

VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Onafhankelijk toezichthouder voor
de Vlaamse audiovisuele media

KAMER VOOR ONPARTIJDIGHEID EN
BESCHERMING VAN MINDERJARIGEN

ZAAK VAN L.D. t. NV TOPRADIO

(dossier nr. 2017/305)

BESLISSING nr. 2018/005

15 januari 2018

In de zaak van L.D. tegen NV Topradio,

De Vlaamse Regulator voor de Media (Kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen), samengesteld uit:

Dhr J. KAMOEN, *voorzitter*,
Mevr L. D'HAENENS, *ondervoorzitter*,
Mevr D. DE POOT,
Mevr E. LIEVENS,
Dhr B. STURTEWAGEN,
Dhr H. VAN HUMBEECK, *leden*,

en Mevr M. VAN LOKEREN, *griffier*,

Na beraadslaging op 15 januari 2018,
Neemt op dezelfde datum de volgende beslissing:

FEITEN EN PROCEDURE

1. Op 30 november 2017 heeft L.D., als secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid, per e-mail bij de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) door middel van het digitaal klachtenformulier een klacht ingediend tegen NV Topradio (hierna: Topradio), met maatschappelijke zetel Steenakker 119 te 9000 Gent.

De klacht heeft betrekking op de uitzendingen van het programma 'Rebel Radio' van 15 en 22 november 2017 (van 14u tot 17u) op Topradio, door de klager beluisterd via DAB+.

L.D. voert aan dat er tijdens deze uitzendingen sprake was van "*intimidatie van personeelsleden en een ex-personeelslid van het Departement Cultuur, Jeugd en Media, betrokken bij de erkenningsronde voor de netwerkradio-omroeporganisaties door het (in)direct aansporen van haat*".

2. Topradio heeft per aangetekende brief en per e-mail van 15 december 2017 gereageerd op de voornoemde klacht.
3. L.D. en Topradio zijn vervolgens conform de voorgeschreven termijnen rechtsgeldig en aangetekend uitgenodigd voor een hoorzitting op 15 januari 2018 bij de Kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen (hierna: de Kamer) van de VRM.
4. De partijen zijn op 15 januari 2018 gehoord door de Kamer. L.D. wordt

bijgestaan door Y.B., inhoudelijk medewerker bij het Departement Cultuur, Jeugd en Media. Topradio wordt vertegenwoordigd door B.H., gedelegeerd bestuurder en C.L., advocaat.

TOEPASSELIJKE REGELS

5. Artikelen 19 en 25 van de Belgische Grondwet luiden als volgt:

“Art 19. De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

“Art 25. De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.

Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd.”

6. Artikel 10 van het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) bepaalt:

“Vrijheid van meningsuiting

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en 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.”

7. Artikel 37 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (hierna: het Mediadecreet) luidt als volgt:

“De vrijheid van meningsuiting is gewaarborgd voor omroepactiviteiten.

De omroepactiviteiten zijn vrij en kunnen, onder voorbehoud van wat hierna is bepaald voor omroepdiensten, aan geen enkele vormvereiste of voorafgaande controle worden onderworpen.”

8. Artikel 38 van het Mediadecreet bepaalt:

“Omroepactiviteiten mogen niet aansporen tot haat en geweld.”

9. Artikel 218, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet gaat als volgt:

“§ 3. De kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen doet uitspraak over geschillen die gerezen zijn naar aanleiding van de toepassing van artikel 38, 39, 42, 44, 45, 72, 5°, artikel 176, 1°, en artikel 180, § 6.”

10. Artikel 220, § 2, van het Mediadecreet bepaalt:

“§ 2. De kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen doet uitspraak, hetzij ambtshalve wat betreft het toezicht op artikel 42, 44, 45, 72, 5°, en artikel 176, 1°, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, hetzij naar aanleiding van een klacht die op straffe van onontvankelijkheid ingediend is uiterlijk de vijftiende dag na de datum van de uitzending van het programma door eenieder die blijkt geeft van een benadeling of een belang.”

11. Artikel 12, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 30 juni 2006 betreffende de procedure voor de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: het Procedurebesluit) luidt:

“Om ontvankelijk te zijn, moet een bij de Regulator ingediende klacht aan de volgende voorwaarden voldoen:

1° ingediend zijn uiterlijk de vijftiende dag na de gebeurtenis die aanleiding heeft gegeven tot de klacht;

2° de naam, de hoedanigheid en het adres van de klager vermelden;

3° het belang bij het indienen van de klacht aangeven, behalve als het gaat om een klacht met betrekking tot de bepalingen over commerciële communicatie of boodschappen van algemeen nut;

4° het onderwerp van de klacht aangeven, met een uiteenzetting van de redenen waarop ze steunt en met vermelding van de persoon tegen wie de klacht is gericht. Als de klacht betrekking heeft op een radio- of televisieprogramma, moet de uitzending waartegen wordt opgekomen worden aangewezen met vermelding van de dag en het uur waarop de uitzending heeft plaatsgehad;

5° ondertekend zijn door de klager. Als de klacht uitgaat van een rechtspersoon, wordt ze ondertekend door een persoon die volgens de

wet of de statuten bevoegd is om de rechtspersoon te vertegenwoordigen. [...]”

A. Argumenten van de klager

12. L.D. geeft in zijn klacht aan dat de radiomakers tijdens de betreffende uitzendingen van ‘Rebel Radio’ hun ongenoegen uitten over de erkenningsprocedure voor radio-omroeporganisaties, over de niet-erkenning van Topradio als netwerkradio-omroeporganisatie en *“meer specifiek over de expertise van individuele personeelsleden of voormalige personeelsleden van het Departement Cultuur, Jeugd en Media die al dan niet betrokken waren bij de erkenningsronde”*.

In de uitzending van 15 november 2017 werden de luisteraars opgeroepen om informatie te vergaren over de betreffende personen die met naam worden genoemd, waarna tijdens de uitzending van 22 november 2017 volgens de klager ook hun expertise in twijfel werd getrokken, personen op hun privénummer werden opgebeld en insinuaties werden geuit ten aanzien van hun persoon.

L.D. is van oordeel dat dergelijke directe verwijzing naar (eventuele) personeelsleden van het Departement Cultuur, Jeugd en Media en het expliciteren van hun rol bij de beoordeling in de erkenningsprocedure, met benadrukking van de teleurstelling over de niet-erkenning van Topradio, *“aanlspoort tot haatdragende en, hopelijk komt het nooit zover, gewelddadige actie ten aanzien van personen die al dan niet betrokken waren bij de radio-erkenningsronde. Het haatdragende karakter uit zich, in eerste instantie, via boodschappen op de sociale media zoals de Twitterwall of andere sociale mediakanalen van Topradio alsook zijn presentatoren”*.

Tijdens de hoorzitting verduidelijkt L.D. dat hij met deze klacht wenst op te komen tegen de zeer intimiderende manier waarop werd gecommuniceerd over de medewerkers van het departement in de radiodossiers, waarbij werd binnengedrongen in hun privéleven en een haatsfeer is gecreëerd naar deze mensen toe.

13. Wat zijn hoedanigheid en belang bij het indienen van de klacht betreft, geeft L.D. in het klachtenformulier aan dat hij als secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd en Media hoofd is van de entiteit die het hiërarchisch en functioneel gezag uitoefent over het personeel en administratief verantwoordelijk is voor de radio-erkenningsronde. Tijdens de hoorzitting wordt hieraan toegevoegd, met verwijzing naar een delegatiebesluit, dat hij als hoofd van een departement van de Vlaamse overheid delegatie heeft om rechtsgedingen, met inbegrip van een

procedure voor de VRM, te voeren voor de Vlaamse Gemeenschap namens de Vlaamse Regering.

L.D. is van mening belang te hebben bij het indienen van deze klacht vermits de zaak zijn (al dan niet voormalige) medewerkers raakt in het functioneren op het werk, het welzijn van alle medewerkers erdoor negatief wordt of kan worden beïnvloed, het huidige wervingsbeleid van het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid in diskrediet brengt en ook toekomstige aanwervingen bemoeilijkt.

B. Argumenten van Topradio

Context

14. Alvorens op de juridische aspecten van de klacht in te gaan, wenst Topradio de feiten in deze zaak, en meer bepaald de geïsoleerde uitzendingen van het programma 'Rebel Radio', in een breder kader te plaatsen.
15. Topradio licht vooreerst toe dat zij als NV Topradio bij de VRM een kennisgeving heeft gedaan als 'andere radio-omroeporganisatie' in de zin van artikel 147 van het Mediadecreet. Zij verduidelijkt dat het hier gaat om de doorgifte via DAB+ van de omroepsignalen van een aantal erkende lokale radio-omroeporganisaties die onder de roepnaam 'Topradio' via FM uitzenden en deel uitmaken van het samenwerkingsverband 'Topradio'. Deze radioketen richt zich vooral op een jong publiek en op liefhebbers van 'dance' en techno-muziek. Op het ogenblik van het indienen van de klacht bestond het samenwerkingsverband onder de koepel van NV Topradio uit twaalf erkende lokale radio-omroeporganisaties die uitzenden via FM met ondersteuning via internet ('streaming'), kabel en DAB+. Topradio is van oordeel dat zij zelf, NV Topradio, dus geen omroepactiviteiten verzorgt.
16. Vervolgens zet Topradio uiteen dat het geïsoleerde programma 'Rebel Radio' een tijdelijk programma was dat kaderde in de commotie die ontstond naar aanleiding van de nieuwe procedure voor erkenningen met ingang vanaf 1 januari 2018 van particuliere lokale en netwerkradio-omroeporganisaties.

Een eerste aanleiding voor ophef was het nieuwe verbod voor lokale radio's om samenwerkingsverbanden te vormen, aldus Topradio. Om de ketens van lokale radio's te vervangen, werd de nieuwe categorie netwerkradio-omroeporganisatie ingevoerd. Volgens Topradio gaat het om een politieke beslissing met vergaande gevolgen die door een groot aantal radio's aangevochten is bij het Grondwettelijk Hof.

Een tweede grote reden voor commotie was volgens Topradio het verloop (m.n. de beoordelingsmethode en het gebrek aan transparantie) en de uitkomst van de erkenningsprocedure zelf, die op 16 mei 2017 van start is gegaan met publicatie in het Belgisch Staatsblad van de oproep tot kandidaatstelling. Topradio heeft zich zelf kandidaat gesteld voor een erkenning als netwerkradio-omroeporganisatie. Wanneer er voor een bepaald frequentiepakket meerdere kandidaten waren, gebeurde er een kwalitatieve beoordeling van de aanvragen (een zgn. 'beauty contest'). Half september 2017 vernam Topradio, tot zeer grote verrassing van haarzelf en haar luisteraars, dat niet zijzelf maar een andere kandidaat de erkenning voor het betreffende frequentiepakket had bekomen.

Volgens Topradio bleek, onder meer uit besprekingen in het Vlaams Parlement, dat de erkenningsbeslissing volledig ambtelijk werd voorbereid door tijdelijke medewerkers, bij wie geen ervaring in de mediasector of financieel-economische competenties werden gevraagd en de minister niettemin heeft verklaard zich exclusief op hun oordeel te hebben gesteund voor het nemen van zijn beslissing.

Op 7 november 2017 heeft Topradio een beroep tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State ingediend, dat nog steeds hangende is, tegen de betreffende erkenningsbeslissing van de bevoegde minister. De grote moeilijkheid om de betrokken erkenningsbeslissing en de onderliggende motieven bij de bevoegde minister en het Departement Cultuur, Jeugd en Media te bekomen, heeft volgens Topradio haar beroepsmogelijkheden aanzienlijk belemmerd.

De geheimzinnigheid die de Vlaamse overheid bewaarde over de dossiers van de winnaars en van hun beoordelaars zorgde volgens Topradio voor wantrouwen in de sector en verklaart de vragen die in de gespecialiseerde online media en onder (Topradio)luisteraars werden gesteld over de identiteit van die experts.

'Rebel Radio' besteedde in het licht van het voorgaande aandacht aan de kwestie van de niet-erkenning van Topradio als netwerkradio-omroeporganisatie en de rol van de tijdelijke dossierbeoordelaars daarbij, aldus Topradio. Dhr. Jurgen Verstrepen werd gevraagd om in het programma op kritische wijze op zoek te gaan naar de profielen van deze tijdelijke werkkrachten.

Over de ontvankelijkheid

17. In hoofdorde voert Topradio aan dat de voorliggende klacht van L.D. onontvankelijk is wegens een gebrek aan persoonlijk belang bij de klager en een onduidelijk voorwerp van de klacht.
18. Wat het gebrek aan persoonlijk belang betreft, is Topradio van oordeel dat

“het functioneren van (ex-)personeelsleden” de klager niet persoonlijk raakt en hoogstens een effect kan hebben op de dienst. Aangezien het Departement Cultuur, Jeugd en Media deel uitmaakt van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, dient L.D. een machtiging voor te leggen om namens de Vlaamse Gemeenschap klacht in te dienen bij de VRM, aldus Topradio, hetgeen bij voorliggende klacht niet is gebeurd.

Bovendien is volgens Topradio niet aangetoond dat de tijdelijke dossierbehandelaars waarnaar in de uitzending werd verwezen op datum van indienen van de klacht en van de uitspraak nog in dienst waren, of daadwerkelijk ooit geweest zijn, van de Vlaamse Gemeenschap.

Ook het vermeende aantasten van het huidige of toekomstige wervingsbeleid levert volgens Topradio geen persoonlijk belang op voor L.D., maar kan hoogstens als belang door de Vlaamse Gemeenschap worden ingeroepen.

19. Wat het onduidelijk voorwerp van de klacht betreft (*i.e.* ‘*exceptio obscuri libelli*’), voert Topradio aan dat de klager niet aantoont op welk moment en in welke bewoordingen welke van zijn ambtenaren tijdens de gewraakte uitzendingen gevisieerd werden in een discours dat actief aanzette tot haat of geweld tegen deze personen. Hierdoor kan zij zich dan ook niet verweren, zonder zichzelf te incrimineren, aldus Topradio.

Ten gronde

20. Volgens Topradio moet de klacht in ieder geval ongegrond worden verklaard.

De omroepactiviteiten van Topradio genieten de bescherming van het recht op een vrije meningsuiting en een vrije pers, zoals gesteld in de artikelen 19 en 25 van de Belgische Grondwet, internationale verdragen m.n. artikel 10 van het EVRM (dat rechtstreekse werking heeft in de Belgische rechtsorde) en artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens¹ en artikel 37 van het Mediadecreet.

Topradio benadrukt, met verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), dat deze vrijheid niet enkel geldt voor welgevallige uitingen en meningen, maar in het bijzonder ook voor ideeën en informatie die schokken, kwetsen of verontrusten.

Zij erkent dat de persvrijheid niet absoluut is en dat meer bepaald voor omroepactiviteiten, overeenkomstig artikel 38 van het Mediadecreet, het verbod op aansporen tot haat en geweld moet worden nageleefd. Topradio verwijst voor de toepassing van deze bepaling naar VRM-

¹ Artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt: *“Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven”*.

beslissing nr. 2014/035 van 25 juni 2014 en geeft aan dat 'aanzetten tot haat' in deze context een specifieke betekenis heeft die beperkend moet worden uitgelegd. 'Aanzetten tot' moet actief worden begrepen, in de zin van 'aansporen om iets te doen' waarbij moet worden aangetoond dat bewust en kwaadwillig (d.w.z. bijzonder opzet) wordt aangezet tot een bepaald 'gedrag', zoals volgt uit arrest nr. 2004/157 van het Grondwettelijk Hof van 6 oktober 2004.

21. Toegepast op de voorliggende zaak, meent Topradio dat rekening moet worden gehouden met het algemeen maatschappelijk belang van radio (in het bijzonder het dossier van de radio-erkenningen en -frequenties), de typische gekende stijl en toon van de presentator en de rol van de sociale media, die bezig zijn het publieke debat fundamenteel te wijzigen (o.m. door het vervagen van het klassieke onderscheid tussen publieke en private personen, het 'real-time' karakter en het innemen van harde standpunten). In dit verband merkt Topradio bovendien op dat voor zover de klacht betrekking heeft op meningen die geuit werden door derden op 'Twitter' of andere sociale media de VRM hiervoor in ieder geval niet bevoegd is.

Topradio is daarnaast van oordeel dat het uiten van kritiek en ongenoegen over de erkenningsprocedure en het (vermoede) gebrek aan expertise bij bepaalde personen valt binnen de vrijheid van meningsuiting en dat niet wordt aangetoond op welke wijze hiermee werd aangezet tot haat ten aanzien van bepaalde personen. Zij geeft toe dat de zoektocht naar informatie over de dossierbehandelaars polemisch en provocatief is, maar meent dat die eveneens binnen de grenzen van een rechtmatige uitoefening van de vrijheid van meningsuiting valt, des te meer gezien de bevoegde minister en administratie slechts in beperkte mate informatie verschaffen over de erkenningsdossiers en hun beoordelaars.

Topradio ziet ten slotte in dat de boodschap van de presentator, nl. dat de genomen erkenningsbeslissingen onzorgvuldig en onterecht zijn wegens gebrek aan ervaring en expertise van de beoordelaars, de klager onwelgevallig is, maar beklemtoont dat dit niet inhoudt dat wordt aangezet tot haat, in de zin van artikel 38 van het Mediadecreet, tegen (ex)werknemers van de Vlaamse Gemeenschap.

C. Beoordeling

Bevoegdheid van de Kamer

22. De bevoegdheden van de Kamer zijn vastgelegd in artikel 218, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet. Daarin is bepaald dat de Kamer uitspraak doet over geschillen die gerezen zijn naar aanleiding van de toepassing van

onder meer artikel 38 van het Mediadecreet. Op basis hiervan wordt aan de Kamer de bevoegdheid verleend om omroepactiviteiten te toetsen aan het verbod op aansporen tot haat en geweld.

Een omroepactiviteit, ook radio-omroep en televisie genoemd, is elke activiteit die bestaat uit het ter beschikking stellen van bewegende beelden, al dan niet met geluid, of van een reeks van klanken of geluiden bestemd voor het algemene publiek of een deel ervan via elektronische communicatienetwerken (artikel 2, 25°, van het Mediadecreet).² Binnen omroepactiviteiten vormen omroepdiensten een subcategorie (artikel 2, 26°, van het Mediadecreet).³

23. Uit het voorgaande volgt enerzijds dat de Kamer niet bevoegd is om het onderdeel van de klacht te behandelen dat betrekking heeft op het vermeende haatdragend karakter van *“boodschappen op de sociale media, zoals de Twitterwall of andere sociale mediakanalen”*. Dergelijke berichten kunnen niet als omroepactiviteiten worden beschouwd waarop de Kamer in het licht van artikel 38 van het Mediadecreet toezicht uitoefent.
24. Uit de bevoegdheidsomschrijving in artikel 218, § 3, eerste lid, van het Mediadecreet volgt anderzijds ook dat de Kamer wel bevoegd is om de uitzendingen van het Topradio-programma ‘Rebel Radio’ van 15 en 22 november 2017 (van 14u tot 17u) te toetsen aan artikel 38 van het Mediadecreet. Het betreft immers een omroepdienst (en dus ook een omroepactiviteit).

In het kader van voorliggende klacht, die met name betrekking heeft op de uitzendingen via DAB+⁴, draagt NV Topradio de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het programma, hoewel zij zelf van oordeel is dat het gaat om omroepsignalen van lokale radio-omroeporganisaties die zij slechts doorgeeft, zonder zelf omroepactiviteiten te verzorgen. NV Topradio heeft nochtans bij de VRM een kennisgeving gedaan als ‘andere radio-omroeporganisatie’, *i.e.* een particuliere radio-omroeporganisatie die haar omroepprogramma uitsluitend via kabel-, ethernetwerk of via het internet doorgeeft (artikel 147 van het Mediadecreet).⁵ Als ‘omroeporganisatie’ (artikel 2, 27°, van het Mediadecreet), meer specifiek

² Artikel 2 van het Mediadecreet bepaalt:

“25° omroepactiviteit : elke activiteit die bestaat in het ter beschikking stellen van bewegende beelden, al dan niet met geluid, of van een reeks van klanken of geluiden bestemd voor het algemene publiek of een deel ervan via elektronische communicatienetwerken. Omroepactiviteit wordt ook wel radio-omroep en televisie genoemd;

³ Artikel 2 van het Mediadecreet bepaalt:

“26° omroepdienst :

a) een dienst als vermeld in artikelen 49 en 50 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, die valt onder de redactionele verantwoordelijkheid van de aanbieder van de dienst, met als hoofddoel de levering aan het algemene publiek van audiovisuele of auditieve programma's ter informatie, vermaak, educatie of met culturele inslag, via elektronische communicatienetwerken; en/of

b) de commerciële communicatie;”

⁴ DAB+ is een verbeterde versie van DAB of ‘Digital Audio Broadcasting’ een systeem voor het uitzenden van digitale radio via de ether.

⁵ Artikel 147 van het Mediadecreet bepaalt: *“Particuliere radio-omroeporganisaties die hun omroepprogramma's uitsluitend via een kabel-, ethernetwerk of via het internet doorgeven, worden andere radio-omroeporganisaties genoemd en brengen de Vlaamse Regulator voor de Media daarvan op de hoogte”.*

‘andere radio-omroeporganisatie’, is NV Topradio dan ook de rechtspersoon die de redactionele verantwoordelijkheid draagt voor de programma’s die kunnen worden beluisterd via DAB+, ook al betreft het omroepsignalen die ook door lokale radio-omroeporganisaties via FM worden uitgezonden.⁶

Ontvankelijkheid van de klacht

25. Artikel 220, § 2, van het Mediadecreet bepaalt dat de Kamer uitspraak kan doen naar aanleiding van een klacht die op straffe van onontvankelijkheid ingediend is uiterlijk de vijftiende dag na de datum van de uitzending van het programma door eenieder die blijk geeft van een benadeling of een belang. Deze ontvankelijkheidsvoorwaarden voor klachten die bij de VRM worden ingediend, zijn nader beschreven in het Procedurebesluit.

26. Belang en hoedanigheid van de klager

Blijk geven van een benadeling of een belang is een uitdrukkelijke voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een klacht bij de Kamer. Het Procedurebesluit bepaalt met name dat een klacht, om ontvankelijk te zijn, de hoedanigheid van de klager en diens belang bij de uitzending waartegen wordt opgekomen dient te vermelden. Als de klacht uitgaat van een rechtspersoon, moet die ondertekend zijn door degene die bevoegd is om de rechtspersoon te vertegenwoordigen (artikel 12, eerste lid, 2°, 3° en 5°).

Om aan de vereiste van de ontvankelijkheid te voldoen, moet de klager meer bepaald het bewijs leveren persoonlijk het slachtoffer te zijn of een benadeling in zijnen hoofde aanwijzen met betrekking tot de grief die hij ten aanzien van de betrokken uitzending, in het kader van de bepalingen waarop deze Kamer toezicht uitoefent, aanvoert.⁷

Uit het klachtenformulier, zoals nader toegelicht tijdens de hoorzitting, blijkt duidelijk dat L.D. voorliggende klacht heeft ingediend in zijn hoedanigheid van secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse Gemeenschap en niet in persoonlijke naam, zoals Topradio aanvoert. Op basis van artikel 16, 2°, van het besluit van 30 oktober 2015 van de Vlaamse Regering⁸, dat aan het hoofd van een departement delegatie verleent om rechtsgedingen te voeren namens de Vlaamse Regering, kan worden besloten dat L.D. als secretaris-generaal derhalve ook de bevoegde persoon was om voor de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap voorliggende klacht bij de VRM in te dienen.

De Vlaamse Gemeenschap, en meer bepaald het Departement Cultuur,

⁶ Zie ook VRM-beslissing nr. 2010/040 van 28 september 2010.

⁷ Zie onder meer VRM beslissing nr. 2017/029 van 23 juni 2017 en beslissing nr. 2017/045 van 23 oktober 2017.

⁸ Besluit van 30 oktober 2015 van de Vlaamse Regering tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen, BS 24 november 2015.

Jeugd en Media en diens secretaris-generaal (als leidinggevende over het personeel en administratief verantwoordelijke voor de radio-erkenningronde), beschikt over het rechtens vereiste belang om voor haar personeelsleden op te komen bij vermeende *“intimidatie van personeelsleden en een ex-personeelslid door het (in)direct aansporen van haat”* tijdens radioprogramma's.

27. Onderwerp van de klacht

Het Procedurebesluit verduidelijkt eveneens dat een klacht bij de VRM, om ontvankelijk te zijn, het onderwerp dient aan te geven met een uiteenzetting van de redenen waarop de klacht steunt en aanwijzing van de uitzending van het programma waartegen wordt opgekomen (artikel 12, eerste lid, 4°).

Het onderwerp van de klacht wordt op het klachtenformulier door L.D. als volgt omschreven: *“intimidatie van personeelsleden en een ex-personeelslid van het departement Cultuur, Jeugd en Media, betrokken bij de erkenningsronde voor de netwerkradio-omroeporganisaties door het (in)direct aansporen van haat”*. Verderop in zijn klachtbrief en ook tijdens de hoorzitting gaat hij uitvoeriger in op welke elementen uit de gewraakte uitzendingen aanleiding hebben gegeven tot zijn klacht (zoals hoger beschreven onder pt. 12).

Het verweer van Topradio dat zij niet weet tegen welke uitlatingen zij zich precies moet verweren zonder zichzelf te incrimineren kan dan ook niet worden gevolgd. Bij het indienen van een klacht bij de VRM volstaat dat de uitzending wordt aangewezen waartegen wordt opgekomen met vermelding van het onderwerp en de redenen van de klacht, zoals in voorliggend geval is gebeurd. Anders dan Topradio aanvoert is het niet vereist dat elk gewraakt fragment afzonderlijk woordelijk wordt weergegeven, met aanduiding van het exacte tijdstip binnen de uitzending, opdat de klacht ontvankelijk zou zijn.

Ten gronde

28. Uit de omschrijving op het klachtenformulier (m.n. *“aansporen van haat”, “haatdragende connotatie”, “haatdragend karakter”* en *“spoort aan tot haatdragende en [...] gewelddadige actie”*) en de toelichting die door de klager werd gegeven tijdens de hoorzitting, blijkt duidelijk dat de klacht steunt op een vermeende schending van artikel 38 van het Mediadecreet, waarin een verbod op aansporen tot haat en geweld wordt opgelegd voor omroepactiviteiten.

Artikel 38 van het Mediadecreet moet worden gelezen in het licht van het voorafgaande artikel 37 van het Mediadecreet. Daarin wordt het basisbeginsel bevestigd van de vrijheid van omroepactiviteiten, als veruitwendiging van de vrijheid van meningsuiting. De uitoefening van

deze vrijheid kan enkel worden beperkt onder de voorwaarden van artikel 10, § 2, EVRM.⁹ Dergelijke inperkingen van de expressievrijheid moeten bij wet of decreet voorzien zijn (zoals in het geval van artikel 38 van het Mediadecreet), strikt noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en proportioneel zijn met het wettig nagestreefde doel.¹⁰

Het EHRM, dat bevoegd is om uitspraak te doen over vermeende schendingen van het EVRM, heeft het toepassingsgebied van artikel 10 EVRM en de voorwaarden voor inperking van de expressievrijheid, waarmee zowel overheden als toezichthoudende instanties rekening moeten houden gezien de directe werking van het EVRM in de Belgische rechtsorde, door middel van zijn arresten verduidelijkt en verfijnd. Het EHRM erkent dat de nationale overheden over een beoordelingsmarge of “margin of appreciation” beschikken die afhankelijk van de omstandigheden van de zaak breder of enger kan zijn. Bij de afweging hiervan houdt het EHRM doorgaans rekening met een veelheid van factoren, zoals: wie deed de uitingen, tegen wie waren ze gericht, hoe was de boodschap geformuleerd, droegen de uitingen bij tot het publiek debat, wat was het ‘format’ van de uitingen, wat was de mogelijke impact, enzovoort.¹¹

Het is vaststaande rechtspraak van het EHRM dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen van toepassing is op ‘informatie’ of ‘ideeën’ die gunstig worden onthaald of als onschuldig worden aanzien, maar ook op uitingen die de Staat of een deel van de bevolking schokken, kwetsen of verontrusten.¹² Mediaberichtgeving mag binnen haar expressievrijheid erg kritisch zijn (m.n. ten aanzien van ambtenaren), een scherpe stijl hanteren en gebruik maken van een zekere graad van overdrijving of zelfs provocatie.¹³ Pluralisme, verdraagzaamheid en ruimdenkendheid, zonder welke er geen ‘democratische samenleving’ kan bestaan, vereisen dit, aldus het EHRM.¹⁴ Deze Kamer heeft dit standpunt reeds in verschillende uitspraken gevolgd.¹⁵

Bij artikel 38 van het Mediadecreet heeft de decreetgever tijdens de

⁹ Ontwerp van decreet betreffende de radio-omroep en televisie, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2014/1, p. 29.

¹⁰ Zie D. VOORHOOF en P. VALCKE in samenwerking met H. CANNIE, *Handboek Mediarecht (3^{de} editie)*, Brussel, Larcier, 2011, p. 37.

¹¹ Voor een overzicht van de meest gebruikte factoren bij de afweging door het EHRM, zie D. VOORHOOF en P. VALCKE in samenwerking met H. CANNIE, *Handboek Mediarecht (3^{de} editie)*, Brussel, Larcier, 2011, p. 40.

¹² Zie met name EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72, Handyside t. Verenigd Koninkrijk, § 49 en EHRM 20 september 1994, nr. 13470/87, Otto-Preminger-Institut t. Oostenrijk, § 49. Zie ook D. VOORHOOF, “Vrijheid van meningsuiting” in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2*, Antwerpen, Intersentia, 2004, Deel 2, Volume I, p. 901, nr. 77 en p. 997, nr. 231.

¹³ Zie C. BAEKELAND, “Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als waakhond van de ‘mediacratie’” in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Recht & Media in een democratische rechtsstaat. Wie bewaakt de waakhond?*, Brugge, die Keure, 2010, p. 95.

¹⁴ Zie onder meer EHRM 29 maart 2001, nr. 38432/97, Thoma t. Luxemburg, § 43 e.v.; EHRM 6 mei 2003, nr. 48898/99, Perna t. Italië, §§ 38 en 46; EHRM 15 maart 2011, nr. 2034/07, Otegi Mondragon t. Spanje, §§ 48 en 56.

¹⁵ Zie VRM-beslissing nr. 2014/035 van 25 juni 2014 en daarvoor ook beslissingen van de Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie: beslissing nr. 001/98 van 1 april 1998, beslissing nr. 006/2000 van 4 oktober 2000 en beslissing nr. 01/2001 van 10 januari 2001. De VRM heeft alle rechten en plichten van onder meer de Vlaamse Geschillenraad voor Radio en Televisie overgenomen bij decreet van 16 december 2005 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, *BS* 30 december 2005.

parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat de tekst *“[inhoudt] dat in het algemeen niet mag aangezet worden tot haat. De gronden van aanzetten tot haat zijn zeer ruim te interpreteren en omvatten onder meer de gronden zoals die vermeld zijn in artikel 16, § 3, van het decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid, te weten geslacht, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, gezondheidstoestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, nationaliteit, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, of nationale of etnische afstamming, alsook, de criteria vermeld in artikel 4, lid 1, 4°, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, te weten leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst, en de criteria vermeld in artikel 4, 4°, van de wet van 30 juli 1981 ter bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden: nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming.”*¹⁶

In het kader van verschillende beroepen tot vernietiging tegen federale antidiscriminatiewetgeving heeft het Grondwettelijk Hof benadrukt dat dergelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting strikt getoetst moeten worden. Het Hof heeft hierbij een sterk beperkende interpretatie gegeven aan ‘aanzetten tot discriminatie, haat en geweld’, met betrekking tot drie aspecten.¹⁷ ‘Aanzetten tot’ moet vooreerst verder gaan dan het *“uiten van louter informatie, ideeën of kritiek”* en actief worden begrepen, in de zin van ‘aansporen om iets te doen’, aldus het Grondwettelijk Hof, waarbij vervolgens ook moet worden aangetoond dat bewust en kwaadwillig (*i.e.* bijzonder opzet) wordt aangezet tot - ten derde - een bepaald haatdragend of gewelddadig ‘gedrag’.¹⁸

29. Bij het beluisteren van de geviseerde uitzendingen van het programma ‘Rebel Radio’ stelt de Kamer in de eerste plaats vast dat tijdens de uitzending op 15 november 2017 ongenoegen wordt geuit, m.n. in een interview met de gedelegeerd bestuurder van Topradio, over de wijze waarop de aanvragen voor een radio-erkenning werden behandeld. Hierbij

¹⁶ Ontwerp van decreet betreffende de radio-omroep en televisie, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2014/1, p. 30. ‘Geweld’ werd bij amendement aan de tekst van de bepaling toegevoegd met als verantwoording: *“De uiterste grens van de vrijheid van mening is universeel gekend als oproepen tot haat en geweld. Het ontbreken van het woord ‘geweld’ zou de mogelijkheid openlaten tot het oproepen van onmiddellijke geweldacties zonder voorafgaande haatcampagnes. Gezien oorzaak en gevolg moet men in deze tijden van snelle communicatie daar terdege rekening mee houden”*, Ontwerp van decreet betreffende de radio-omroep en televisie, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2014/5, p. 4.

¹⁷ Zie D. VOORHOOF en P. VALCKE in samenwerking met H. CANNIE, *Handboek Mediarecht (3^{de} editie)*, Brussel, Larcier, 2011, p. 121.

¹⁸ Zie Grondwettelijk Hof (toen nog: Arbitragehof) 6 oktober 2004, nr. 157/2004, zoals bevestigd door Grondwettelijk Hof 12 februari 2009, nr. 17/2009 en Grondwettelijk Hof 11 maart 2009, nr. 40/2009. Zie ook Zie C. BAEKELAND, ‘Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als waakhond van de ‘mediacratie’ in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Recht & Media in een democratische rechtsstaat. Wie bewaakt de waakhond?*, Brugge, die Keure, 2010, p. 95, met verwijzing naar D. VOORHOOF en J. DEBACKERE, ‘Nieuwsberichterij en de democratische rechtsstaat. De journalistieke opstelling in Vlaanderen tegenover racisme, discriminatie en extreemrechts’ in D. BILTEREYST en Y. PEEREN (eds.), *Nieuws, democratie & burgerschap. Onderzoek over hedendaagse nieuwsmedia*, Gent, Academia Press, 2003, p. 35.

heeft men het over *“amateurisme”* en *“experten die geen experts zijn”*.

Het merendeel van de aangeklaagde feiten heeft echter betrekking op de uitzending van 22 november 2017 die *“volledig in het teken van de licentie”* stond en waarin de presentatoren naar eigen zeggen *“op zoek gaan naar de experts”*. Ze verklaren immers te weten dat zes tijdelijke experts, van wie ze drie namen *“zelf hebben weten te bemachtigen”*, mee de radio-dossiers beoordeeld hebben binnen de Vlaamse overheid en roepen de hulp in van de luisteraars om bijkomende informatie over die personen te verkrijgen. De minister wil namelijk zelf geen bijkomende informatie verschaffen, aldus de presentatoren, terwijl er toch *“een fel geurtje lhangt/ aan hoe minister Gatz die nieuwe radio-licenties toekende waardoor Topradio moet stoppen”*.

Vervolgens worden in de loop van het programma de namen genoemd van vier personen die mee de radiodossiers zouden hebben beoordeeld. Na het overlopen van hun CV wordt op spottende toon sterk betwijfeld of zij over het juiste profiel beschikken. Bij één van de genoemde personen worden onder meer volgende opmerkingen gemaakt: *“ze was een promo girl”, “een hostess”, “een waitress”, “het zal wel een knappe zijn”, “amai”* en *“hebben jullie ergens media gehoord?”*.

De presentatoren bellen tijdens de uitzending ook naar de (vermoedelijke) telefoonnummers van deze personen, voormalige werkgevers, diensten bij de Vlaamse overheid en (het kabinet van) de bevoegde minister, in een poging meer informatie over deze personen vast te krijgen. Tijdens de telefoongesprekken of bij het inspreken van een boodschap wordt niet altijd duidelijk kenbaar gemaakt wie opbelt of met welke reden wordt gebeld. Evenmin wordt aangegeven aan de gesprekspartner dat het telefoongesprek ‘live’ in een radioprogramma wordt uitgezonden.

Voorts komen tijdens de uitzending van 22 november 2017 onder meer ook enkele andere afgewezen kandidaten voor een nieuwe radio-erkenning aan het woord en worden telefoongesprekken gevoerd met de raadsman van Topradio en een Vlaams parlementslid.

30. De Kamer dient deze uitzendingen te beoordelen binnen de grenzen van haar welomlijnde decretale opdracht en op basis van de grieven die door de klager ten aanzien van deze uitzendingen worden aangebracht. *In casu* gaat de Kamer bijgevolg na of de luisteraars van het programma ‘Rebel Radio’ worden aangespoord tot haat en geweld, in de zin van artikel 38 van het Mediadecreet, zonder hierbij evenwel uitspraak te doen over andere mogelijke rechtsgronden of verhaalmiddelen waarop de klager zich had kunnen beroepen.

In de eerste plaats kan het voor de bewuste personen ongetwijfeld als *“zeer intimiderend”* worden ervaren, zoals de klager aanvoert, wanneer in een radioprogramma hun naam en andere persoonsgegevens zonder

toestemming worden vrijgegeven, hierbij hun kennis of expertise sterk in vraag wordt gesteld en zij naar de luisteraars toe worden bestempeld als de verantwoordelijken voor het einde van Topradio op FM. Te meer omdat niet zichzelf, als (tijdelijke) projectmedewerkers/dossierbehandelaars, maar wel de secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid administratief verantwoordelijk is voor de adviezen en de bevoegde minister uiteindelijk de beslissingen neemt over de radio-erkenningen.

De toon van het radioprogramma, zoals Topradio ook toegeeft, is vaak provocatief (bv. *“we weten dat er toch een aantal rare zaken in die beoordeling staan”* en *“vriendjespolitiek dus toch met andere woorden misschien mogelijk”*), confronterend (bv. *“ofwel is het prutswerk van de media-minister en de Vlaamse overheid, ofwel niet, maar we laten niet los. Als een pitbull bijten we ons vast in de zagezegde experten”*) en mogelijk beledigend (bv. *“ik hoop dat ze niet zat was toen ze het dossier aan het behandelen was”*).

Bovendien gaan de presentatoren tijdens het programma ook verder dan het *“uiten van louter informatie, ideeën of kritiek”* en roepen ze de luisteraars daadwerkelijk op om bijkomende informatie te verzamelen over de dossierbehandelaars.

Het voorgaande kan evenwel niet als aansporen tot haat en geweld worden beschouwd. Er is niet aangetoond dat de presentatoren of Topradio zelf *c.q.* de verantwoordelijke voor het uitzenden van het programma ‘Rebel Radio’, de intentie hadden om bewust en kwaadwillig aan te sporen tot haat of gewelddadig gedrag (waartoe ‘opzoeken van informatie’ niet gerekend kan worden) tegenover de bij naam genoemde beoordelaars, van het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse Gemeenschap, van de radio-dossiers.

De Kamer is dan ook van oordeel dat er tijdens de gewraakte uitzendingen geen actief aanzetten of aansporen tot haat of geweldplegingen kan worden vastgesteld, in de zin van artikel 38 van het Mediadecreet, gelet op de strikte interpretatie die aan deze bepaling moet worden gegeven.

31. Uit bovenstaande elementen volgt dat artikel 38 van het Mediadecreet niet werd geschonden tijdens de uitzendingen van het programma ‘Rebel Radio’ op 15 en 22 november 2017 op Topradio.

De klacht is bijgevolg ongegrond.

OM DEZE REDENEN, DE VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Verklaart de klacht van L.D. met betrekking tot de uitzendingen via DAB+ op Topradio van het programma 'Rebel Radio' van 15 en 22 november 2017 (van 14u tot 17u) ontvankelijk, doch ongegrond.

Aldus uitgesproken te Brussel op 15 januari 2018.

M. VAN LOKEREN
griffier

J. KAMOEN
voorzitter

Tegen deze beslissing kan beroep tot nietigverklaring worden aangetekend bij de Raad van State. Dat beroep moet worden ingesteld bij aangetekende brief binnen zestig dagen na de kennisgeving, overeenkomstig de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het besluit van de regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.