

VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

Onafhankelijk toezichthouder voor
de Vlaamse audiovisuele media

KAMER VOOR ONPARTIJDIGHEID EN BESCHERMING
VAN MINDERJARIGEN

ZAAK VAN VRM

t. NV VLAAMSE RADIO- EN
TELEVISIEOMROEPORGANISATIE

(dossier nr. 2015/187A)

BESLISSING
nr. 2015/034

5 mei 2015

**In de zaak van VRM tegen NV Vlaamse Radio- en
Televisieomroeporganisatie,**

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

Dhr J. KAMOEN, *voorzitter*,
Mevr L. D'HAENENS, *ondervoorzitter*,
Dhr H. BLOEMEN,
Mevr D. DE POOT,
Mevr F. FIERS,
Dhr L. HELLIN,
Mevr B. NIELANDT,
Dhr R. OTTEN,
Dhr H. VAN HUMBEECK,
Dhr T. VAN POPPEL,
Dhr D. VOORHOOF, leden

en Mevr M. VAN LOKEREN, griffier,

Na beraadslaging op 5 mei 2015,
Neemt op dezelfde datum de volgende beslissing:

////////////////////////////////////

PROCEDURE

1. Ingevolge de opdracht van de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen van de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM), heeft de onderzoeksceel van de VRM de nieuws- en actualiteitenprogramma's van 7, 8 en 9 januari 2015 onderzocht, met verslaggeving over de moordende aanslag in Parijs ('Charlie Hebdo') op 7 januari 2015.

Het betreft hier onder meer de uitzendingen van 'Het Journaal' om 13u, 18u, 19u en Laat op het omroepprogramma ÉÉN en van de actualiteitenprogramma's 'Terzake' en 'Reyers Laat' op het omroepprogramma CANVAS van NV Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie.

2. Op 26 februari 2015 legt de onderzoeksceel van de VRM aan de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen van de VRM een rapport inzake de naleving van de regelgeving voor.

3. Op 1 april 2015 beslist de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen van de VRM om, op basis van het onderzoeksrapport, de NV Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (hierna: VRT), met maatschappelijke zetel Auguste Reyerslaan 52 te 1043 Brussel, in een procedure op tegenspraak te betrekken.

Na visie en analyse van de nieuwsuitzendingen en na beraadslaging is de kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen van de VRM van oordeel dat de uitzendingen op 7 januari 2015 van 'Het Journaal' (ÉÉN) om 19u en 'Terzake' (CANVAS) om 20u van aard zijn om ze te toetsen aan artikel 42 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (hierna: het Mediadecreet).

4. Deze beslissing wordt samen met het onderzoeksrapport bij aangetekende brief van 9 april 2015 aan VRT meegedeeld.

5. VRT bezorgt per brief van 24 april 2015 schriftelijke opmerkingen aan de VRM.

6. Op de zitting van 5 mei 2015 wordt VRT vertegenwoordigd door Hilde Minjauw, Senior Legal Advisor, en Carl Voet, Hoofdredacteur TV Weeknieuws.

////////////////////////////////////

DE FEITEN

7.1. De onderzoekscel stelt vast dat in de onderzochte uitzendingen diverse fragmenten worden getoond van amateurbeeldopnamen met mobiele telefoon, gemaakt door personen die op het ogenblik van de gebeurtenissen in de buurt van de aanslag aanwezig waren.

Eén specifiek fragment betreft de opname, gefilmd vanop een dak, waarbij een gewonde politieagent van dichtbij wordt neergeschoten door wegvluchtende daders van de aanslag op de redactie van het weekblad 'Charlie Hebdo'. Dit fragment is op 7 januari 2015 meermaals in diverse montages en varianten te zien in de nieuws- en actualiteitenprogramma's van VRT. In de nieuwsuitzendingen van 8 en 9 januari 2015 worden geen fragmenten uit de amateuropname meer getoond. Er zijn geen extra nieuwsuitzendingen gebracht in verband met de aanslag te Parijs.

De onderzoekscel beperkt de rapportering met betrekking tot de onderzochte uitzendingen tot de opname waarin de gewonde neerliggende agent onder vuur wordt genomen, aangezien enkel daarin sprake is van zichtbaar geweld of van de suggestie van gepleegd geweld. De huidige procedure op tegenspraak is daarenboven bijkomend beperkt tot de vaststellingen uit het onderzoeksrapport aangaande de uitzendingen van 'Het Journaal' (ÉÉN) om 19u en 'Terzake' (CANVAS) om 20u op 7 januari 2015.

7.2. Wat 'Het Journaal' van 19u op ÉÉN betreft beschrijft en bespreekt de onderzoeksceel twee fragmenten:

- 'Het Journaal' opent met een ingekort fragment van de amateuropname van de executie (duurtijd ongeveer 7 seconden), waarbij wel schoten te horen zijn en de wegvlochtende daders zijn te zien, maar waar geen beelden worden getoond van de gewonde agent en van het ogenblik waarop hij van nabij nogmaals wordt beschoten.

Het fragment is identiek aan het openingsfragment van het journaal van 18u00. Aan het fragment gaat geen waarschuwing vooraf. Er worden geen geweldbeelden getoond.

- Na ongeveer 5min40sec wordt een langere versie van de opname getoond (duurtijd ongeveer 20 seconden) waarbij twee schietende mannen zijn te zien en gedurende enkele seconden ook de gewonde agent die op de grond ligt. Het fragment waarbij de gewapende daders de agent naderen en hem van dichtbij onder vuur nemen, is uit de opname verwijderd.

De commentaar bij de opname luidt als volgt: *"Op de amateurvideo is te zien hoe twee gewapende en gemaskerde mannen in koelen bloede een gewonde agent doodschieten. Die beelden tonen we u niet."*

Aan het fragment gaat geen waarschuwing vooraf. Er worden geweldbeelden getoond, met name gemaskerde mannen die schieten in de richting waar de agent zich bevindt en vervolgens de agent die gewond op de grond ligt. De executie zelf wordt niet getoond. De daders en het slachtoffer komen niet samen in beeld.

7.3. Bij 'Terzake' om 20u op CANVAS doet de onderzoeksceel volgende vaststellingen:

- Bij het begin van het programma zijn de beelden van de opname in kwestie (zonder begeleidend geluid) te zien op beeldschermen achter de presentator van het programma.

Op deze beeldschermen op de achtergrond worden schietende mannen getoond. Het fragment waarbij de mannen de agent naderen en hem onder vuur nemen is uit de opname verwijderd. De daders zijn wel samen met de neerliggende agent te zien nadat hij door hen werd neergeschoten en lopen vervolgens weg naar hun vluchtwagen.

In het beeldverslag dat vlak daarna volgt, wordt een langere versie van de opname getoond (duurtijd ongeveer 30 seconden) waarop schietende mannen te zien zijn en schoten te horen zijn. Het fragment waarbij zij de agent naderen en hem onder vuur nemen is uit de opname verwijderd.

De daders zijn wel samen met de neerliggende agent te zien nadat hij door hen werd neergeschoten en lopen vervolgens weg naar hun vluchtwagen.

Aan het fragment gaat geen waarschuwing vooraf. Er worden wel geweldbeelden getoond: gemaskerde mannen die schieten in de richting waar de agent zich bevindt en vervolgens de agent die gewond op de grond ligt. De executie zelf wordt niet getoond maar de daders en het op de grond liggende slachtoffer komen vlak nadat zij hem onder vuur hebben genomen wel samen in beeld.

- Verderop in het programma wordt in een beeldverslag nog een tweede maal een langere versie van de opname (zonder begeleidend geluid) getoond waarop de schietende mannen te zien zijn. Het fragment waarbij zij de agent naderen en hem executeren is uit de opname verwijderd. De daders zijn wel vlak na de executie samen met de op de grond liggende agent te zien en lopen vervolgens weg naar hun vluchtwagen.

Er worden wel geweldbeelden getoond: gemaskerde mannen die schieten in de richting waar de agent zich bevindt en vervolgens de agent die gewond op de grond ligt. De executie zelf wordt niet getoond. De daders en het op de grond liggende slachtoffer komen vlak nadat zij hem onder vuur hebben genomen wel samen in beeld.

- Tijdens een studiegesprek met de minister van Binnenlandse Zaken zijn de beelden van de bewuste opname nogmaals (zonder begeleidend geluid) te zien op beeldschermen achter de presentator van het programma. Op deze beeldschermen op de achtergrond worden schietende mannen getoond. Het fragment waarbij zij de agent naderen en hem onder vuur nemen is uit de opname verwijderd. De daders zijn wel samen met de op de grond liggende agent te zien na de executie en vluchten vervolgens weg.

Aan het fragment gaat geen waarschuwing vooraf. Er zijn wel geweldbeelden te zien, maar deze zijn minder duidelijk doordat zij op de achtergrond worden getoond: gemaskerde mannen die schieten in de richting waar de agent zich bevindt en vervolgens de agent die gewond op de grond ligt. De executie zelf wordt niet getoond, maar de daders en het op de grond liggende slachtoffer komen vlak nadat zij hem onder vuur hebben genomen wel samen in beeld.

- De opname wordt tijdens een beeldverslag nog een vierde maal getoond (zonder begeleidend geluid) waarbij schietende mannen te zien zijn. Het fragment waarbij zij de agent naderen en hem onder vuur nemen is uit de opname verwijderd. De daders zijn wel samen met de op de grond liggende agent te zien na de executie en vluchten vervolgens weg.

Aan het fragment gaat geen waarschuwing vooraf. Er worden geweldbeelden getoond: gemaskerde mannen die schieten in de richting waar de agent zich bevindt en vervolgens de agent die gewond op de grond ligt. De executie zelf

wordt niet getoond. De daders en het op de grond liggende slachtoffer komen vlak nadat zij hem onder vuur hebben genomen wel samen in beeld.

7.4. Volgens de onderzoeksceel zijn de bovenvermelde fragmenten uitgezonden op tijdstippen waarop minderjarigen normaliter nog voor het scherm kunnen zitten.

Door de beeldkeuze en de montage-ingrepen worden volgens de onderzoeksceel geen expliciete beelden van nodeloos geweld getoond. De beelden van de executie zelf worden in geen enkele uitzending getoond.

In de audiocommentaar die de beelden begeleidt wordt vermeld dat een gewonde agent in koelen bloede door twee gemaskerde mannen wordt doodgeschoten. In 'Het Journaal' van 19u wordt vermeld dat de beelden van de executie van de gewonde agent bewust niet zullen getoond worden. Het lichaam van de agent wordt, nadat hij vanop zeer korte afstand werd neergeschoten, wel samen met de daders in beeld gebracht.

Aan de uitzendingen via VRT van de nieuws- en actualiteitenprogramma's of aan de bewuste beeldfragmenten gaat geen akoestische waarschuwing vooraf.

////////////////////////////////////

TOEPASSELIJKE REGELS

8. Artikel 42 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie bepaalt:

"Lineaire televisieomroeporganisaties mogen geen programma's uitzenden die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, met name programma's waarin pornografische scènes of beelden van nodeloos geweld voorkomen.

Deze bepaling geldt ook voor andere programma's die schade kunnen toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, tenzij door de keuze van het tijdstip van uitzending of door technische maatregelen wordt gewaarborgd dat minderjarigen in het verzorgingsgebied of zendgebied de uitzendingen normaliter niet zullen zien of beluisteren.

Als dergelijke programma's ongecodeerd worden uitgezonden, moeten ze voorafgegaan worden door een akoestische waarschuwing of moeten ze gedurende de hele uitzending herkenbaar zijn aan een visueel symbool.

De bepalingen van het eerste en het tweede lid gelden ook voor aankondigingen van programma's die uitgezonden worden door lineaire televisieomroeporganisaties."

////////////////////////////////////

A. Argumenten van VRT

9.1. VRT stelt in de eerste plaats vast dat de onderzoeksceel van de VRM in het onderzoeksrapport tot de conclusie komt dat *“VRT [...] door de verslaggeving over de aanslag te Parijs en over het neerschieten van een gewonde agent geen inbreuk [lijkt] te hebben begaan op de toepassing van artikel 42 van het Mediadecreet.”*

VRT wenst dan ook voorbehoud te maken voor het respecteren van haar rechten van verdediging in deze procedure op tegenspraak, aangezien zij op basis van het onderzoeksrapport niet kan uitmaken of haar iets ten kwade wordt geduid.

9.2. Alvorens voorliggende uitzendingen van 7 januari 2015 te bespreken, geeft VRT aan dat nieuws en informatie de kernopdracht vormen van de openbare omroepopdracht van VRT en de nieuwsdienst in het bijzonder, zoals met name vastgelegd in het Mediadecreet (artikelen 6 en 29) en de beheersovereenkomst 2012-2016 (SD 16 en SD 17). Nieuws en duiding komen op alle netten van VRT aan bod en doorheen de hele dag.

Volgens VRT is het niet te vermijden dat in de programma's van de nieuwsdienst, ook op de middag of in de vooravond, gruwelijke beelden zitten die niet geschikt zijn voor kinderen. Dit verbieden zou volgens VRT impliceren dat zij haar informatieopdracht niet kan uitvoeren. Het beleid dat de VRT-nieuwsdienst hanteert met betrekking tot expliciete beelden, houdt in dat het tonen van schokkende beelden journalistiek verantwoord kan zijn zolang het functioneel is in de uitvoering van haar informatieopdracht (artikel 61 van het VRT-Redactiestatuut). In dat geval wordt de kijker, in principe, ook door de presentator gewaarschuwd.

9.3. Ten gronde meent VRT geen inbreuk te hebben begaan op artikel 42 van het Mediadecreet bij de verslaggeving over de aanslag in Parijs op 7 januari 2015, ook niet wat de berichtgeving over de executie van de agent betreft. De nieuwsdienst is, aldus VRT, in deze uiterst omzichtig, voorzichtig en niet sensationeel geweest in het tonen van beelden, net zoals ze principieel heeft beslist om geen executies van IS te tonen.

De aanslagen in Parijs van 7 januari 2015 beheersten volgens VRT het nieuwsaanbod op alle platformen doorheen die dag en de daaropvolgende dagen en weken. Het gebeuren was onmiskenbaar gruwelijk en door de massale verspreiding in het nieuwsaanbod (met live streams op de nieuwssites van omroeporganisaties en geschreven pers) en op sociale media, meteen algemeen bekend bij het Vlaamse publiek.

VRT is van oordeel dat de executie van de agent een schokkend maar essentieel nieuwsfeit betreft in deze verslaggeving. Het zou journalistiek onverantwoord zijn geweest om dat aspect niet te behandelen. VRT heeft evenwel onmiddellijk beslist om hierover verslag uit te brengen zonder het expliciete beeld van het genadeschot te tonen. Dat er in feite een executie plaatsvond, moest wel duidelijk worden gemaakt.

VRT heeft niet afzonderlijk extra gewaarschuwd met betrekking tot deze beschieting, aangezien ze geen expliciete beelden ervan bracht. Bovendien was de executie geen openingssequens, waardoor de kijker reeds minutenlang van de gruwel op de hoogte was gebracht.

9.4. Ten slotte vraagt VRT de VRM, in het geval de voorliggende uitzendingen zouden moeten worden beschouwd als programma's waarvan de uitzending schade kan toebrengen aan de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen, te oordelen dat zij geen overtreding heeft begaan, rekening houdend met alle gegevens.

////////////////////////////////////

B. Beoordeling.

10.1. Artikel 42 van het Mediadecreet bevat enerzijds een absoluut verbod op uitzendingen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen *“ernstig zouden kunnen aantasten”* en anderzijds een relatief verbod met betrekking tot uitzendingen die *“schade zouden kunnen toebrengen”*.

Uitzendingen die onder het relatieve verbod van artikel 42, tweede lid, van het Mediadecreet vallen mogen toch worden getoond indien ofwel door technische maatregelen (codering) ofwel door de keuze van het tijdstip van uitzending wordt gewaarborgd dat minderjarigen de uitzendingen normaliter niet zullen zien of beluisteren. Bij dergelijke ongecodeerde uitzendingen moet bovendien, krachtens artikel 42, derde lid, van het Mediadecreet, naast de keuze van het tijdstip van uitzending, een akoestische waarschuwing of visueel symbool worden gebruikt.

10.2. Artikel 42 van het Mediadecreet is onverminderd van toepassing op programma's van de nieuwsdienst, waarvan hier sprake is. Noch uit de tekst van het Mediadecreet, noch uit de parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat de regels met betrekking tot de bescherming van minderjarigen niet van toepassing zouden zijn op nieuwsuitzendingen.¹

¹ Ook in de meeste andere Europese landen blijken geen specifieke regels te bestaan voor het tonen van schadelijke beelden, en geweld in het bijzonder, in journaals en actualiteitenprogramma's en blijven in dit verband de algemene voorschriften gelden met betrekking tot de bescherming van minderjarigen, ter omzetting van artikel 27 van de richtlijn audiovisuele mediadiensten (Pb.L. 95, 15 april 2010, p. 1). Zie: European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), Background Document,

De VRM kan de stelling van VRT dat het naleven van artikel 42 van het Mediadecreet haar informatieopdracht, die zij kreeg in het Mediadecreet en in de beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap, in het gedrang brengt, niet bijtreden. De vrijheid van expressie en informatie, zoals uitgedrukt in artikel 37 van het Mediadecreet en artikel 10 van het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), is hoe dan ook niet onbegrensd. Ze brengt plichten en verantwoordelijkheden met zich mee, en kan worden onderworpen aan inperkingen in het belang van de bescherming van minderjarigen. Dergelijke inperkingen zijn overigens wel aan voorwaarden onderworpen, zoals dit ook tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de toepassing van artikel 10 EVRM.

10.3. Bij de toetsing van de inhoud van de hoger beschreven fragmenten uit 'Het Journaal' van 19u op ÉÉN en uit 'Terzake' om 20u op CANVAS aan artikel 42 van het Mediadecreet stelt de VRM vast, zoals blijkt uit het onderzoek en de beelden, dat daarin geweldbeelden worden getoond, met name van gemaskerde mannen die schieten in de richting van een politieagent en van de agent die gewond op de grond ligt.

Geweld op televisie kan schadelijke gevolgen hebben voor minderjarigen, zoals leiden tot afstomping voor geweld, angst aanjagen of agressie aanwakkeren. De context waarin geweld wordt getoond speelt daarbij een grote rol (zie ook VRM beslissing nr. 2011/O21 van 17 oktober 2011, VRM beslissing nr. 2012/O2 van 3 juli 2012 en VRM beslissing nr. 2013/O06 van 20 maart 2013).

Bij de verslaggeving over de aanslag in Parijs van 7 januari 2015 is VRT evenwel in de onderzochte uitzendingen behoedzaam omgegaan met het tonen van geweldbeelden door zorgvuldige beeldkeuze en montage-ingrepen. Omzichtigheid was dan ook vereist, gelet op onder meer de niet-fictieve aard van de beelden die betrekking hadden op gruwelijke en bedreigende gebeurtenissen die plaatsvonden in een herkenbare omgeving. Terwijl in het eerste fragment uit 'Het Journaal' van 19u geen geweldbeelden worden getoond, wordt ook in de andere fragmenten die toch geweld bevatten, dit niet expliciet in beeld gebracht en zijn de beelden van de executie telkens uit de opname verwijderd.

De VRM is van oordeel dat deze fragmenten geen uitzendingen betreffen die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen *"ernstig zouden kunnen aantasten"* of die *"schade zouden kunnen toebrengen"*, zoals bedoeld in artikel 42 van het Mediadecreet.

Uit het voorgaande volgt dat VRT geen inbreuk heeft begaan op de toepassing van artikel 42 van het Mediadecreet bij de uitzendingen van 'Het Journaal' (ÉÉN) om 19u en 'Terzake' (CANVAS) om 20u op 7 januari 2015.

OM DEZE REDENEN, BESLIST DE VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA

In hoofde van NV Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie geen inbreuk vast te stellen op artikel 42 van het Mediadecreet.

Aldus uitgesproken te Brussel op 5 mei 2015.

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.