



Danmarks radios medarbejders retsstilling i programklagesager

Journalistgruppen i Danmarks Radio klagede for journalist A over, at han ikke i tilstrækkelig grad havde været inddraget i Danmarks Radios interne behandling af en lytterklage over et indslag i radioen, som han havde produceret.

FOB nr. 84.151

Udtalt nogle generelle synspunkter om medarbejdernes adgang til at blive inddraget i den interne behandling af programklagesager i Danmarks Radio, dels i tilfælde, hvor genstanden for klagesagsbehandlingen er den institutionelle (redaktionelle) ansvarlighed, dels i tilfælde, hvor sagsbehandlingen tager sigte på at udløse et eventuelt personligt/disciplinært ansvar.

Fundet det beklageligt, at generaldirektøren havde udtalt sig på en måde, der kunne efterlade - og rent faktisk efterlod - det indtryk, at der i forbindelse med en programmæssig efterkritik af indslaget tillige var meddelt A en disciplinær påtale.

(J. nr. 1983-1290-76).

I skrivelse af 20. december 1983 rettede Journalistgruppen i Danmarks Radio henvendelse til mig i en sag, hvor radiorådet som programudvalg den 1. november 1983 havde tiltrådt, at Danmarks Radios generaldirektør i sin besvarelse af en klage vedrørende et indslag i radioprogrammet »Udefra« den 2. maj 1983 havde udtalt bl.a., at »indslaget ikke levede op til kravene i de »Almindelige retningslinier for programvirksomheden«. Indslaget var produceret af journalist A. Journalistgruppen klagede over, at A ikke i tilstrækkeligt omfang havde været inddraget i klagesagsbehandlingen, samt over, at generaldirektøren ikke havde præciseret, hvilke bestemmelser i de almindelige retningslinier, der var tilsidesat.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at en lytter i skrivelse af 9. maj 1983 klagede til Danmarks Radio over det pågældende programindslag.

Danmarks Radios driftsledelse overlod besvarelsen af klagen til kultur- og samfundsafdelingen, radio.

Afdelingen forelagde den 18. maj 1983 klagen for A med følgende bemærkning:

»Kære (A)

Vil du kigge på den, og lave udkast til svar. Vi besvarer den på afdelingsniveau ...«

A udarbejdede straks et svarudkast, hvorefter klagerens kritik blev afvist.

I skrivelse af 29. juni 1983 besvarede afdelingen (ved souschefen) lytterens klage. På visse punkter gav afdelingen klageren ret i kritikken. Skrivelsen blev afsendt, uden at A forinden havde været inddraget i afdelingens overvejelser om en ændret besvarelse af klagen. Under en senere brevveksling mellem A og afdelingen oplyste afdelingen, at den manglende inddragelse af A skyldtes, at afdelingen først fik behandlet sagen, efter at A var taget på ferie, og at afdelingen ikke fandt at kunne vente med besvarelsen til efter A's ferie. Normalt ville afdelingen ikke afsende klagesvar, »uden at de forinden er drøftet omhyggeligt med medarbejderne ...«.

Lytteren påklagede afdelingens svar til radiatorådet.

I den anledning meddelte generaldirektøren ham følgende i en skrivelse af 31. august 1983:

» ...

Efter gennemgang af sagen og gennemlytning af udsendelsen må jeg medgive, at der var tale om et meget uheldigt indslag.

Kultur- og Samfundsafdelingen har som bekendt i sit svar til Dem den 29. juni 1983 givet Dem ret i, at det i en oplysende udsendelse f.eks. ikke er rigtigt uden videre at bruge udtryk som »svenske sømilitære folk af tvivlsom kvalitet« eller »Reaganismens nordiske strømninger«.

Programdirektøren radio har over for mig anført, »at kommentaren til ubådsafæren i »Ude fra« den 2. maj 1983 ikke levede op til de kvalitetskrav, som kræves af en udenrigspolitisk kommentar i Danmarks Radio«, og at »kommentaren på en uacceptabel måde blandede ironi, vurderinger og udokumenterede påstande.« Programdirektørens vurdering er meddelt Kultur- og Samfundsafdelingen radio.

Jeg kan tilslutte mig programdirektørens vurdering, og også jeg vil lade Kultur- og Samfundsafdelingen vide, hvad der er min opfattelse i denne sag, idet indslaget ikke levede op til kravene i de »Almindelige retningslinier for programvirksomheden«.

Generaldirektøren sendte kopi af sit svar til programdirektøren for radio og til kultur- og samfundsafdelingen, radio.

I skrivelse af 22. september 1983 anmodede klageren radiatorådet om at tage stilling til klagen.

På sit møde den 1. november 1983 behandlede radiatorådet som programudvalg klagesagen. Et flertal i rådet tiltrådte generaldirektørens svar til klageren.

Under debatten i radiatorådet svarede generaldirektøren følgende på et spørgsmål om, »hvilke virkninger det får for medarbejderen«:

»Det får den virkning, at han har fået det som her er karakteriseret som en alvorlig påtale. Det har han fået fra sin chef, sin programdirektør og sin gene-

raldirektør, og nu får han det så også fra radorådet. Og det får så ikke anden konsekvens, end at denne flerleddede tilkendegivelse viser, at det er noget, der ikke kan gentage sig, uden at det får konsekvenser.

Længere rækker det ikke, og det bør være nok.«

I en skrivelse af 4. november 1983 anmodede programchefen for radioens kultur- og samfundsafdeling generaldirektøren om »en tilkendegivelse af, hvordan indslaget stred mod de omtalte regler, så vi kan tage hensyn hertil fremover«.

I skrivelse af 25. november 1983 svarede generaldirektøren, at han efter en gennemlytning af indslaget måtte tilslutte sig afdelingens vurdering, hvorefter »kommentatoren på en uheldig måde blandede ironi med vurderinger og påstande, som ikke i kommentaren blev dokumenteret«. Generaldirektøren »... følte, at man med indslaget var gået uden for rammerne af de almindelige retningslinier for programvirksomheden - selvfølgelig især koncentreret om det første: saglighed«. Generaldirektøren fastslog endelig, »at den påtale, (A) har fået, er sagens endelige afslutning, d.v.s. uden ansættelsesmæssige konsekvenser.«

I skrivelse af 5. december 1983 anmodede programchefen for radioens kultur- og samfundsafdeling generaldirektøren om yderligere at redegøre for konsekvenserne af afgørelsen.

I skrivelse af 23. december 1983 svarede generaldirektøren følgende bl.a. under henvisning til, at programchefen havde anmodet ham om »skriftligt at afgive påtale til medarbejderen«:

» ...

Jeg må hertil sige, at jeg skriftligt *har* afgivet påtale, idet jeg - da jeg den 31. august 1983 traf min afgørelse - sendte kopi direkte til (A). Programudvalget har bekræftet min vurdering af sagen, hverken mere eller mindre, og der er derfor ikke grundlag for nu at afgive yderligere eller mere specificerede påtaler.

... For så vidt angår den af mig formulerede påtale, kan jeg sige, at når jeg i min afgørelse skrev, at indslaget ikke levede op til kravene i de »almindelige retningslinier for programvirksomheden«, så var det ikke, fordi min bedømmelse afveg fra programdirektørens bedømmelse; men for med andre ord at præcisere indslagets manglende kvalitet og uacceptable sammenblanding af ironi, vurdering og udokumenterede påstande. Der var bevidst ikke peget på et enkelt af kriterierne i retningslinierne, idet en sådan præcisering ville kunne give nogle snærende bånd for programvirksomheden, som jeg ikke mente - og i dag ikke mener - vi bør lægge vor virksomhed i. Rammerne har radorådet lagt. Dem skal vi leve med og leve efter. Men vi skal passe på ikke at gå videre.

Som jeg anførte i min skrivelse af 25. november, var den påtale, som (A) har fået, »sagens endelige afslutning, d.v.s. uden ansættelsesmæssige konsekvenser.« Det vil jeg fastholde. Det må imidlertid være sådan, at man som ledelse gør sig nogle overvejelser, såfremt en medarbejder gentagne gange

måtte lave udsendelser, som må karakteriseres, som dette indslag er blevet det af afdelingsledelse, programdirektør og af mig. Det behøver jo ikke nødvendigvis at være overvejelser af »ansættelsesmæssig« art. Som oftest vil vel en vejledning fra den pågældendes chef i, hvordan man udøver et skøn på grundlag af retningsliniernes hovedgrundsætninger, være tilstrækkelig til at hindre yderligere gentagelser. Mere er der efter min mening reelt ikke i denne sag.

...«

I en skrivelse af 28. december 1983 meddelte A generaldirektøren, at han fra sin programchef havde modtaget kopi af generaldirektørens skrivelse af 23. december 1983. For god ordens skyld bemærkede han, »... at det var med kopi fra programchefens kontor, jeg i sin tid fik kendskab til generaldirektørens brev til (klageren)«.

I anledning af journalistgruppens klage til mig udtalte programdirektøren for radio i en skrivelse af 10. februar 1984, at han havde forståelse for, at afdelingen ikke havde ønsket at vente med at besvare klagen til efter A's ferie. Imidlertid fandt programdirektøren, »at det havde været mere korrekt, hvis afdelingen havde meddelt klageren et foreløbigt svar med oplysning om, at der på grund af ferie ville hengå endnu nogen tid, før afdelingen var i stand til at besvare henvendelsen. ...«.

Generaldirektøren for Danmarks Radio udtalte bl.a. følgende i anledning af journalistgruppens klage til mig:

» ...

I det interne forhold i institutionen må en klagesag ... betragtes som en programmæssig efterkritik af en udsendelse. En sådan kritik kan naturligvis samtidig indebære en kritik af den eller de medarbejdere, der har produceret det pågældende program, men det primære vil være det udsendte program, og det må derfor understreges, at der ikke er tale om en sag, der kan anskues som en art disciplinær sag.

...

Efterkritik af udsendelser drejer sig om programmer og dermed om redaktion. Konstateres der herigennem tjenesteforseelser fra en medarbejders side, kan det komme på tale at overveje iværksættelse af en egentlig disciplinær sag med de garantier af forvaltningsretlig karakter, som ligger i dette system.

...«

For så vidt angik journalistgruppens ønske om en mere specifik begrundelse for generaldirektørens kritik af det pågældende indslag henviste generaldirektøren til det, som han havde anført i sin skrivelse af 23. december 1983 til programchefen.

Formanden for radiorådet bemærkede i en udtalelse af 6. marts 1984, at radiorådets forretningsudvalg havde taget generaldirektørens udtalelse til efterretning.

Ministeriet for kulturelle anliggender anførte i en udtalelse af 18. april 1984, at ministeriet under hensyn til radiolovens § 9, stk. 2, fandt, at det lå uden for ministeriets kompetence at tage stilling til, hvorledes radiatorådet anvender de af rådet fastsatte retningslinier for programvirksomheden i Danmarks Radio.

Journalistgruppen bemærkede i en skrivelse af 16. maj 1984 til mig bl.a., at »vi med tilfredshed (har) noteret os, at det er Generaldirektørens opfattelse, at der er tale om en programsag, og at »... det må derfor understreges, at der ikke er tale om en sag, der kan anskues som en art disciplinærsag«

...«

I en skrivelse til journalistgruppen udtalte jeg herefter følgende:

»Journalistgruppen har navnlig rejst spørgsmål om, hvorvidt (A) som producer af det omhandlede programindslag i tilstrækkelig grad blev inddraget i den interne sagsbehandling forud for radiatorådets stillingtagen til klagen på mødet den 1. november 1983.

For en principiel forvaltningsretlig vurdering af dette spørgsmål må besvarelsen bero på, hvad der var temaet for den aktuelle klagebehandling. Det sædvanlige udgangspunkt ved behandlingen af klager over afgørelser, truffet af en offentlig myndighed, er, at klagesagsbehandlingen tilrettelægges med henblik på at afklare, om klagen giver anledning til at opheve eller ændre den trufne afgørelse, eller - hvis afgørelsen af særlige grunde ikke kan ændres - om der dog er grundlag for at kritisere den trufne afgørelse. De medarbejdere, som har deltaget i sagsbehandlingen forud for den påklagede afgørelse, vil i almindelighed ikke kunne anses som parter i den efterfølgende klagesagsbehandling og vil ikke have krav på iagttagelse af heraf følgende processuelle rettigheder m.v. Dette gælder, selv om myndighedernes stillingtagen til klagen indirekte kan indebære kritik af de medarbejdere, som har deltaget i sagsbehandlingen. Udgangspunktet fraviges i det omfang, en klage giver anledning til selvstændigt at søge fastslået, om der er grundlag for at træffe foranstaltninger af disciplinær karakter over for bestemte medarbejdere. Det er da fast antaget, at klagesagsbehandlingen i forhold til den pågældende medarbejder må tilrettelægges under iagttagelse af de almindelige rettigheder, der gælder til fordel for parter i en forvaltningssag, herunder navnlig ret til at medvirke til sagens oplysning og adgang til at udtale sig om grundlaget for den påtænkte afgørelse i forhold til ham.

Jeg har forstået, at det sædvanlige udgangspunkt ved behandlingen af klager over Danmarks Radios udsendelsesvirksomhed, i overensstemmelse med det ovenfor anførte, er, at klagen behandles som (anledning til) programmæssig efterkritik af den pågældende udsendelse, samt at der kun undtagelsesvis opstår spørgsmål om at træffe foranstaltninger af disciplinær karakter i forhold til den eller de medarbejdere, som har medvirket ved udsendelsens tilvejebringelse.

Påpegningen af visse lighedspunkter mellem den programmæssige efterkritik og den sædvanlige klagesagsbehandling inden for rammerne af den administrative rekurs kan dog ikke uden videre være afgørende for besvarelsen af spørgsmålet om Danmarks Radios medarbejderes stilling under behandlingen af en klagesag. Dertil frembyder udsendelsesvirksomheden for mange forskelle fra den form for forvaltningsvirksomhed, som har dannet grundlag for udformningen af forvaltningsrettens almindelige regler.

I den foreliggende sammenhæng kan der navnlig være grund til at fremhæve, at den enkelte medarbejders bidrag til Danmarks Radios udsendelser - i modsætning til den anonymitet, som karakteriserer den traditionelle administrative sagsforberedelse - typisk udadtil fremtræder som selvstændige og navngivne. Bl.a. derfor vil klager over udsendelsesvirksomheden oftere fremstå som klager, ikke over udsendelsen som sådan, men over den eller de medarbejdere, der har produceret udsendelsen, ligesom disse i væsentligt videre omfang må opleve indgivne klager som indeholdende en personlig kritik.

Denne forskel gør det vanskeligt i forhold til Danmarks Radios medarbejdere at fastholde en skarp grænsedragning mellem på den ene side tilfælde, hvor genstanden for klagesagsbehandlingen er den institutionelle (redaktionelle) ansvarlighed, og på den anden side de tilfælde, hvor sagsbehandlingen tager sigte på at udløse et eventuelt personligt/disciplinært ansvar.

Efter min mening tilsiger de nævnte forhold, som afspejler medarbejdernes mere selvstændige stilling i Danmarks Radio, at de implicerede medarbejdere inddrages også i behandlingen af klagesager, der alene har karakter af programmæssig efterkritik, i noget videre omfang, end hvad der ville følge af forvaltningsrettens almindelige regler.

De omtalte forhold må naturligvis samtidig indebære, at medarbejderne i Danmarks Radio i videre udstrækning må tåle, at de efterkritiske drøftelser kan få et personligt præg. Men det må i den forbindelse fastholdes, at efterkritikkens primære formål - som det hedder i radiorådets udtalelse i anledning af klagen til mig - er »overvejelser af redaktionel karakter sigtende på den fremtidige programpolitik«.

Dette formål er efter min mening klart overskredet, hvis den interne klagesagsbehandling resulterer i, at der direkte meddeles en bestemt medarbejder en egentlig påtale. Der vil i så fald ikke være tale om kritik sigtende på den fremtidige udsendelsesvirksomhed, men om en foranstaltning af disciplinær karakter. Et sådant skridt må forudsætte anvendelsen af en mere formbunden procedure, svarende til den, der gælder for behandlingen af disciplinærsager.

Det fremgår af de oplysninger, jeg har modtaget fra Danmarks Radio, at medarbejderne faktisk i betydeligt omfang inddrages i de respektive afdelingers interne behandling af program-klagesager. I den konkrete sag blev (A) således straks gjort bekendt med den indgivne lytterklage og

bedt om at udarbejde et forslag til afdelingsledelsens besvarelse. Det er endvidere såvel af afdelingsledelsen som af programdirektøren, radio, beklaget, at den endelige besvarelse, som på væsentlige punkter afveg fra forslaget, af særlige grunde blev afsendt, uden at (A) forinden var orienteret om afdelingsledelsens holdning og havde fået lejlighed til en drøftelse.

Ved min bedømmelse af den foreliggende sag må jeg endvidere lægge til grund, at den indgivne lytterklage i hele sagsforløbet blev behandlet som en klage vedrørende programvirksomheden. Jeg henviser herved til, at generaldirektørens svar til klageren alene havde karakter af en programmæssig efterkritik, hvis indhold ville blive meddelt vedkommende afdeling, og til, at radiorådets formand i forbindelse med meddelelsen til klageren om, at radiorådet som programudvalg havde tiltrådt generaldirektørens besvarelse, orienterede om, at radiorådets afgørelse kunne indbringes for radionævnet.

På denne baggrund - og da der således ikke foreligger spørgsmål om, hvorvidt de særlige regler for behandlingen af disciplinærsager finder anvendelse - finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at foretage videre i anledning af klagen over, at (A) ikke i fornødent omfang blev inddraget i Danmarks Radios interne sagsbehandling forud for radiorådets stillingtagen til klagen.

Særligt for så vidt angår klagen over, at generaldirektøren ikke ved afgørelsen af 31. august 1983 nærmere præciserede udtalelsen om, at indslaget ikke levede op til kravene i de »Almindelige retningslinier for programvirksomheden« har jeg noteret mig, at generaldirektøren senere (i skrivelse af 23. december 1983 til programchefen for radioens kultur- og samfundsafdeling og i udtalelsen i anledning af klagen til mig) har fremhævet, at han ikke herved tilsigtede at give udtryk for en anden bedømmelse af sagen, men blot med andre ord ville præcisere indslagets manglende kvalitet. Jeg finder herefter heller ikke at have tilstrækkelig anledning til at foretage videre vedrørende dette forhold.

Jeg må derimod finde det beklageligt, at generaldirektøren dels på radiorådets (åbne) møde den 1. november 1983, dels i den efterfølgende brevveksling med afdelingens ledelse udtalte sig på en måde, der kunne efterlade - og rent faktisk efterlod - det indtryk, at der i forbindelse med den programmæssige efterkritik tillige var meddelt (A) en disciplinær påtale. Jeg henviser til mine generelle bemærkninger ovenfor om anvendelsen af sådanne foranstaltninger. Med hensyn til det aktuelle forhold bemærker jeg, at jeg efter min gennemgang af sagen må lægge til grund, at der ikke på noget tidspunkt af ledelsen er meddelt nogen tilkendegivelse direkte over for (A) i anledning af det påklagede indslag, og at jeg må forstå den redegørelse, som generaldirektøren har udarbejdet i anledning af klagen til mig, og som radiorådet har taget til efterretning, således, at det heller ikke på noget tidspunkt har været på tale at meddele (A) en disciplinær påtale.

| Jeg har gjort generaldirektøren bekendt med min opfattelse.«