en betrouwbaar informatie-aanbod via de publiekrechtelijke omroep (49).

In dit verband kunnen enkele suggesties worden gedaan om het bestaande toezicht op de openbare omroep te verbeteren. Er weze de nadruk op gelegd dat deze suggesties slechts een indicatieve waarde hebben. Een algemene en grondige studie van de organen en mechanismen ter regulering en controle van de audiovisuele sector, meer bepaald van de openbare omroep, valt buiten het bestek van dit advies.

A. HET INTERNE TOEZICHT

1° In het vorige onderdeel van het advies is gewezen op de bestaande interne organen en hun respectievelijke bevoegdheden, in het bijzonder met betrekking tot het toezicht op de programma's. De raad van bestuur en in spoedeisende gevallen de administrateur-generaal dragen ter zake de beslissingsbevoegdheid als interne organen binnen de BRTN.

Om dit toezicht te optimaliseren, zou kunnen worden gedacht aan het bijkomend formuleren van een aantal professionele of deskundigheidsvoorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor benoeming als lid van de raad van bestuur. Nu zijn er enkel een aantal negatieve voorwaarden en onverenigbaarheden geformuleerd (artikel 9 van het BRTN-Decreet). De enige positieve voorwaarden die zijn gesteld, is het bezit van de Belgische nationaliteit en het behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. Behalve de noodzakelijke waarborgen met betrekking tot het pluralisme, kunnen ook waarborgen inzake deskundigheid aan het lidmaatschap van de raad van bestuur worden verbonden. Analooq zouden bijzondere benoemingsvoorwaarden kunnen worden gesteld voor de administrateur-generaal en de directeurs-generaal.

2° Inzake betwistingen betreffende de objectiviteit, nu onpartijdigheid en waarheidsgetrouwheid, dient te worden nagegaan of de verregaande bevoegdheid van de administrateur-generaal en de raad van bestuur hoe dan ook niet met bijkomende waarborgen dient te worden omgeven. In deze kan worden verwezen naar het bestaande adviescollege inzake objectiviteit (cfr. *supra*). Nagegaan kan worden of de wijze waarop dit college om advies kan worden verzocht, de samenstelling en de bevoegdheid ervan een aanpassing verdient opdat de BRTN, binnen het kader van zijn autonomie, de hem opgelegde verplichting krachtens artikel 21

van het BRTN-Decreet ten volle zou kunnen nakomen. In het bijzonder kan hierbij gedacht worden aan het voorzien in de mogelijkheid van een ambtshalve advies of het versoepelen van de wijze waarop het adviescollege om advies kan worden verzocht.

3° Tevens kan worden gepleit voor de effectieve oprichting van de krachtens artikel 16 van het BRTN-Decreet in het vooruitzicht gestelde adviesraad van kijkers en luisteraars, opdat deze zijn opdracht naar de BRTN toe zou kunnen vervullen. In het verleden is nagelaten om deze adviesraad op te richten. Daarin was nochtans reeds voorzien in artikel 15 van het vroegere BRT-Decreet van 28 december 1979.

Een en ander sluit tevens aan bij de verplichtingen vastgelegd in artikel 19, tweede lid van de Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt. Dit artikel bepaalt dat de bestuursorganen van de instituten voor radio en televisie moeten worden bijgestaan door een vaste adviescommissie waarin alle erkende verenigingen van gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen vertegenwoordigd zijn. Deze adviescommissie heeft nog volgens dit artikel 19, tweede lid van de Cultuurpactwet recht op volledige informatie over de daden van de bestuurs- en beheersorganen.

Gelet op de bevoegdheid en de samenstelling van de adviesraad van kijkers en luisteraars, kan deze geacht worden een zekere waarborg in te houden opdat de openbare omroep zijn gemeenschapstaak zoals bepaald in de artikelen 4, 5 en 21 van het BRTN-Decreet naar behoren zou uitvoeren. De adviesraad kan adviezen en dus ook opmerkingen formuleren naar de raad van bestuur toe in verband met de algemene inhoud en de programmatie van de uitzendingen van de BRTN.

Voor het overige kan worden verwezen naar het advies van de Vlaamse Mediaraad aangaande de rol en opdracht van de openbare omroep in een gewijzigd medialandschap (internationaal en nationaal) anno 1987, advies d.d. 2 juni 1988.

B. HET EXTERNE TOEZICHT

In de omroepwetgeving van de Europese landen is een duidelijke tendens aanwezig om de controle a posteriori, de controle na uitzending van de programma's, toe te vertrouwen aan externe controle-instanties (50), die alle in min of meerdere mate onafhankelijk zijn ten

(49) Boukema, P.J., «Massamedia en grondrechten» in Hirsch Ballin, e.a. (eds.), *Massamedia en Staatsrecht. De staatsrechtelijke grondslagen van het mediarecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 11-28; Rimanque, K., «De vrijheid van informatie en de vrijheid van mening in verband met de uitzendingen van radio en televisie», o.c., 1601-1660.

(50) Hoffman-Riem, W., «De terugtocht van het omroeprecht uit de omroepordening» in Hirsch Ballin, e.a. (eds.), *Massamedia en staatsrecht*, o.c., 29-46; Jongen, F., *Les instances de régulation de l'audiovisuel en Europe*, Parijs, 1990; Rossinelli, M., *La liberté de la radio-télévision en droit comparé*, Paris, Publisud, 1991; Pragnell, A. en Jakobovicz, K., *Freedom of control. The elements of democratic broadcasting services*, Manchester, The European Institute for the Media, 1990.

aanzien van regering en parlement. In dit verband zijn bijvoorbeeld te signaleren het Commissariaat voor de Media in Nederland, de Conseil Supérieur de l'Audiovisuel in Frankrijk, de Independent Television Commission, de Broadcasting Standards Council, de Radio Authority en de Broadcasting Complaints Commission in het Verenigd Koninkrijk. Deze controle-instanties kunnen zeer uiteenlopende opdrachten en bevoegdheden hebben en kunnen ook sterk verschillen qua juridische vorm of aard van rechtspersoonlijkheid: het betreft zowel administratieve lichamen als quasi-jurisdictionele organen. Maar aan elk van deze instanties ligt een zelfde doelstelling ten grondslag: het terugdringen van de politieke controle door regering of parlement, het depolitiseren van het toezicht op de radio en televisie.

Naast de eerder gesuggereerde aanbevelingen tot het inbouwen van bijkomende waarborgen met betrekking tot de interne controle binnen de BRTN, kan ook worden gedacht aan het bijstellen van de externe controle over de programmatie van de BRTN.

1° In deze is het van belang te wijzen op de Geschillenraad, zoals geregeld in artikel 14, § 1 van het Decreet van 28 januari 1987 (51).

Oorspronkelijk was de bevoegdheid van de Geschillenraad beperkt tot het beslechten van individuele geschillen naar aanleiding van de programmatie en de informatie-uitzendingen van de niet-openbare televisieverenigingen bedoeld in artikel 7, 1° van het Decreet van 27 januari 1987. Meer bepaald werd de Geschillenraad bevoegd gemaakt om kennis te nemen van klachten inzake de toepassing van artikel 9, § 2 van het Decreet van 27 januari 1987. Deze bepaling houdt in dat in de programma's van de bedoelde niet-openbare televisieverenigingen «elke vorm van discriminatie wordt geweerd» en dat de programma-opbouw derwijze geschiedt «dat hij geen aanleiding geeft tot discriminatie tussen de onderscheiden ideologische of filosofische strekkingen». Tevens moeten «de informatieve programma's worden verzorgd in een geest van strikte onpartijdigheid en volgens de regels van de journalistieke plichtenleer, met waarborg voor de redactionele onafhankelijkheid».

Sedertdien is de Geschillenraad ook bevoegd om kennis te nemen van geschillen die zijn gerezen naar aanleiding van de nieuwsuitzendingen van de lokale radio's, die krachtens artikel 5 van het Decreet van 7 november 1990 moeten beantwoorden aan de «gangbare normen inzake journalistieke deontologie en moet(en) gebeuren onder de verantwoordelijkheid van een eindredacteur».

Ook in het Decreet van 23 oktober 1991 houdende organisatie en erkenning van niet-openbare regionale televisieverenigingen wordt aan de Geschillenraad expliciet de bevoegdheid toegekend om kennis te nemen van de geschillen die zijn gerezen naar aanleiding van de nieuwsuitzendingen van de regionale TV-omroepen. De uitzendingen moeten namelijk «beantwoorden aan gangbare normen inzake journalistieke deontologie met waarborgen van onpartijdigheid en

redactionele onafhankelijkheid zoals vastgelegd in een redactiestatuut» (artikel 4, 7°).

Het belang van de Geschillenraad is destijds door de Raad van State sterk beklemtoond waar de Raad van State in zijn advies stelde: «De Geschillenraad [...] zal door zijn onafhankelijkheid tegenover de Executieve, door de deskundigheid van zijn leden, door de bevoegdheid die hem wordt verleend en door de grotere mogelijkheid die hij zal hebben dan een rechter om opportuniteitsaspecten in zijn besluitvorming te kunnen betrekken wegens het feit dat hij slechts als een «quasi-jurisdictioneel» orgaan wordt opgevat [...], sterk kunnen bijdragen tot het geven van een reële en de vrije meningsuiting bevorderende inhoud van het verbod van discriminatie, de strikte onpartijdigheid en de naleving van de regels van de journalistieke plichtenleer, die artikel 9, § 2 aan alle niet-openbare televisieverenigingen bedoeld in artikel 7, ° oplegt.» (52).

Gelet op deze bevoegdheid en gelet op de samenstelling van de Geschillenraad, verdient het aanbeveling om deze Geschillenraad als «quasi-jurisdictioneel» orgaan ook bevoegd te maken als extern controle-orgaan voor de publieke omroep. Meer bepaald verdient het aanbeveling om de Geschillenraad bevoegd te maken om kennis te nemen van betwistingen die zijn gerezen omtrent de informatieve programma's van de BRTN, die onpartijdig en waarheidsgetrouw dienen te zijn overeenkomstig artikel 21 van het BRTN-Decreet.

Overigens zou de mogelijkheid kunnen bestaan dat de Vlaamse Executieve of de Vlaamse Raad een zaak aanhangig maakt bij de Geschillenraad en het onderzoek en de beoordeling van de gerezen betwisting aldus overlaat aan dit quasi-jurisdictionele orgaan.

Indien men de bevoegdheid van de Geschillenraad zou uitbreiden, zoals voorgesteld, moet wel worden nagegaan of de samenstelling en de werking van de Geschillenraad niet dienen te worden aangepast en of ook de wijze waarop de Geschillenraad kan worden «gevat», de procedure en de middelen van sanctionering niet dienen te worden bijgesteld.

In dit geval kan worden voorgesteld om de Geschillenraad ook toe te laten ambtshalve over te gaan tot het onderzoek omtrent de naleving van de bepalingen waarover hij dient te waken. Naast de bestaande mogelijke sancties kan ook worden voorzien in het opleggen van een administratieve geldboete in geval van vaststelling van inbreuken op de betreffende wetgeving.

Deze herziening van de opdracht en samenstelling van de Geschillenraad kan tevens passen in een herziening of heroriëntering (eventueel: centralisatie) van de bestaande advies- en controle-organen inzake de omroep in de Vlaamse Gemeenschap, namelijk naast de

(51) 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 televisie.

(52) Adv. R.v.St., afd. wetg., 11 juni 1986, *Gedr. St.*, VI. R., 1985-1986, nr. 152/1, 24.

Geschillenraad ook nog de Mediaraad met daaronder het Expertcomité, de Raad voor lokale radio's en de Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie.

2° Met betrekking tot de controle op de BRTN in verband met de naleving van de wetgeving inzake reclame en sponsoring dient onverwijld te worden overgegaan tot de installatie van de Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie. Sinds het Besluit van de Vlaamse Executieve van 31 juli 1991 betreffende de samenstelling en werking van de Vlaamse Raad voor reclame en sponsoring op radio en televisie is nog niet overgegaan tot de effectieve installatie van deze controle- en adviesraad. De oprichting van de Raad voor reclame en sponsoring kan een belangrijke stap zijn in functie van de effectieve naleving van de reclameregulering, ook door de BRTN.

BIJLAGE:

TOELICHTING BIJ DE RELATIE OMROEP EN POLITIEK EN SITUERING VAN ENKELE EXTERNE CONTROLE-ORGANEN IN NEDERLAND, FRANKRIJK, GROOT-BRITANNIË EN DUITSLAND

A. NEDERLAND

Krachtens artikel 48 van de thans geldende Nederlandse Mediawet van 21 april 1987 bepalen de omroepinstellingen de vorm en de inhoud van de programma's en ligt ook de verantwoordelijkheid voor hetgeen wordt uitgezonden, bij de omroepinstellingen zelf.

Artikel 134 van de Mediawet draagt het overheids-toezicht op de naleving van de voorschriften door de omroepinstellingen op aan het Commissariaat voor de Media. Krachtens de Mediawet oefent het Commissariaat voor de Media geen voorafgaandelijk toezicht uit op de inhoud van een programma (artikel 134, tweede lid). Hiermee wordt in de Nederlandse Omroepwet ten aanzien van de radio en televisie bevestigd wat ook reeds in artikel 7, tweede lid van de Nederlandse Grondwet is erkend, namelijk: «Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.»

DE MEIJ schrijft hierover: «Indien de overheid zich op grond van artikel 7, tweede lid van de grondwet moet onthouden van maatregelen van voorafgaand toezicht op omroepprogramma's, dan dient ook informele aandrang om een bepaald programma niet uit te zenden vermeden te worden. In het nabije verleden is enkele malen met klem aangeraden bepaalde programma's die door buitenlandse overheden als kwetsend werden opgevat, niet uit te zenden. De grens met voorafgaand toezicht is hier flinterdun. De essentie van de uitingvrijheid is immers dat men mag zeggen wat men wil, terwijl men slechts door de rechter ter verantwoording kan worden geroepen.» (53).

Anderzijds zijn de omroepen ertoe gehouden gedurende twee weken na de uitzending de opnamen van hun uitgezonden programma's te bewaren (artikel

139). Desgevraagd stellen zij deze opnamen ter beschikking van het Commissariaat voor de Media (artikel 139). Het weze onderstreept dat hiermee de opnamen van uitgezonden programma's bedoeld zijn.

In Nederland is het de overheid niet toegestaan op te treden in de beoordeling van de journalistieke kwaliteit van de radio- en televisieprogramma's. Dit beginsel is herhaaldelijk benadrukt bij de totstandkoming van de omroepwetgeving en in de rechtspraak. Het censuurverbod van artikel 7, tweede lid, van de Grondwet wil een afstand creëren tussen de overheid enerzijds en het journalistieke functioneren van radio en televisie anderzijds. De afstand zou teniet worden gedaan wanneer de overheid wel het recht zou hebben om beleidsmaatregelen te baseren op een waardeoordeel omtrent de journalistieke kwaliteit van de radio- of televisieberichtgeving. Hoe dan ook moet op het gebied van de politieke meningsuiting en meningsvorming de overheid een maximale terughoudendheid in acht nemen (54).

B. FRANKRIJK

Ook in Frankrijk stelt men de ontwikkeling vast van een verschuiving van essentiële aspecten van de voogdij en de controle over de omroep van regering en parlement naar daarvan onafhankelijke organen: «Depuis la création de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, par la loi du 29 juillet 1982, une part essentielle de responsabilité de tutelle et de contrôle de ce secteur d'activités doit échapper aux autres institutions, au parlement et au gouvernement tout particulièrement, pour être confiée à une instance autonome, susceptible d'assurer ainsi l'indépendance et la liberté de la communication, à l'égard des pressions politiques notamment.» (55).

In Frankrijk is sedert 1989 de CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) bevoegd voor de controle over de omroepen. De wettelijke basis wordt gevormd door de Wet van 30 september 1986 betreffende de vrijheid van communicatie, zoals gewijzigd bij Wet van 17 januari 1989. Artikel 3 van de wet bepaalt de opdracht en bevoegdheid van de CSA:

«La communication audiovisuelle est libre.

[...]

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité indépendante, garantit l'exercice de cette liberté dans les conditions définies par la présente loi. Il assure l'égalité de traitement; il garantit l'indépendance et l'impartialité du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision; il veille à favoriser la libre concurrence; il

(53) De Meij, J.M., *Uitingvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Amsterdam, Otto Cramwinkel, 1989, 162.

(54) Hins, W., «Mediawet en grondrechten» in VPRO, *De overheid op afstand. Commentaren op het voorontwerp Mediawet*, VRPO, Hilversum, 1985, 28-29.

(55) Derieux, E., «Le nouveau statut de la communication», *Rev. Dr. Public*, 1987, 312-360 (343).

veille à la qualité et à la diversité des programmes [...]»

Artikel 13 van de Wet van 30 september 1986 bepaalt dat «le Conseil supérieur de l'audiovisuel assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes de sociétés nationales de programme». Volgens artikel 15 «le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille à la protection de l'enfance et de l'abondance».

Artikel 42 voorziet in een procedure van ingebrekestelling door de CSA in geval van niet-naleving van de verplichtingen waartoe de omroepen gehouden zijn. In dit kader kan de CSA op basis van artikel 19 «recueillir, tant auprès des administrations que des personnes morales et physiques titulaires des autorisations prévues au titre II [...] toutes les informations nécessaires pour s'assurer du respect des obligations qui sont imposées aux titulaires d'autorisations, sans que puissent être opposées à la communication d'autres limitations que celles qui résultent du libre exercice de l'activité des partis et groupements politiques mentionnés à l'article 4 de la Constitution» (56).

C. GROOT-BRITANNIË

In Groot-Brittannië is de omroepregulering grondig herzien door de Broadcasting Act van 1990. Ook hier is gepoogd om de controle over de private omroep, maar tevens over de publieke omroep, te laten gebeuren door een aantal daartoe opgerichte organen, zodat niet de politieke overheid zelf controle uitoefent op de programma's. Ook de bevoegdheid tot verdere regulering is toevertrouwd aan deze organen.

Van belang voor de publieke omroep zijn vooral de Broadcasting Complaints Commission (BCC) en de Broadcasting Standards Council (BSC). De BCC kan de klachten behandelen in geval van onjuiste informatie of onfaire behandeling jegens personen of groepen of in geval van inbreuk op de privacy in de radio- of TV-programma's. De BSC is bevoegd tot het afkondigen van een code in verband met geweld en sex in de programma's en tot het vastleggen van «the standards of taste and decency». De BSC is tevens bevoegd tot het behandelen van klachten dienaangaande (57).

D. DUITSLAND

Voor wat Duitsland betreft, kan in het bijzonder worden gewezen op de belangrijkste rechtspraak van het

grondwettelijk hof (Bundesverfassungsgericht) waarbij de relatie tussen omroep en politieke overheid ter sprake komt vanuit het perspectief van de omroepvrijheid zoals gewaarborgd door artikel 5 van de Duitse Grondwet.

«Massgebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit des Rundfunks.

1. Die Rundfunkfreiheit dient der gleichen Aufgabe wie alle Garantien des Art. 5 Abs. 1 GG: der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung (BVerfGE) 57, 295 [319 f.] (...). Diese Aufgabe erfordert zunächst die Freiheit des Rundfunks von staatlicher Beherrschung oder Einflussnahme (...). Darüber hinaus ist zu beachten, dass die verfassungsrechtlich gewährleistete Rundfunkfreiheit das gesamte Rundfunksystem betrifft, nicht nur den privaten, sondern auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk» (58).

«1.a) Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Staat, die Grundversorgung, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung zufällt, zu gewährleisten.

b) Die Grenzen der daraus folgenden Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergeben sich aus der Funktion, die dieser im Rahmen des von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozess zu erfüllen hat. (...)

5. a) Die Kontrollgremien des Rundfunks sollen nicht der Repräsentation organisierter Interessen oder Meinungen, sondern der Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunk dienen.

b) Der Gesetzgeber hat bei der Bildung der Kontrollgremien weitgehende Gestaltungsfreiheit. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt lediglich, dass die Zusammensetzung der Gremien geeignet ist, die Rundfunkfreiheit zu wahren.» (59). ■

(56) Voor een grondiger bespreking zie Nevoltry, F. en Delcros, B., *Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, Paris, Legripresse, 1989.

(57) Voor een grondiger toelichting zie Reville, E., *Broadcasting and the new law*, Londen, Butterworths, 1991.

(58) BVerfGE, 4 november 1986, *Media Perspektiven Dokumentation*, 1986/IV, 213 e.v.

(59) BVerfGE, 5 februari 1991, *Media Perspektiven Dokumentation*, 1991/1.

«Iedereen wil regeren,
niemand wil geregeerd worden»
Saint-Juste