



## Politiske partiers deltagelse i Danmarks radios afslutningsdebat forud for folkeafstemningen om EF-pakken

FOB nr. 86.123

*Udtalt, at Danmarks radio havde været ubeføjet til at afskære de partier, der ville være opstillingsberettigede ved et folketingsvalg, men som ikke var repræsenterede i folketinget, fra at deltage i den afsluttende debatudsendelse forud for den vejledende folkeafstemning om EF-pakken.*

*Henstillet til radiorådet at undergive afgørelsen herom en fornyet overvejelse.*

*(J. nr. 1986-216-76).*

I skrivelse af 11. februar 1986 rettede Danmarks Retsforbund henvendelse til ombudsmanden i anledning af, at radiorådet på sit møde som programudvalg den 4. februar 1986 havde vedtaget retningslinjer for programvirksomheden i forbindelse med den vejledende folkeafstemning den 27. februar 1986. Af retningslinjerne fremgik bl.a., at der to dage før afstemningen, det vil sige den 25. februar 1986, skulle gennemføres en generel afslutningsdebat, der sendtes fælles for radio og TV. I afslutningsdebatten skulle alene de i folketinget repræsenterede partier deltage.

Allerede i en skrivelse af 30. januar 1986 havde Danmarks Retsforbund og fem andre opstillingsberettigede politiske partier rettet henvendelse til radiorådet om spørgsmålet, og efter at være blevet gjort bekendt med radiorådets vedtagelse protesterede de seks partier i skrivelser af 5. februar 1986 til radiorådet og til ministeren for kulturelle anliggender. I den sidstnævnte skrivelse anførtes det bl.a., at det var »... helt uhørt, at nogle partier, der er opstillingsberettigede til deltagelse i kommende folketingsvalg, ikke gives adgang til radio og TV i en valgkampsituation. De forannævnte partier dækker specifikke synspunkter og holdninger, der ikke i den kommende valgkamp vil blive belyst af andre partier. Det er Danmarks radios opgave at drage omsorg for en alsidig dækning af også valgkampen i forbindelse med den vejledende folkeafstemning om EF-pakken«.

I en skrivelse af 11. februar 1986 besvarede formanden for radiorådet de seks partiers henvendelse. Det anførtes bl.a.:

» ...

De hensyn, radiorådet skal påse overholdt i forbindelse med programvirksomheden op til folkeafstemningen, er radiolovens alsidighedskrav og den almindelige lighedsgroundsætning, der gælder i al forvaltning.

Der var i radiorådet almindelig tilslutning til generaldirektørens vurdering om, »at programvirksomheden tilrettelægges på en sådan måde, at der med udgangspunkt i sædvanlige journalistiske væsentlighedskriterier gives en korrekt

information om EF-pakkens indhold og en afbalanceret og nuanceret dækning af synspunkter og argumenter for og imod EF-pakken«.

De retningslinjer, som radiorådet vedtog, indebærer således, at den særlige programvirksomhed op til folkeafstemningen ikke omfatter præsentationsprogrammer, krydsildsudsendelser m.v. med hvert enkelt parti for sig; men udelukkende nyhedsudsendelser og journalistisk tilrettelagte høringer (i TV) og TEMA-udsendelser (i radio).

Omkring deltagerkredsen i afslutningsdebatten har radiorådet efter indstilling fra driftsledelsen i vurderingen af, at kun de i folketinget repræsenterede partier skulle repræsenteres, bl.a. taget udgangspunkt i følgende vurderinger:

Ved et folketingsvalg agiteres for direkte tilslutning til det enkelte parti, derfor må opstillingsberettigede partier ligestilles med partier repræsenteret i folketinget. Derfor kan det også være berettiget, at der produceres præsentationsprogrammer med det enkelte parti, som uvægerlig får agitationsmæssig karakter.

Det afgørende i forbindelse med en vejledende folkeafstemning er at belyse et konkret fra folketinget foreliggende arbejdsresultat med sigte på at få dette godkendt eller afvist af landets borgere. Udsendelser forud for en vejledende folkeafstemning må derfor hovedsagelig have et oplysende sigte.

Resultatet af afstemningen om, at også de opstillingsberettigede partier skulle deltage i afslutningsdebatten, blev forkastet med stemmerne 3 for, 20 imod, og 3, der hverken stemte for eller imod.

Radiorådets forretningsudvalg har på sit møde den 10. februar 1986 drøftet sagen på ny og har ikke fundet grundlag for en fornyet behandling af sagen i radiorådet. På baggrund af sagens hastende karakter har forretningsudvalget samtidig med nærværende skrivelse givet ministeren for kulturelle anliggender en redegørelse for sagens behandling.«

Ministeriet for kulturelle anliggender besvarede de seks partiers henvendelse dertil i en skrivelse af 13. februar 1986. Det anførtes, at det rejste spørgsmål efter ministeriets opfattelse vedrørte Danmarks radios programvirksomhed, for hvilken radiorådet i henhold til § 9, stk. 2, i loven om radio- og fjernsynsvirksomhed har den endelige administrative kompetence. Ministeriet havde således ikke grundlag for at intervenere. Spørgsmålet om, hvorvidt radiorådet med sin vedtagelse havde handlet i strid med lovgivningen m.v., måtte i givet fald behandles af domstolene eller folketingets ombudsmand.

Efter at ombudsmanden var blevet gjort bekendt med indholdet af ministeriet for kulturelle anliggenders skrivelse af 13. februar 1986 anmodede ombudsmanden i en skrivelse af samme dato radiorådet om en udtalelse i anledning af Danmarks Retsforbunds klage over, at radiorådet bl.a. havde vedtaget, at kun de i folketinget repræsenterede partier har adgang til at deltage i afslutningsdebatten i radio og TV i forbindelse med den vejledende folkeafstemning om EF-pakken. Ombudsmanden bad samtidig oplyst, hvorvidt radiorådet havde vedtaget særlige retningslinjer for programvirksomheden i forbindelse med folkeafstemningen om jordlovene den 25. juni 1963, folkeafstemningen om Danmarks indtræden i EF den 2. oktober 1972 samt folkeafstemningerne om valgretsaldern den 30. maj 1961, den 24. juni 1969 og den 19. september 1978; i bekræftende fald bad ombudsmanden om udlån af retningslinjerne.

Endelig bad ombudsmanden om udlån af sagens akter, herunder eventuelt referat af sagens behandling i radiorådets møde den 4. februar 1986.

Med skrivelse af 14. februar 1986 fremsendte Danmarks radio herefter det materiale, ombudsmanden havde udbedt sig. Det havde dog ikke på den korte tid, der havde været til rådighed, været muligt at tilvejebringe materiale om folkeafstemningen i 1961. (Danmarks radio meddelte den 17. februar 1986 på ombudsmandens telefoniske forespørgsel, at det heller ikke uden videre var muligt at oplyse, om der i forbindelse med den folkeafstemning var arrangeret en afsluttende debatudsendelse, og hvorledes deltagerkredsen i så fald var sammensat). For så vidt angik sagens realitet, henholdt Danmarks radio sig til det, der var anført i skrivelsen af 11. februar 1986 til de seks partier, og til skrivelsen af samme dato til ministeriet for kulturelle anliggender, hvori der nærmere var redegjort for udfaldet af de afstemninger, der blev foretaget på radiorådets møde den 4. februar.

I en skrivelse til Danmarks Retsforbund udtalte ombudsmanden herefter følgende:

»Efter § 7, stk. 1, 2. pkt., i lov nr. 421 af 15. juni 1973 om radio- og fjernsynsvirksomhed påhviler det Danmarks radio ved programlægningen at lægge »... afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden, og der skal i programudbuddet tilstræbes den størst mulige alsidighed«.

Det er klart, at denne helt almindeligt holdte principerklæring ikke i sig selv kan danne grundlag for nogen præcis beskrivelse af Danmarks radios forpligtelse til at sikre en ligelig repræsentation af forskellige partipolitiske anskuelser i udsendelsesvirksomheden; men det er også klart, at Danmarks radios reelle monopolstilling i forhold til et medie af stor betydning for opinionsdannelsen indebærer en ganske særlig forpligtelse for institutionen i så henseende. Dette har da også fundet udtryk i praksis, der på grundlag af almindelige stats- og forvaltningsretlige grundsætninger har fastlagt nogle mere præcise grænser for Danmarks radios dispositionsfrihed på dette område.

Udgangspunktet for denne praksis er en højesteretsdom af 13. november 1959, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1960, s. 33. Således som sagen forelå for højesteret, vedrørte den alene spørgsmålet om, hvem der burde deltage i den afsluttende debatudsendelse forud for et folketingsvalg.

I forbindelse med det folketingsvalg, der fandt sted den 14. maj 1957, havde statsradiofonien arrangeret et såkaldt vælgermøde i radio og fjernsyn aftenen før valget med deltagere fra de partier, der da var repræsenteret i folketinget. Partiet De Uafhængige, der umiddelbart forinden (den 1. maj 1957) var blevet godkendt som berettiget til at opstille til valget, blev nægtet adgang til at deltage i udsendelsen på lige fod med de øvrige partier. Statsradiofonien begrundede nægtelsen med, »... at ligesom tidligere kun de i folketinget repræsenterede partier deltager i denne udsendelse«.

Højesteret fastslog, at statsradiofonien havde været ubeføjet til at afskære De Uafhængige fra at deltage i den nævnte udsendelse. I begrundel-

sen for landsrettens dom, der i det hele blev tiltrådt af højesteret, hedder det bl.a.:

»Ved sagens pådømmelse findes det at måtte lægges til grund, at den stedfundne diskussion i radioen aftenen før valget i forbindelse med transmissionen i fjernsynet har været af stor agitationsmæssig betydning over for vælgerne både i henseende til tidspunktet for udsendelsen og selve iscenesættelsen af denne. Det for et demokratisk samfund afgørende hensyn til en ligelig behandling af alle de i folketingsvalget deltagende partier - et hensyn, som det i særlig grad må påhvile forvaltningen af statsradiofonien at udvise - måtte derfor føre til, at ikke et enkelt af disse partier blev udelukket fra en udsendelse, hvori i øvrigt alle de andre partier deltog.«

I en kommentar til dommen fremhæver højesteretsdommer Th. Gjerulff, at afgørelsen er meget konkret; »den angår alene den - som det må antages - i agitationsmæssig henseende særlig betydningsfulde udsendelse, der fandt sted aftenen før valget... Ved denne lejlighed var sondringen mellem nye og gamle partier uberettiget, men der er ikke ved dommen taget stilling til, om denne sondring eller andre sondringer mellem partierne, f.eks. efter størrelse, altid, altså også i mindre betydningsfulde henseender, vil være uberettiget...« (Tidsskrift for Rettsvitenskap 1960, s. 247-249 - Bogudgaven s. 288).

Siden da har det - efter hvad der er oplyst for mig - været fast praksis, at repræsentanter for alle de partier, der opstiller til et folketingsvalg, indbydes til at deltage i den afsluttende parti(leder)runde.

Det har - som foran nævnt - ikke kunnet oplyses, hvorledes forholdet var i forbindelse med folkeafstemningen om valgretsaldere i 1961, men ved folkeafstemningen om jordlovene i 1963 var der arrangeret en afsluttende »rundbordssamtale« i TV og radio; til denne udsendelse var der indbudt en repræsentant for hvert af de partier, som inden udsendelsens dato var anerkendt som opstillingsberettigede til et folketingsvalg. Deltagelse i en række andre arrangementer var derimod forbeholdt de i folketingsvalget aktuelt repræsenterede partier, og herover klagede Danmarks Retsforbund og Danmarks kommunistiske Parti til ombudsmanden. Til støtte for klagen henvistes bl.a. til højesteretsdommen fra 1959.

Ombudsmanden fandt, at radiorådets vedtagelse (for så vidt angår de øvrige arrangementer end den afsluttende »rundbordssamtale«) ikke var i overensstemmelse med det standpunkt, der havde fundet udtryk i højesteretsdommen, eller med hensynet til den størst mulige ligelighed inden for forvaltningen. Ombudsmanden henstillede derfor til radiorådet at ændre den trufne afgørelse.

I ombudsmandens udtalelse, der er gengivet i beretningen for året 1963, s. 15 ff., hedder det bl.a.:

»Selv om den ovenfor nævnte højesteretsdom ikke direkte har taget stilling til forholdene ved en folkeafstemning, er det min opfattelse, at der med hensyn til partiernes adgang til at fremsætte og orientere vælgerne

om deres synspunkter er så afgørende lighedspunkter mellem et folkevalgsvalg og en folkeafstemning, at højesterets standpunkt også må finde anvendelse ved en folkeafstemning.«

Debatten forud for folkeafstemningen var principielt en debat om stillingen til konkrete lovforslag, der var vedtaget i folketinget, og havde for så vidt en særlig relation til de aktuelt i folketinget repræsenterede partiers virksomhed. Ombudsmanden fandt imidlertid ved sin bedømmelse af sagen navnlig at måtte lægge vægt på, »... at den agitationsmæssige betydning ved en radio- og fjernsynsudsendelse, som højesteret har tillagt afgørende betydning ved retssagens pådømmelse i 1959, ikke kan antages at være væsentlig mindre ved en folkeafstemning, hvor de partier, der ikke er repræsenteret i folketinget, har en anerkendelsesværdig interesse i at få lejlighed til på lige fod med andre partier at give udtryk for deres syn på de lovgivningssspørgsmål, som skal til afstemning«.

I anledning af ombudsmandens henstilling meddelte radiorådet, at rådet fortsat var af den opfattelse, at de tidligere truffne beslutninger var i overensstemmelse med højesteretsdommen, bl.a. fordi »... alle partier, der den 21. juni 1963 opfylder betingelserne for deltagelse i et valg til folketinget, har adgang til deltagelse i den sidste udsendelse forud for afstemningen«; men rådet anfægtede også den ligestilling mellem folkevalgsvalg og folkeafstemning, hvorpå ombudsmanden bl.a. havde bygget sin konklusion. Radiorådet fulgte imidlertid desuagtet ombudsmandens henstilling.

Som allerede nævnt omfattede kredsen af deltagere i den planlagte afsluttende »rundbordssamtale« - uafhængigt af sagens forelæggelse for ombudsmanden - samtlige opstillingsberettigede partier. Dette svarer til den praksis, der siden har været fulgt, således ved folkeafstemningen i 1972 om Danmarks indtræden i EF og ved folkeafstemningen om valgretsaldere i 1978. I forbindelse med folkeafstemningen om valgretsaldere i 1969 besluttede man at undlade at bringe en afsluttende debatudsendelse, hvorfor spørgsmålet om deltagerkredsen mistede sin aktualitet; og i 1971 afholdtes folkeafstemningen om valgretsaldere samtidig med valg til folketinget.

I den juridiske litteratur er højesteretsdommen fra 1959 og ombudsmandsudtalelsen fra 1963 blevet opfattet som udtryk for en »Lighedsgrundsætning vedrørende de politiske Partiers Adgang til Agitation i Statsradiofonien ...«, jfr. således allerede Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (4. udg. 1963), s. 429 f. (på grundlag alene af højesteretsdommen). Dette afspejler sig også i en senere ombudsmandssag, der er refereret i beretningen for året 1977, s. 217, og som vedrørte spørgsmålet om afgrænsningen af de politiske partier, der havde fået adgang til at producere og udsende partipolitiske udsendelser i Danmarks radio.

En mere præcis fastlæggelse af rækkevidden af en sådan lighedsgrundsætning - hvorefter der ved tilrettelæggelsen af de politiske partiers adgang til agitation i Danmarks radios udsendelser skal ske en ligelig be-

handling af de politiske partier, og hvorefter det i hvert fald ikke i sig selv kan tillægges betydning, om et bestemt politisk parti aktuelt er repræsenteret i folketinget eller alene er godkendt som opstillingsberettiget - kan i flere henseender give anledning til tvivl.

Jeg finder det imidlertid ikke påkrævet af hensyn til min stillingtagen til den foreliggende klage at gå nærmere ind herpå.

Højesteretsdommen fra 1959 fastslår klart, at det for så vidt angår deltagelse i den afsluttende parti(leder)debat forud for et folketingsvalg er uberettiget at afskære repræsentanter for de opstillingsberettigede partier, der ikke tillige er repræsenterede i det siddende folketing. Efter ombudsmandens udtalelse fra 1963 må det samme utvivlsomt gælde, for så vidt der i forbindelse med en folkeafstemning gennemføres en afsluttende parti(leder)debat. Danmarks radios praksis har - så vidt den er oplyst over for mig - helt konsekvent været i overensstemmelse hermed i samtlige de tilfælde, hvor spørgsmålet har været aktuelt siden afsigelsen af højesterets dom i 1959.

Jeg må derfor være af den opfattelse, at Danmarks radio har været ubeføjet til at afskære de partier, der ville være opstillingsberettigede ved et folketingsvalg, men som ikke er repræsenterede i det siddende folketing, fra at deltage i den afsluttende debatudsendelse, der er planlagt til den 25. februar 1986. Det bemærkes herved, at det efter min opfattelse er uden betydning i den foreliggende sammenhæng, at der aktuelt er tale om en vejledende - og ikke som i de tidligere tilfælde en bindende - folkeafstemning.

Jeg har gjort radiorådet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til radiorådet, at radiorådets vedtagelse på rådets møde som programudvalg den 4. februar 1986 undergives en fornyet overvejelse på det nu foreliggende grundlag.

Jeg har sendt folketingets retsudvalg, statsministeren og ministeren for kulturelle anliggender en kopi af denne skrivelse til orientering.«

Formanden for radiorådet underrettede senere ombudsmanden om, at radiorådet under en fornyet drøftelse af sagen havde fastholdt vedtagelsen af 4. februar 1986.

De 6 partier besluttede herefter at lade sagen prøve ved domstolene.

Ved østre landsrets dom af 18. juni 1987 blev Danmarks radio i overensstemmelse med de 6 partiers påstand dømt til at anerkende at have været uberettiget til at afskære de 6 partier fra deltagelse i afslutningsdebatten på lige fod med de i folketinget repræsenterede partier.

Landsretten dom blev af Danmarks radio anket til højesteret, hvor sagen verserede ved beretningens afgivelse.

### **Supplerende oplysninger om sagen**

Ved Højesterets dom af 16. december 1988 blev østre Landsrets dom af 18. juni 1987 ændret således, at Danmarks Radio blev frifundet. I præmisserne anførte Højesteret følgende:

»Efter det foreliggende var debatudsendelserne og programvirksomheden i øvrigt forud for folkeafstemningen tilrettelagt i det væsentlige som oplysende udsendelser med ligelig deltagelse af repræsentanter for de forskellige synspunkter. Navnlig under hensyn hertil finder Højesteret, at det hensyn til ligelig behandling af de i et folketingsvalg deltagende partier, som lå til grund for retens dom af 13. november 1959, ikke var til hinder for, at appellanten valgte at begrænse antallet af deltagere i afslutningsdebatten forud for folkeafstemningen til en repræsentant for hvert af de partier, som i Folketinget havde været med til at tage stilling til EF-pakken. Højesteret tager herefter appellantens påstand til følge.«