



Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

**Orientering om ombudsmandens redegørelse vedrørende ytringsfrihed
for medarbejdere i Danmarks Radio**

13-05-2014

Jeg vedlægger til Folketingets Retsudvalgs orientering min redegørelse om
ytringsfrihed for medarbejdere i Danmarks Radio.

Dok.nr. 13/04607-32/EL
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg har samtidig underrettet Danmarks Radio, Adam Holm, Kulturministeriet
og Folketingets Kulturudvalg om min redegørelse.

+ bilag

Jeg lægger i dag en nyhed om sagen på www.ombudsmanden.dk.

Med venlig hilsen


Jørgen Steen Sørensen



Ytringsfrihed for medarbejdere i Danmarks Radio

1. Indledning

Journalisten.dk bragte den 11. oktober 2013 en artikel om, at studievært Adam Holm, Danmarks Radio, havde fået en tjenstlig påtale for som privatperson at have offentliggjort en religionskritisk kronik i Politiken.

Jeg besluttede efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, at tage sagen op til undersøgelse af egen drift. I brev af 22. oktober 2013 bad jeg derfor Danmarks Radio om en udtalelse, særligt i lyset af almindelige principper om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Den 21. november 2013 og 17. januar 2014 sendte Danmarks Radio sine udtalelser til mig. Det fremgik af udtalelserne, at Danmarks Radio havde trukket den først meddelte påtale af 30. maj 2013 tilbage og i stedet udarbejdet et nyt notat af 8. november 2013. Derudover redegjorde Danmarks Radio generelt for sine retningslinjer for medarbejdernes ytringsfrihed.

Under pkt. 2 nedenfor redegør jeg for retsgrundlaget i sagen, herunder grundlovens § 77, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og Danmarks Radios nærmere retningslinjer for medarbejdernes ytringsfrihed.

Under pkt. 3 redegør jeg for min generelle vurdering af Danmarks Radios retningslinjer og deres overensstemmelse med principperne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Under pkt. 4 redegør jeg for min vurdering af Danmarks Radios ledelsesreaktioner over for Adam Holm i den konkret foreliggende sag.

Min redegørelse sammenfattes under pkt. 5.

13-05-2014

Dok.nr. 13/04607-35/EL

2. Retsgrundlaget

2.1. Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed

2.1.1. Grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10

Offentligt ansatte er – forudsat at de udtaler sig på egne, og ikke på myndighedens vegne – omfattet af grundlovens § 77 om ytringsfrihed, jf. Betænkning nr. 1472/2006, Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, side 56.

Grundlovens § 77 har følgende ordlyd:

”§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.”

Om rækkevidden af bestemmelsen er der bl.a. anført følgende i den nævnte betænkning, side 50 f.:

”Beskyttelsen af ytringsfriheden i grundlovens § 77 omfatter 'enhver', og der er således principielt ikke mulighed for at begrænse kredsen af beskyttede personer.

...

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Der er enighed i den statsretlige teori om, at bestemmelsen i grundlovens § 77 beskytter den formelle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 665, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave (1980), bind II, side 716, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave (1973), side 376, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 280 og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave (2001), Menneskerettigheder, side 77.

Bestemmelsen indeholder således et forbud imod, at offentlige myndigheder indfører censur eller andre forebyggende foranstaltninger. Med udtrykket 'andre forebyggende foranstaltninger' sigtes der til censurlignende foranstaltninger, som lægger hindringer i vejen for en offentliggørelse på grund af ytringens indhold. Bestemmelsen indebærer således navnlig, at lovgivningsmagten er afskåret fra at gennemføre regler om, at borgernes

REDEGØRELSE

offentliggørelse af ytringer skal være betinget af en forudgående tilladelse eller lignende fra en offentlig myndighed.

Med hensyn til den materielle ytringsfrihed er det den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter denne side af ytringsfriheden, jf. Poul Andersen a.st., side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724 samt Max Sørensen, a.st., side 374. Efter denne opfattelse udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Der er imidlertid i andre dele af den statsretlige litteratur givet udtryk for, at bestemmelsen i grundlovens § 77 også indebærer en vis beskyttelse af den materielle ytringsfrihed, jf. herved Peter Germer, a.st., side 273 ff. og Ytringsfrihedens Væsen (1973) samt Henrik Zahle, a.st., side 91 f.

...

Det kan nævnes, at den gældende lovgivning på en række områder indeholder begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, f.eks. straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og bestemmelserne i forvaltningsloven og speciallovgivningen om tavshedspligt samt de dertil knyttede sanktionsbestemmelser i straffelovens § 152-152 f.”

Det er på denne baggrund bl.a. fast antaget, at offentlige myndigheder ikke kan kræve, at de ansatte – når de udtaler sig på egne vegne – skal indhente tilladelse fra myndigheden til f.eks. offentliggørelse af indlæg i den almindelige debat.

En sådan ordning ville således have karakter af censur i strid med grundlovens § 77, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 180 f., og Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Det gælder, selv om ordningen måtte være iværksat som følge af tidligere retsstridige ytringer fra den pågældende.

Om grundlovens § 77 kan jeg i øvrigt bl.a. henvise til Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 325 ff.

Ytringsfriheden er også beskyttet af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Den-

REDEGØRELSE

ne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelse af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.”

Artikel 10 beskytter både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter i modsætning til den almindelige opfattelse af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed, men indeholder ikke et ubetinget forbud mod censurforanstaltninger, jf. nærmere Betænkning nr. 1472/2006, Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, side 53 f.

Artikel 10 gælder også for offentligt ansatte, jf. nærmere Jon Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for Praktikere, 3. udgave (2010), side 795 ff., bl.a. med gennemgang af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I den ovenfor nævnte betænkning er der side 83 ff. også en gennemgang af Menneskerettighedsdomstolens praksis, og det konkluderes bl.a. (side 86), at Domstolen anerkender offentligt ansattes ytringsfrihed, men at det efter praksis ”kan være berettiget at pålægge ansatte særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforpligtelse, der er forbundet med ansættelsesforholdet”.

Det anføres endvidere, at Domstolen lægger ”ikke ubetydelig vægt på hensynet til ansættelsesmyndighedens interesser i relation til myndighedens beslutningsproces og daglige forvaltning”, og der henvises bl.a. til Domstolens dom af 2. september 1998 i Ahmed m.fl. mod Storbritannien.

2.1.2. Efterfølgende ansvar – Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed

Grundlovens § 77 beskytter som anført mod censur og andre forebyggende foranstaltninger.

Et andet spørgsmål er, i hvilket omfang offentligt ansatte efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremkommer med på egne vegne.

REDEGØRELSE

Dette spørgsmål er bl.a. omtalt i Justitsministeriets vejledning nr. 87 af 14. september 2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed. Her anføres bl.a. følgende:

”Udgangspunktet er, at offentligt ansatte ikke efterfølgende kan pålægges ansvar i anledning af ytringer, som de fremsætter på egne vegne. Offentligt ansatte har således en udstrakt ytringsfrihed.

Der gælder dog nogle få begrænsninger i ytringsfriheden.

Man må ikke ytre sig om tavshedsbelagte oplysninger eller fremkomme med ærekrænkende udtalelser. Man må heller ikke ytre sig i en urimelig grov form eller fremsætte åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for eget arbejdsområde.

Derudover må der, af hensyn til offentlige myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne, i særlige tilfælde udvises tilbageholdenhed med hensyn til ytringer om forhold, der vedrører eget arbejdsområde. Denne begrænsning gælder normalt kun for centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen.

...

Hvis en offentligt ansat ytrer sig i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i denne vejledning, er ytringen lovlig og kan dermed ikke give anledning til, at den ansatte pålægges ansvar.

Ytringen kan heller ikke danne grundlag for, at ledelsen – i kraft af sin almindelige ret til at lede og fordele arbejdet – anvender de såkaldte 'negative ledelsesreaktioner'. En lovlig ytring kan derfor ikke i sig selv føre til afskedigelse eller andre former for direkte eller indirekte sanktionering, som for eksempel ændring af den ansattes arbejdsområde, eller at den ansatte ikke tilgodeses i forbindelse med tildeling af løntillæg.

Der kan dog være tilfælde, hvor følgerne af en lovlig ytring – for eksempel samarbejdsvanskeligheder – er af så alvorlig karakter, at det kan danne grundlag for 'negative ledelsesreaktioner'. Ledelsen skal i sådanne tilfælde være særligt opmærksom på kravene til kvalifikationer og bevissikkerhed, herunder de krav der gælder om, at samarbejdsvanskelighederne skal være betydelige, og om at vanskelighederne i det væsentlige skal skyldes den ansatte. Og ledelsen skal samtidig have sig det vægtige hensyn til offentligt ansattes ytringsfrihed for øje.”

Det omtalte spørgsmål om anvendelse af negative ledelsesreaktioner på grund af følgerne af lovlige ytringer (i form af f.eks. samarbejdsvanske-

REDEGØRELSE

ligheder) har været behandlet i ombudsmandspraksis, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552, og for 2003, side 590.

I Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”En offentligt ansat lovligt fremsatte ytringer kan ikke danne grundlag for disciplinære sanktioner. Dette indebærer dog ikke at myndighederne er afskåret fra at anvende andre negative ledelsesbeføjelser som nægtet advancement, ændret arbejdsområde eller diskretionær afskedigelse.

Jeg har i en tidligere sag vedrørende forflyttelse på grund af ytringer (omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 524) udtalt at det efter min opfattelse ikke kan afvises at eventuelle samarbejdsproblemer opstået i kølvandet på lovlige ytringer i særlige tilfælde kan begrunde anvendelse af negative ledelsesmæssige beslutninger over for den der har fremsat ytringerne.

...

Jeg kan tilslutte mig (...) at lovlige ytringer ikke i sig selv kan begrunde anvendelse af negative ledelsesbeføjelser. Anvendelsen af disse må bygge på vurderinger og afvejninger af en række andre forskellige hensyn og omstændigheder, herunder eventuelt en opstået mangel på tillid til den ansatte affødt af vedkommendes lovlige ytringer forstået som en vurdering af den pågældendes egnethed til at udføre sine arbejdsopgaver. Forvaltningsmyndigheder er i den forbindelse naturligvis undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger for udøvelse af administrativt skøn, herunder kravet om proportionalitet og kravet om at forvaltningen udelukkende må varetage saglige hensyn. På baggrund af de almene politiske og demokratiske værdier der er knyttet til en fri og uhindret debat hvori også de offentligt ansatte deltager med deres særlige fagkundskab, må der endvidere efter min opfattelse udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesbeføjelser i anledning af offentlige ytringer der lovligt er fremsat af en offentlig ansat.”

2.2. Reglerne for Danmarks Radio

2.2.1. Radio- og fjernsynsloven

Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution, som skal udøve public service-virksomhed over for hele befolkningen efter de principper, der er anført i § 10 i radio- og fjernsynsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014 om radio- og fjernsynsvirksomhed). Dette fremgår af § 12 og § 15 i loven.

Radio- og fjernsynslovens § 10 har følgende ordlyd:

REDEGØRELSE

”§ 10. Den samlede public service-virksomhed skal via fjernsyn, radio og internet el. lign. sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Der skal i udbuddet tilstræbes kvalitet, alsidighed og mangfoldighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed. Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. Der skal endvidere lægges særlig vægt på dansk sprog og dansk kultur. Programvirksomheden skal endvidere afspejle bredden i produktionen af kunst og kultur og give programtilbud, som reflekterer mangfoldigheden af kulturinteresser i det danske samfund.”

I forarbejderne til bestemmelsen er kravet om saglighed og upartiskhed bl.a. beskrevet således (lovforslag nr. L 198 til lov nr. 374 af 10. juni 1987 om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, Folketingstidende 1986-87, Tillæg A, spalte 4245-4246):

”Saglighed:

Kravet om saglighed i informationsspredningen indebærer en forpligtelse til at lægge vægt på det væsentlige og til, at sagsfremstillingen er korrekt og baseret på en kritisk holdning til de kilder, hvorfra oplysningerne hidrører.

Upartiskhed:

Upartiskheden i informationsspredningen forudsætter, at Danmarks Radio som institution ikke tager stilling i kontroversielle spørgsmål, at medarbejderne i Danmarks Radio ikke benytter deres stilling til at fremme personlige interesser, og at der stræbes imod, at opfattelser, der er så væsentlige, at de har krav på almen interesse, i et rimeligt balanceforhold kommer til udtryk i Danmarks Radios programvirksomhed.”

I Oluf Jørgensen, Mediejura – det handler om informations- og ytringsfrihed (2013) er bestemmelsen beskrevet på side 63 ff. Der henvises også til Søren Sandfeld Jakobsen og Sten Schaumburg-Müller, Medieretten (2013), side 642 ff.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse i ombudsmandens beretning for 1981, side 206, accepteret, at Danmarks Radio kunne fastsætte regler for medarbejderne, der indebar, at de ikke havde adgang til ”højtaler og skærm” (som medarbejdere), når de samtidig udøvede politisk virksomhed med henblik på at blive valgt til Folketinget, kommunalbestyrelser eller Europa-Parlamentet.

REDEGØRELSE

Danmarks Radios regler var bl.a. begrundet med, at der ellers ville kunne skabes tvivl om den enkelte medarbejders politiske objektivitet, og at denne tvivl kunne blive overført på Danmarks Radio og institutionens partipolitiske neutralitet. Reglerne var tillige begrundet med, at Danmarks Radio havde pligt til at sikre alle politiske partier ligelig behandling.

Ombudsmanden udtalte bl.a.:

"De nævnte hensyn må efter min opfattelse utvivlsomt betegnes som saglige, men kan ikke alene indgå i vurderingsgrundlaget for beslutningen om at gennemføre ændringer som de nævnte af ansættelsesområdet for medarbejdere ved Danmarks Radio. Også hensynet til ikke at lægge offentligt ansatte hindringer i vejen for fri adgang til at udøve politisk virksomhed må komme i betragtning.

...

Jeg har forstået, at Danmarks Radio og ministeriet for kulturelle anliggender er enige i, at den trufne beslutning må bedømmes på grundlag af en afvejning af modstående hensyn som nævnt, men at de førstnævnte hensyn efter myndighedernes opfattelse – når henset til omfanget og arten af de gennemførte begrænsninger – må tillægges overvejende betydning.

Jeg finder ikke at have grundlag for at kritisere denne opfattelse."

2.2.2. Danmarks Radios retningslinjer for medarbejdernes private ytringer

I Danmarks Radios Programetik, Etiske retningslinjer for DRs programmer og medarbejdere, findes der retningslinjer for medarbejdernes ytringer.

I retningslinjernes kapitel 16, Habilitet, side 38 f., er der bl.a. anført:

"Ytringsfrihed som privatperson

DR respekterer sine ansattes grundlovssikrede rettigheder, herunder ytringsfrihed og ret til at være medlem af politiske partier eller interesseorganisationer. Men kravet om troværdighed og uafhængighed i DRs programvirksomhed kan gøre politiske og ideologiske engagementer uforenelige med konkrete arbejdsopgaver.

Medarbejdere, der er værter eller programmedarbejdere, må ikke kunne forbindes med en særlig politisk overbevisning eller holdning på et bestemt område, fx vedrørende miljø, sygehusbehandling, udlicitering mv. I hvilket omfang medarbejdernes arbejdsopgaver er forenelige med privat ytring, baseres på en konkret vurdering af den nærmeste chef.

REDEGØRELSE

Hvis medarbejderen indtager en central position i DR, fx som vært, vil denne funktion oftest ikke kunne varetages samtidig med, at man deltager i underskriftsindsamlinger, ambassadørvirksomhed eller lign. for konkrete sammenslutninger eller organisationer, som har til formål at påvirke politikerne med deres lobbyvirksomhed. Chefen kan i særlige tilfælde give tilladelse til ambassadørvirksomhed, deltagelse i velgørende organisationers arbejde eller tilsvarende, hvis chefen vurderer, at dette ikke vil anfægte DRs troværdighed.

Medarbejdere, som opstiller til folketings-, regions-, kommunal-, menighedsråd- eller EUparlamentsvalg, skal meddele sin opstilling til nærmeste chef, der herefter foretager en vurdering af, om medarbejderen kan fortsætte i sin funktion i DR op til valget, eller om der må ske en begrænsning af arbejdsområderne. I denne periode er hovedlinjen, at medarbejderen ikke må komme på skærmen, i radioen eller være synlig på nettet. I chefens vurdering skal der lægges afgørende vægt på DRs uafhængighed af partipolitik mv. ”

Danmarks Radio har endvidere sendt mig et notat, som blev udarbejdet af Danmarks Radio i forbindelse med drøftelser i 2007 og 2008 med den daværende ombudsmand om offentligt ansattes ytringsfrihed.

I notatet – som efter det oplyste fortsat dækker Danmarks Radios opfattelse på området – er bl.a. anført:

”5. Konsekvenserne af konflikt mellem en DR-ansats private ytringer og DRs forpligtelser.

Der må skelnes mellem to typer ytringer:

- Ytringer, der er i strid med de lovlige begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed: Der kan lovligt iværksættes 'negative ledelsesreaktioner' imod medarbejdere, der har ytret sig således, fx tildeles advarsel. Det er m.a.o. medarbejderen, der har et problem.
- Ytringer, der ikke er i strid med de lovlige begrænsninger i offentlig ansattes ytringsfrihed, men som påvirker DRs funktionsdygtighed – reelle mulighed for at signalere saglighed og upartiskhed – negativt: Disse ytringer er lovlige, og det er retsstridigt, hvis ledelsen reagerer med 'negative ledelsesreaktioner'. Derimod kan det saglige hensyn til DRs funktionsdygtighed begrunde en flytning af den ytrende medarbejder fra det givne stofområde – blot denne forflyttelse ikke med rette kan opfattes som en negativ ledessanktion. Det er m.a.o. DR, der har et problem.

6. Konkrete eksempler på engagementer, der giver DR et problem på grund af DRs særlige forpligtelser

Det giver DR et problem, hvis DR-ansatte på stofområder, som man skal dække som 'DRs ansigt' som troværdig og uafhængig formidler, samtidig kommer med personlige ytringer vedrørende samme stofområde, som forplumrer formidlerrollen. Hvis en DR-ansat i et personligt indlæg har taget klart parti i en sag, kan DR derfor være tvunget til at benytte andre medarbejdere til dækning af stofområdet. Ikke som straf, men som en generel vurdering af den pågældendes egnethed til at varetage opgaven som saglig og upartisk formidler.

Det giver ikke DR et problem, hvis DR-ansatte kommer med personlige holdningstilkendegivelser, der ikke har forbindelse til eget stofområde, og holdningstilkendegivelser vedr. virksomheden DR fra ansatte, der ikke har nær tilknytning til DRs ledelse. Den slags ytringer er helt naturligt beskyttet af ytringsfriheden – og DRs medarbejdere har i øvrigt en lang tradition herfor.

På den baggrund vil DR Nyheder meddele sine medarbejdere dette:

Alle DR-ansatte har deres grundlovssikrede ret til ytringsfrihed og ret til at være medlem af politiske partier eller interesseorganisationer – med respekt for ytringsfrihedens grænser, bl.a. at centralt placerede medarbejdere tæt på beslutningsprocessen skal være tilbageholdende med at ytre sig offentligt om eget arbejdsområde.

Derudover betyder DRs forpligtelse til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen, at markering af private, personlige synspunkter – også når man er *off air* og uden for DR-funktionen – må holdes adskilt fra bestemte DR-funktioner.

DR-funktioner, der indebærer, at du er meget eksponeret overfor DRs brugere og/eller at du er meget tæt på den redaktionelle beslutningsproces, skal derfor holdes adskilt fra markante, personlige offentlige udtalelser eller medlemskaber af politiske partier, organisationer, foreninger mv., der markerer synspunkter på det pågældende stofområde. Det er et DR-problem at sørge for, at du har ytringsfrihed (indenfor dennes grænser) samtidig med, at DR lever op til sine forpligtelser.

Selv om dine ytringer ligger indenfor ytringsfrihedens grænser, **kan** der opstå konflikt i forhold til din DR-funktion. Det gælder, hvis der er en **konkret, aktuel og væsentlig** risiko for, at DRs forpligtelser til saglighed

REDEGØRELSE

og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade. Problemet kan nemlig være, at din DR-funktion ikke kan holdes klart adskilt fra de personlige standpunkter, du har ytret. Det gælder naturligvis især, hvis din DR-funktion er på et felt med samfundsmæssigt konfliktpotentiale, fx bestemte politiske eller ideologiske interesser. Men også andre stofområder kan konkret rumme konflikter, hvor DR-funktionen kræver adskillelse ift. et privat engagement. Fx vil dækning af emner som road pricing, P-huse i København o.l. skulle holdes adskilt fra offentlig kendt engagement i FDM.

Du skal derfor være opmærksom på, at behovet for adskillelse mellem DR-funktion og privat ytring kan føre til, at du overføres til andre funktioner i DR. Hvorvidt der er behov for adskillelse, afhænger af en konkret vurdering af din DR-funktion set i forhold til de ytringer, du har fremsat eller vil fremsætte. Netop fordi det afhænger af en konkret vurdering, er det vanskeligt at opstille generelle regler uden at komme til at indskrænke dit private råderum unødigt. Tag en drøftelse med din chef om, hvilke krav om adskillelse netop din DR-funktion giver. DR Nyheders ledelse ser det som en naturlig forpligtelse at sørge for at placere dig i en funktion, der kan imødekomme dine ønsker om deltagelse i den offentlige debat mv.”

3. Vurdering af Danmarks Radios generelle retningslinjer for medarbejdernes private ytringer

Danmarks Radio er som offentlig forvaltningsmyndighed underlagt de almindelige principper om offentligt ansattes ytringsfrihed. Jeg forstår også Danmarks Radios retningslinjer (herunder det omtalte notat) således, at de netop tilsigter at udmønte disse principper – under hensyn til de regler mv., der særligt gælder for Danmarks Radio.

Ansatte i Danmarks Radio har herefter vidtgående ytringsfrihed, jf. pkt. 2.1 ovenfor om de almindelige principper på området. Det gælder både med hensyn til ytringer om mere almene samfundsmæssige problemstillinger og med hensyn til ytringer, der indebærer kritik af interne forhold i Danmarks Radio, herunder af f.eks. ledelses- og ressourcemæssige forhold. Jeg kan i den forbindelse også henvise til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 29. februar 2000 i Fuentes Bobo mod Spanien og dom af 16. juli 2009 i Wojtas-Kaleta mod Polen.

Det anførte synes også at komme til udtryk i Danmarks Radios notat, hvorefter det ”ikke [giver] DR et problem, hvis DR-ansatte kommer med personlige holdningstilkendegivelser, der ikke har forbindelse til eget stofområde, og

REDEGØRELSE

holdningstilkendegivelser vedr. virksomheden DR fra ansatte, der ikke har nær tilknytning til DRs ledelse".

Jeg forstår samtidig Danmarks Radio således, at særlige vanskeligheder efter omstændighederne alligevel kan opstå i tilfælde, hvor de ansatte ytrer sig personligt om mere almene samfundsmæssige problemstillinger mv., som også dækkes journalistisk af Danmarks Radio (og altså ikke så meget i tilfælde, hvor de ansatte kritiserer interne ledelses- eller ressourcemæssige forhold mv. på deres arbejdsplads). Sådanne ytringer kan nemlig efter Danmarks Radios opfattelse indebære, at Danmarks Radio ikke fremstår med den saglighed og upartiskhed mv., som følger af radio- og fjernsynslovens § 10.

Til dette skal jeg bemærke følgende:

Det kan anføres, at der med hensyn til de nævnte almene samfundsmæssige problemstillinger mv. må gælde en særligt vidtgående ytringsfrihed for offentligt ansatte, herunder i Danmarks Radio. Ytringer om sådanne problemstillinger kan således siges at ligge i kernen af retten til ytringsfrihed efter grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Heroverfor må det imidlertid efter min opfattelse anerkendes, at markante personlige ytringer, som fremsættes af ansatte i Danmarks Radio, der i offentligheden i særlig grad forbindes med institutionen, efter omstændighederne kan risikere at indebære, at Danmarks Radio ikke kan fremtræde med den nødvendige saglighed og upartiskhed. Jeg bemærker i den forbindelse, at kravet om saglighed og upartiskhed for Danmarks Radios vedkommende er særligt fremhævet i lovgivningen, jf. radio- og fjernsynslovens § 10.

Der er her tale om hensyn beslægtet med dem, der ligger bag almindelige regler og principper om inhabilitet. Det er således almindeligt antaget, at visse – i øvrigt fuldt ud lovlige – ytringer om en bestemt sag efter omstændighederne kan indebære, at den pågældende er afskåret fra at deltage i behandlingen af sagen, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4 og 5, og Niels Fenger, Kommentareret Forvaltningslov (2013), side 218 ff. I overensstemmelse med dette er spørgsmålet i Danmarks Radios retningslinjer behandlet i kapitlet om inhabilitet, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor.

Tilsvarende er det i rets- og ombudsmandspraksis anerkendt, at tillidshensyn kan udgøre et sagligt grundlag for negative ledelsesreaktioner, også selv om den pågældende medarbejder ikke selv kan bebrejdes den manglende tillid, jf. bl.a. Ugeskrift for Retsvæsen 2003.1660 H, Ugeskrift for Retsvæsen 2002.1118 Ø og Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 552. Og som anført under pkt. 2.2 ovenfor har ombudsmanden i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206, accepteret, at Danmarks Radio kunne fastsætte regler, der indebar, at medarbejderne ikke havde ad-

REDEGØRELSE

gang til "højtaler og skærm" (som medarbejdere), når de samtidig udøvede politisk virksomhed med henblik på valg til Folketinget, kommunalbestyrelser eller Europa-Parlamentet.

Danmarks Radios opgave på det foreliggende område er at finde en balance mellem de anførte væsentlige – og til dels indbyrdes modstridende – hensyn, således at der på den ene side ikke lægges uberettigede hindringer i vejen for de ansattes ytringsfrihed, mens der på den anden side tages højde for, at medarbejdernes udøvelse af denne ytringsfrihed ikke forhindrer Danmarks Radio i at fremtræde med den påkrævede saglighed og upartiskhed i spørgsmål, som man behandler journalistisk. Dette er på linje med ombudsmandens synspunkter i sagen optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 206.

Principperne om negative ledelsesreaktioner i anledning af offentligt ansattes lovlige ytringer må på det foreliggende område ses i lyset af det anførte, herunder det særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Der må således efter min opfattelse bl.a. lægges vægt på, om eventuelle ledelsesreaktioner i realiteten kan siges at have karakter af direkte eller indirekte sanktioner (jf. Justitsministeriets vejledning omtalt under pkt. 2.1.2 ovenfor), eller om der er tale om reaktioner, der reelt ikke har med sanktioner at gøre, men med varetagelse af væsentlige hensyn til f.eks. det nævnte krav om saglig og upartisk fremtræden.

Dette kan også ses som et særligt udslag af det almindelige princip om, at der efter omstændighederne kan iværksættes negative ledelsesreaktioner i anledning af følggevirkningerne af lovlige ytringer, jf. pkt. 2.1. ovenfor. Følggevirkningerne kan således i de omhandlede tilfælde efter omstændighederne være, at der opstår risiko for, at Danmarks Radios forpligtelse til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade.

Der synes at være visse uklarheder i Danmarks Radios etiske retningslinjer, herunder med hensyn til deres forhold til det omtalte notat (jf. pkt. 2.2.2 ovenfor). Jeg må imidlertid gå ud fra, at de etiske retningslinjer og notatet skal ses i sammenhæng, således at de samlet set er udtryk for Danmarks Radios retningslinjer på området.

Herefter hæfter jeg mig bl.a. ved følgende:

- De omtalte begrænsninger gælder kun for visse medarbejdere i Danmarks Radio – nemlig dem, der er "meget eksponeret overfor DRs brugere og/eller (...) meget tæt på den redaktionelle beslutningsproces".
- Begrænsningerne gælder kun på stofområder, som de pågældende også dækker journalistisk.

REDEGØRELSE

- Begrænsningerne gælder kun "markante, personlige offentlige udtalelser" mv. på disse områder og kun, hvis der er en "konkret, aktuel og væsentlig risiko for, at DRs forpligtelser til saglighed og upartiskhed i informationsformidlingen lider skade".
- Ytringer i strid med de nævnte begrænsninger medfører ikke negative ledelsesreaktioner i almindelighed – f.eks. disciplinære sanktioner eller ikke-tilgodeseelse vedrørende løntillæg mv. – men kan alene føre til, at det kan være nødvendigt at overføre den pågældende til funktioner i Danmarks Radio, som ikke på samme måde indebærer, at vedkommende optræder som Danmarks Radios "ansigt udadtil".

På denne baggrund har jeg samlet set ikke grundlag for generel kritik af Danmarks Radios retningslinjer på området og den balance mellem de foreliggende væsentlige og til dels modstridende hensyn, som de er udtryk for, herunder hensynene til de særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Jeg har i den forbindelse ikke grundlag for at antage, at retningslinjerne er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Noget andet er naturligvis, at retningslinjerne i de enkelte sager må anvendes efter et konkret skøn og under inddragelse af bl.a. sædvanlige sagligheds- og proportionalitetsvurderinger. Det må også sikres, at der følges en ensartet og fuldt ud konsistent praksis på området, således at sammenlignelige tilfælde ikke behandles forskelligt, og således at der ikke kan opstå mistanke om, at der i realiteten foreligger en sanktion over for lovlige, men "uønskede" ytringer.

Inden for denne ramme må der efter min opfattelse tilkomme Danmarks Radio et vist skøn i de enkelte sag.

4. Danmarks Radios ledelsesreaktioner i forhold til Adam Holm

4.1. Indledning

Den konkrete sag handler om studievært i DR Nyheder Adam Holm. Han offentliggjorde som privatperson en kronik i Politiken den 12. maj 2013. Kronikken tog udgangspunkt i en 16-årig bekendts død i en trafikulykke.

I kronikken anføres bl.a.:

"Jørgens voldsomme afsked med de levendes rækker har forstærket min i forvejen intense modvilje mod religion som forklaringsramme for denne verdens mirakler og ulykker.

REDEGØRELSE

...

Det er muligt, at præsten kan lindre sorgen, men det sker under henvisning til Gud og Jesus. Hvilken slet skjult hån mod de efterladte. Universets herre og hans enbårne står for skabelsen og frelsen; hvordan kan man lade sig trøste i deres navn?

Religion er ganske enkelt ren narresut. Det afsindige er, at ingen af de sørgende i deres afmagt og fortvivlelse forkaster Kristi lære, som skulle være indbegrebet af kærlighed og opofrelse.

...

Kort sagt: Gud er enten impotent eller ondsindet. Er dét en gud, der er værd at dyrke? Mere end én gang har man hørt kristne spotte muslimerne for deres religion. Det har en ateist som undertegnede ingen kvaler ved at forstå. Det er, pænt sagt, svært at fæstne lid til, at ærkeenglen Gabriel kom ridende over skyerne på et fabeldyr for at besøge en midaldrende købmand i hans hule.

...

I min forsimplede udlægning turde enhver guddom være kommet til kort på dette fremskredne tidspunkt af vores civilisatoriske udvikling. Det er ikke meget, man som ikketroende forlanger, blot en konkret henvisning til Guds eksistens. Men nej. Ingen troende har naturligvis formået at påvise, at der faktisk findes en gud. Man kan ikke spørge en troende om evidens, så bliver man grumme skuffet. Set gennem den kritiske brille, er der ikke så meget som ét tegn på, at nogen gud troner i overjordisk pragt.

Ingen håndgribelig dokumentation, intet synligt spor, ingen lydoptagelse, intet postscriptum til de hellige tekster, ingen sidstøjeblikksrettelse. Intet. Gud er alt i mange folks hoveder, men intet i den virkelighed, vi kan tælle, måle og veje. Gud er et universelt tankespind. Indrømmet, det er ikke en epokegørende fortolkning, og den vil ikke afholde troende fra at fortsætte med deres antikverede nonsens, hvor alt fra seksualmoral over kost og omgangsformer til etik er foreskrevet af Gud.

Hvad er det i grunden for en Gud, der blander sig i, hvad man putter i munden, men ikke kan forhindre holocaust, aids og tsunamier? Det er de færreste danske kristne, som er lige så forblindede som deres amerikanske trosfæller, der for manges vedkommende anså orkanen Katrinas ødelæggelse af New Orleans i 2005 for at være Guds straf for jazzbyens

REDEGØRELSE

angivelige skørlevned. Hvis Gud er forarget over dekadence og usædelig opførsel, hvorfor er Las Vegas så ikke for længst gået under i en gigantisk apokalypse?

De troendes forklaringer på Guds mirakuløse mellemkomst og straf af formastelige er mildest talt forvirrende. Da 15 skolepiger i 2002 brændte ihjel på en skole i Mekka, henviste en imam til Allahs vrede over de 'tøjleløse' tilstande på skolen, og det religiøse politi, som havde nægtet at lukke de angste piger ud fra skolens grund, fordi de ikke var forskriftsmæssigt påklædt, fik anerkendende ord med på vejen. Der var ingen folkelige protester imod det wahhabistiske vrøvl.

...

Religion er som en stor mudret flod, der har overskyttet sindets marklandskab. Det er vanskeligt at dræne fornuftens terræn, men forsøget må gøres. Oplysningens kamp for at afskaffe dogmatik og tro til fordel for skepsis og undren er ikke mindre aktuel i dag end for 200 år siden.

...

Religion har intet med fornuft at gøre, og som sådan er troen en modsætning til kritisk dømmekraft. De kristne henter deres åndelige ammunition i en fortælling, som indimellem er smuk og bjergtagende, men ofte ganske firkantet og brutal, og først som sidst arkaisk.

Bibelens testamenter har øvet en stærk og delvis invaliderende indflydelse på vores civilisation. Religion er ikke opium, som Karl Marx påstod, men snarere, som den afdøde britiske forfatter Christopher Hitchens hævdede i bogen 'God is not Great', et giftstof, der hindrer blodtilførsel til hjernen og lammer fornuften.

Teenageren Jørgen nåede knap nok at erfare, hvad 'sweet sixteen' indebærer. Hverken inderlig bøn eller utrøstelig jammer vækker ham til live. Der er ingen genopstandelse. Det har Gud reserveret for én, sin højbarne søn. Hvilken mægtig egoisme. Hvilken hjerteløs moral. Og hvilken svigagtig fortælling. Min beskedne tekst vælter selvsagt ikke religionens læs.

Men hvis den kan minde om, at Gud ikke formår at beskytte det mest dyrebare, vi råder over, barnets liv, har disse linjer ikke været helt forgæves."

På et møde den 30. maj 2013 mellem Adam Holm og hans redaktionschef fik Adam Holm udleveret et notat af samme dato.

REDEGØRELSE

Dette notat kommer jeg nærmere ind på under pkt. 4.2 nedenfor.

Efter at jeg havde taget sagen op af egen drift, meddelte Danmarks Radio mig ved brev af 21. november 2013, at man havde "besluttet at trække papiret tilbage", idet Danmarks Radio ikke havde "haft til hensigt at meddele Adam Holm en påtale eller advarsel". Danmarks Radio havde samtidig udarbejdet et nyt notat af 8. november 2013, som "afspejler DRs hensigt og som er i bedre overensstemmelse med DRs etiske retningslinjer".

Dette notat kommer jeg nærmere ind på under pkt. 4.3 nedenfor.

4.2. Danmarks Radios notat af 30. maj 2013

Af Danmarks Radios notat af 30. maj 2013 om et møde samme dag med Adam Holm fremgår bl.a. følgende:

"På mødet blev det indskærpet, at det er uacceptabelt at studieværter i DR giver udtryk for kontroversielle private holdninger i det offentlige rum. Anledningen var en kontroversiel kronik skrevet af Adam Holm omhandlende religion:

...

Adam Holm skal fremadrettet have tilladelse til at fremføre private holdninger i det offentlige rum fra hans nærmeste chef, og såfremt en sådan tilladelse gives, sker det først efter at chefen i detaljer er blevet gjort bekendt med indholdet. Det er en skærpende omstændighed, at Adam Holm tidligere har fremført kontroversielle holdninger i det offentlige rum uden forudgående tilladelse.

Såfremt Adam Holm endnu engang fremfører kontroversielle private holdninger i det offentlige rum uden forudgående tilladelse, vil det medføre personalemæssige konsekvenser som f.eks. advarsel, suspension eller afskedigelse."

Det følger af det, der er anført under pkt. 2 og 3 ovenfor, at Adam Holm som andre offentligt ansatte kan deltage i den offentlige debat og fremføre sine personlige meninger og synspunkter inden for de rammer, som følger af principperne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Jeg har forstået Danmarks Radios udtalelse til mig således, at det er Danmarks Radios opfattelse, at Adam Holms kronik lå inden for disse rammer.

Dette er jeg enig i.

REDEGØRELSE

Notatet af 30. maj 2013 må imidlertid forstås således, at det efter Danmarks Radios opfattelse var "uacceptabelt", at Adam Holm gav udtryk for de omhandlede synspunkter i sin kronik, og der forelå – som det også synes forudsat i Danmarks Radios udtalelse af 21. november 2013 – hvad der må anses for en tjenstlig påtale. Det fremgår også af notatet, at Adam Holm fremover skulle have Danmarks Radios tilladelse til "at fremføre private holdninger i det offentlige rum", og at en overtrædelse af dette påbud ville "medføre personalemæssige konsekvenser som f.eks. advarsel, suspension eller afskedigelse".

Som jeg skal vende tilbage til under pkt. 4.3, vil jeg ikke på forhånd afvise, at Danmarks Radio – inden for rammerne af sine egne retningslinjer – kunne iværksætte visse ledelsesmæssige reaktioner i anledning af Adam Holms kronik.

Den reaktion, som Danmarks Radio faktisk iværksatte – og som bl.a. betød, at Adam Holm fremover skulle have Danmarks Radios forudgående tilladelse til at fremføre private holdninger i det offentlige rum – havde imidlertid karakter af censur i strid med grundlovens § 77, jf. herved pkt. 2.1.1 ovenfor. Den havde som anført også karakter af en tjenstlig påtale i anledning af lovlige ytringer, og den lå klart uden for rammerne af Danmarks Radios egne retningslinjer.

Jeg er (jf. pkt. 4.1 ovenfor) opmærksom på, at Danmarks Radio senere har trukket notatet tilbage, og at Danmarks Radio i sin udtalelse af 21. november 2013 til mig har oplyst, at man ikke havde til hensigt at give Adam Holm en påtale eller advarsel på grund af kronikken.

Det står mig ikke klart, hvordan det sidste – at man ikke havde til hensigt at give Adam Holm en påtale – kan forenes med indholdet af notatet af 30. maj 2013. Under alle omstændigheder må jeg anse det for særdeles kritisabelt, at Danmarks Radio iværksatte en grundlovsstridig censurforanstaltning over for Adam Holm, at man samtidig meddelte ham en tjenstlig påtale for en lovlig ytring, og at man først trak den samlede ledelsesmæssige reaktion tilbage ca. et halvt år senere og først efter, at jeg havde besluttet at tage sagen op af egen drift og anmodet Danmarks Radio om en udtalelse i sagen.

I lyset af den foreliggende problemstillings principielle karakter har jeg endvidere – på det mere generelle plan – vanskeligt ved at forstå, at Danmarks Radios forretningsgange har muliggjort sådanne fejl. I den forbindelse bemærker jeg også, at der i Danmarks Radio generelt må antages at være helt særlig opmærksomhed om spørgsmål om f.eks. censur og ytringsfrihed.

Jeg går ud fra, at Danmarks Radio vil sikre, at noget tilsvarende ikke kan ske igen.

REDEGØRELSE

4.3. Danmarks Radios notat af 8. november 2013

Danmarks Radio udarbejdede som nævnt et nyt notat af 8. november 2013 og tilbagekaldte samtidig notatet af 30. maj 2013.

Det nye notat har følgende ordlyd:

"Notat fra møde af 30. maj mellem vært Adam Holm og redaktionschef Jacob Kwon vedrørende ytring af holdninger i det offentlige rum tilbagekaldes og erstattes af dette notat.

8. november 2013

Notat

På et møde torsdag den 30. maj 2013 blev DRs etiske retningslinjer indskærpet overfor Adam Holm. Anledningen var en kronik om religion skrevet af Adam Holm:

...

DR respekterer sine ansattes grundlovssikrede rettigheder, herunder ytringsfrihed. Kravet om troværdighed og uafhængighed i DRs programvirksomhed kan imidlertid gøre politiske og ideologiske engagementer uforenelige med konkrete arbejdsopgaver.

Værter og centrale medarbejdere må ikke kunne forbindes med en særlig politisk overbevisning eller holdning på et bestemt område. I hvilket omfang medarbejdernes arbejdsopgaver er forenelig med privat ytring, baseres på en konkret vurdering af den nærmeste chef ud fra medarbejdernes funktion.

Ledelsen i DR Nyheder vurderer, at Adam Holms private ytringer i kronikken om religion er uforenelige med hans funktion som vært i DR Nyheder. Indholdet i kronikken harmonerer ikke med værtsrollen, fordi det kan påvirke kravet om sagligheden og uafhængigheden i DRs programvirksomhed og svække DRs troværdighed. Så længe Adam Holm varetager en funktion på nyhedsområdet, skal han derfor være meget opmærksom på, at han ikke ytrer sig om forhold, der er uforenelige med rollen som vært.

Hvis Adam Holm igen fremfører holdninger i det offentlige rum, som er egnet til at anfægte den saglighed, troværdighed og upartiskhed, som er

REDEGØRELSE

en nødvendighed for hans værtsrolle, kan dette medføre at det er nødvendigt at ændre hans arbejdsopgaver, herunder foretage omplacering.”

Om notatet skal jeg bemærke følgende:

Notatet fremstår i sin form som et revideret referat af mødet den 30. maj 2013 mellem Adam Holm og redaktionschef Jacob Kwon.

Det kan det imidlertid næppe være. Indholdet er således grundlæggende forskelligt fra det, der er anført i det oprindelige notat af 30. maj 2013, og som – som nærmere omtalt under pkt. 4.2 ovenfor – indebar såvel en uberettiget tjenstlig påtale af Adam Holms lovlige ytringer som iværksættelse af censur i strid med grundlovens § 77. Jeg må naturligt gå ud fra, at notatet af 30. maj 2013 er det korrekte udtryk for, hvad der faktisk blev tilkendegivet over for Adam Holm på mødet denne dato.

På den baggrund synes der reelt at være tale om en ny ledelsesreaktion og ikke et revideret mødereferat. Det står mig i den forbindelse ikke klart, om – og i givet fald under hvilke former – indholdet af notatet af 8. november 2013 er meddelt Adam Holm som Danmarks Radios formelle (nye) ledelsesmæssige reaktion i sagen.

Jeg vil ikke på forhånd afvise, at den ledelsesreaktion, der kommer til udtryk i Danmarks Radios notat af 8. november 2013, vil kunne anses for holdbar, jf. pkt. 2 og 3 ovenfor. Jeg forudsætter i den forbindelse – på linje med det, der er anført under pkt. 3 – at reaktionen er fuldt ud konsekvent og konsistent i forhold til Danmarks Radios ledelsesreaktioner i sammenlignelige sager.

Notatet af 8. november 2013 indeholder imidlertid ikke nogen forklaring på, hvorfor Adam Holms ytringer er uforenelige med hans rolle som vært i Danmarks Radio. Uanset om ledelsesreaktionen må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand – og således omfattet af reglerne om begrundelse i lovens §§ 22-24 – er det i den forbindelse min opfattelse, at det i hvert fald må følge af almindelige principper om god forvaltningsskik, at Danmarks Radio over for Adam Holm burde have givet en forklaring på sit synspunkt. Navnlig i lyset af at Adam Holm måtte forstå notatet således, at han i gentagelsestilfælde kunne forvente at blive omplaceret, var der således et klart behov for, at han forstod, hvad det mere præcist var i kronikken, der var uforeneligt med hans funktion som vært i DR Nyheder.

Under hensyn til det, som jeg har anført, finder jeg ikke, at notatet kan oprettholdes i sin foreliggende form, og jeg kan således ikke på det foreliggende grundlag tage endelig stilling til, om ledelsesreaktionen i notatet af 8. november 2013 kan anses for holdbar.

REDEGØRELSE

Jeg henstiller derfor til Danmarks Radio at tage notatet op til fornyet overvejelse i lyset af det, som jeg har anført. Det betyder bl.a., at Danmarks Radio – såfremt man ønsker at opretholde den ledelsesreaktion, der fremgår af notatet – må give Adam Holm en nærmere forklaring på, at hans kronik er uforenelig med hans funktion som vært i Danmarks Radio.

Jeg forudsætter i den forbindelse, at det bl.a. tydeligt fremgår, hvorfor kronikken måtte anses for at indebære en "konkret, aktuel og væsentlig risiko" for, at Danmarks Radios forpligtelse til saglighed og upartiskhed lider skade. Det bør også fremgå, hvorfor Danmarks Radio har vurderet, at der er en sådan sammenhæng mellem kronikken og Adam Holms stofområde, at det vil være nødvendigt at omplacere ham i gentagelsestilfælde.

Jeg beder Danmarks Radio om underretning om, hvad min henstilling fører til.

5. Sammenfatning

5.1. Danmarks Radios generelle retningslinjer for medarbejdernes private ytringer

Jeg har ikke grundlag for generel kritik af Danmarks Radios retningslinjer på området og den balance mellem de foreliggende væsentlige – og til dels modstridende – hensyn, som de er udtryk for, herunder hensynene til de særlige lovbestemte krav om saglighed og upartiskhed i radio- og fjernsynslovens § 10. Jeg har i den forbindelse ikke grundlag for at antage, at retningslinjerne er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Noget andet er naturligvis, at retningslinjerne i de enkelte sager må anvendes efter et konkret skøn og under inddragelse af bl.a. sædvanlige sagligheds- og proportionalitetsvurderinger. Det må også sikres, at der følges en ensartet og fuldt ud konsistent praksis på området, således at sammenlignelige tilfælde ikke behandles forskelligt, og således at der ikke kan opstå mistanke om, at der i realiteten foreligger en sanktion over for lovlige, men "uønskede" ytringer.

Inden for denne ramme må der efter min opfattelse tilkomme Danmarks Radio et vist skøn i den enkelte sag.

5.2. Danmarks Radios påtale af 30. maj 2013 over for Adam Holm

Jeg må anse det for særdeles kritisabelt, at Danmarks Radio iværksatte en grundlovsstridig censurforanstaltning over for Adam Holm, at man samtidig meddelte ham en tjenstlig påtale for en lovlig ytring, og at man først trak den samlede ledelsesmæssige reaktion tilbage ca. et halvt år senere, og først ef-

REDEGØRELSE

ter at jeg havde besluttet at tage sagen op af egen drift og anmodet Danmarks Radio om en udtalelse i sagen.

I lyset af den foreliggende problemstillings principielle karakter har jeg endvidere – på det mere generelle plan - vanskeligt ved at forstå, at Danmarks Radios forretningsgange har muliggjort sådanne fejl. I den forbindelse bemærker jeg også, at der i Danmarks Radio generelt må antages at være helt særlig opmærksomhed om spørgsmål om f.eks. censur og ytringsfrihed.

Jeg går ud fra, at Danmarks Radio vil sikre, at noget tilsvarende ikke kan ske igen.

5.3. Danmarks Radios notat af 8. november 2013

Notatet synes reelt at være udtryk for en ny ledelsesreaktion og ikke et revideret mødereferat.

Jeg vil ikke på forhånd afvise, at den ledelsesreaktion, der kommer til udtryk i Danmarks Radios notat af 8. november 2013, vil kunne anses for holdbar, jf. det anførte i redegørelsens pkt. 2 og pkt. 3. Jeg forudsætter i den forbindelse – på linje med det, der er anført i pkt. 3 – at reaktionen er fuldt ud konsekvent og konsistent i forhold til Danmarks Radios ledelsesreaktioner i sammenlignelige sager.

Notatet af 8. november 2013 indeholder imidlertid ikke nogen forklaring på, hvorfor Adam Holms ytringer er uforenelige med hans rolle som vært i Danmarks Radio. Uanset om ledelsesreaktionen må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand – og således omfattet af reglerne om begrundelse i lovens §§ 22-24 – er det i den forbindelse min opfattelse, at det i hvert fald må følge af almindelige principper om god forvaltningsskik, at Danmarks Radio over for Adam Holm burde have givet en forklaring på sit synspunkt. Navnlig i lyset af at Adam Holm måtte forstå notatet således, at han i gentagelsestilfælde kunne forvente at blive omplaceret, var der således et klart behov for, at han forstod, hvad det mere præcist var i kronikken, der var uforeneligt med hans funktion som vært i DR Nyheder.

Under hensyn til det, som jeg har anført, finder jeg ikke, at notatet kan oprettholdes i sin foreliggende form, og jeg kan således ikke på det foreliggende grundlag tage endelig stilling til, om ledelsesreaktionen i notatet af 8. november 2013 kan anses for holdbar.

Jeg henstiller derfor til Danmarks Radio at tage notatet op til fornyet overvejelse i lyset af det, som jeg har anført. Det betyder bl.a., at Danmarks Radio – såfremt man ønsker at opretholde den ledelsesreaktion, der fremgår af nota-

REDEGØRELSE

tet – må give Adam Holm en nærmere forklaring på, at hans kronik er ufor-
enelig med hans funktion som vært i Danmarks Radio.

Jeg forudsætter i den forbindelse, at det bl.a. tydeligt fremgår, hvorfor kronik-
ken måtte anses for at indebære en "konkret, aktuel og væsentlig risiko" for,
at Danmarks Radios forpligtelse til saglighed og upartiskhed lider skade. Det
bør også fremgå, hvorfor Danmarks Radio har vurderet, at der er en sådan
sammenhæng mellem kronikken og Adam Holms stofområde, at det vil være
nødvendigt at omplacere ham i gentagelsestilfælde.

Jeg beder Danmarks Radio om underretning om, hvad min henstilling fører til.



Jørgen Steen Sørensen