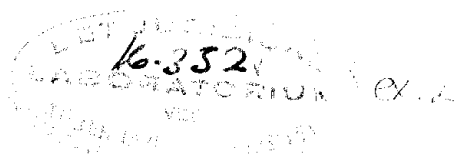


STRAFFELOVRÅDETS BETÆNKNING

om

ansvaret for radio- og fjernsynsudsendinger



BETÆNKNING NR. 487

1968

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	5
I. Danmarks Radios organisatoriske stilling og struktur	7
II. Fremgangsmåden ved tilrettelæggelse, udformning og udsendelse af de enkelte radio- og fjernsynsprogrammer	9
III. Presselovens ansvarsregler	11
IV. Nordisk Råds behandling af spørgsmålet om ansvar for radio- og fjernsyns-udsendelser	12
V. Ordningen i andre nordiske lande	13
Norge	13
Sverige	13
Finland	14
VI. Spørgsmål der har sammenhæng med problemerne vedrørende straf- og erstatningsansvar	15
A. Berigtigelse	15
B. Arkiveringspligt	16
C. Presseetiske regler	16
VII. Det strafferetlige ansvar	17
A. Den gældende ordning	17
B. Spørgsmålet om lovændring	19
VIII. Erstatningsansvaret	22
A. De gældende regler	22
B. Spørgsmålet om lovændring	24
IX. Sammenfattende bemærkninger	29
Bilag til betænkningen:	
1. Meddelelse til Nordisk Råds 12. session angående lovgivning om radioens juridiske ansvar	33
2. Svensk radioansvarighetslag af 30.12 1966	36
3. Normer for berigtigelse i nordisk rundradio	38
4. Publiceringsregler for Danmarks Radios nyhedstjeneste	41
Summary	45

FORORD

Straffelovrådet blev nedsat ved justitsministeriets skrivelse af 3. oktober 1960.

I denne skrivelse udtales, at det påhviler rådet

1) efter justitsministeriets anmodning at afgive indstilling om strafferetlige lovgivnings-spørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger og

2) efter justitsministeriets nærmere bestemmelse at medvirke i det internationale strafferetlige samarbejde, herunder navnlig det nordiske strafferetlige lovsamarbejde.

Rådet har følgende sammensætning:

Folketingets ombudsmand, professor, dr. jur. Stephan Hurwitz, formand,
professor, dr. jur. Knud Waaben, næstformand,
præsident for østre landsret Erik Andersen og
rigsadvokat H. Olafsson.

Hvervet som sekretær for rådet varetages af direktør for fængselsvæsenet L. Nordskov Nielsen. Fuldmægtig i justitsministeriet H. H. Brydensholt har bistået ved udførelsen af sekretærarbejde.

Ved justitsministeriets skrivelse af 21. februar 1967 fik rådet følgende kommissorium:

»Efter forhandling med ministeriet for kulturelle anliggender anmoder justitsministeriet straffelovrådet om at fremkomme med en redegørelse for og en vurdering af de gældende regler om, hvem der kan pålægges ansvar til straf og erstatning, herunder erstatning for ikke-økonomisk skade, i anledning af forhold, der begås som led i radio- eller fjernsynsudsendelser (æreformnærmelser, krænkelse af privatlivets fred m. v.).

Justitsministeriet har anmodet professor, dr. jur. A. Vinding Kruse og landsdommer H. Urne om at deltage i behandlingen af de erstatningsretlige spørgsmål.«

Efter dette kommissorium påhviler det ikke rådet at foretage nogen almindelig undersøgelse og vurdering af den gældende retstilstand vedrørende straffe- og erstatningsretligt ansvar for radio- og fjernsynsudsendelser. Kommissoriet er begrænset til problemet om ansvarets placering og omfatter således ikke i øvrigt spørgsmålet om de objektive og subjektive betingelser for et ansvar eller dette ansvars indhold.

Kommissoriet er også i en anden henseende begrænset. Det påhviler rådet at redegøre for reglerne om ansvarsplacering og at fremkomme med en kritisk vurdering af disse regler. Derimod er det ikke pålagt rådet – såfremt man måtte finde den gældende retstilstand utilfredsstillende – at udforme udkast til nye lovregler om det omtalte ansvarsproblem.

Rådet har behandlet spørgsmålet i 4 møder. Professor dr. jur. A. Vinding Kruse og landsdommer H. Urne har deltaget i samtlige møder. Det har i det hele vist sig, at de strafferetlige og erstatningsretlige spørgsmål indbyrdes er nøje afhængige, og derfor må overvejes og drøftes i sammenhæng. Den foreliggende indstilling må derfor i sin helhed betragtes som afgivet af et – for den foreliggende sag – udvidet straffelovråd. Udtrykket »straffelovrådet« i det følgende sigter således såvel til rådets fire permanente medlemmer som til professor Vinding Kruse og landsdommer Urne.

I 2 møder har som repræsentanter for Danmarks Radio deltaget programdirektør

L. Bindslev og juridisk rådgiver Axel Fisher; i disse møder har også kulturministeriet været repræsenteret ved henholdsvis kontorchef W. Weincke og sekretær Jacob Kjær. Man har her navnlig drøftet spørgsmål vedrørende Danmarks Radios organisatoriske stilling og

struktur og vedrørende den fremgangsmåde, der følges ved tilrettelæggelse, udformning og udsendelse af radio- og fjernsynsprogrammer, idet disse spørgsmål er af afgørende betydning for de ansvarsproblemer, rådet skal tage stilling til.

København, februar 1968.

Erik Andersen

A. Vinding Kruse

Henrik Urne

Stephan Hurwitz
Formand

H. Olafsson

Knud Waaben
Næstformand

L. Nordskov Nielsen
Sekretær

I.

DANMARKS RADIOS ORGANISATORISKE STILLING OG STRUKTUR

1. Lovgivningen om radiofoni- og fjernsynsvirksomhed i Danmark har stedse haft karakter af en rammelovgivning, som fastlægger grundprincipperne for den radiospredningsvirksomhed, der varetages af Danmarks Radio¹⁾.

Den gældende lov er *lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning*. Det udtales i § 1, at Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution. I henhold til § 4 nedsætter kulturministeriet et radoråd; to medlemmer udpeges af kulturministeren, et medlem af ministeren for offentlige arbejder, 10 medlemmer udpeges af folketinget på grundlag af indstilling fra anerkendte lytter- og fjernsynsorganisationer og endelig udpeger hver af de i finansudvalget repræsenterede partier et medlem. Efter lovens § 5 har radorådet under ansvar for kulturministeren ledelsen af Danmarks Radio; i den nævnte paragraf bestemmes endvidere, at »Rådet fastsætter de almindelige principper, der skal gælde for Danmarks Radios virksomhed, og er ansvarlig for, at udsendelserne er af alsidig, kulturel og oplysende art.« I § 6 bestemmes det, at radorådet nedsætter de nødvendige udvalg. De nærmere regler om disse udvalgs sammensætning og kompetence fastsættes i radorådets forretningsorden, der udfærdiges af kulturministeren.

2. Den gældende *forretningsorden for radorådet* er af 22. oktober 1964. Ifølge § 7 nedsætter rådet et programudvalg bestående

af rådets formand og næstformand og 8 andre rådsmedlemmer. Ministeren for kulturelle anliggender kan yderligere tilforordne indtil 10 stemmeberettigede medlemmer uden for radorådets kreds med indsigt i kulturlivets forskellige områder. Programudvalgets opgaver er fastsat i § 8, og består i hovedsagen i følgende:

- 1) Fastsættelse af de for programmerne i almindelighed gældende principper.
- 2) Behandling og godkendelse af forslag til sæsonplaner.
- 3) Behandling og godkendelse af forslag til udsendelsesrækker uden for sæsonplanerne.
- 4) Behandling og godkendelse af forslag til transmissioner af møder, begivenheder o. lign. af politisk karakter, valgudsendelser samt politiske diskussioner om emner, der efter deres karakter og betydning kunne have været behandlet ved en folketingstransmission.
- 5) En efterfølgende vurdering af udsendelserne.
- 6) Stillingtagen til andre programspørgsmål af principiel betydning, som det påhviler generaldirektøren (programtjenesten) at forelægge programudvalget, samt til andre sager, som generaldirektøren skønner er af en sådan betydning, at de bør afgøres af radorådet (programudvalget).

Følgende sager skal forelægges programudvalget til underretning:

- a) præliminære ugeprogrammer, der fremkommer henvend 3 uger før udsendelserne,
- b) oplysning om indholdet af programposterne *Aktuelt Kvarter*, *Orientering*, *TV-Aktuelt*, *Horisont* o. lign.,
- c) andre sager, som generaldirektøren skøn-

¹⁾ Jfr. betænkning om adskillelse af lydradio- og fjernsynsvirksomhed inden for Danmarks Radio afgivet af det af ministeriet for kulturelle anliggender den 23. februar 1962 nedsatte udvalg (betænkning 243/1964) s. 3 f.

ner er af særlig interesse for programudvalget.

De nærmere regler om den daglige drift fastsættes efter § 13, stk. 2, i en af radiatorådet udfærdiget forretningsorden for Danmarks Radio.

3. Den gældende *forretningsorden for Danmarks Radio* er vedtaget af radiatorådet den 6. december 1966. Af betydning er i denne forbindelse navnlig bestemmelsen i § 24:

»Programarbejdet i radio og fjernsyn forberedes og gennemføres af programafdelinger, der hver ledes af en programchef.

Programcheferne har over for radiatoråd og programudvalg det kunstneriske, kulturelle og øvrige programmæssige ansvar for de under deres respektive afdelinger hørende programmer . . .«.

Der findes for tiden i alt 12 afdelinger inden for radio og fjernsyn.

4. Placeringen af det programmæssige ansvar for de enkelte udsendelser hos program-

cheferne er i overensstemmelse med indstillingen i den ovenfor nævnte betænkning om adskillelse af lydradio- og fjernsynsvirksomhed inden for Danmarks Radio. Efter den tidligere forretningsorden for radiatorådet af 15. maj 1963 skulle programudvalget godkende enkeltudsendelser i den udstrækning, disse ikke havde kunnet optages i sæsonplanerne; men som led i den delegation af beføjelser, udvalget foreslog, blev afgørelsen ved den nye forretningsorden henlagt til programcheferne, for så vidt der ikke er tale om udsendelser af politisk karakter.

Man har anset det for at være af fundamental betydning, at Danmarks Radio indtager en uafhængig stilling med hensyn til programvirksomheden, og det er fast praksis, at ministeriet ikke blander sig i denne virksomhed. Som det fremgår af det anførte har man yderligere i de senere år lagt vægt på at delegere ansvaret inden for radioen, således at alene de principielle retningslinier fastsættes af radiatorådet og programudvalget, medens bestemmelserne i øvrigt træffes af programcheferne.

II.

FREMGANGSMÅDEN VED TILRETTELÆGGELSE, UDFORMNING OG UDSENDELSE AF DE ENKELTE RADIO- OG FJERNSYNSPROGRAMMER

På straffelovrådets møder den 5. maj 1967 og 30. januar 1968 har programdirektør L. Bindsløv og juridisk rådgiver Axel Fisher fra Danmarks Radio nærmere redegjort for, hvorledes virksomheden er tilrettelagt, herunder hvorledes de enkelte udsendelser bliver til.

Arbejdet i programafdelingerne kan kort beskrives således:

Forslag om bestemte udsendelser, der kan komme dels fra udenforstående, dels fra medarbejdere inden for radiofonien, eventuelt fra medlemmer af programudvalget, overvejes i den pågældende programafdeling. I overvejelserne indgår både emnets værdi, og hvorledes udformningen i givet fald kan ske; man overvejer således, hvem der skal medvirke, og tilrettelægger en eventuel udsendelse i hovedtræk.

Som afslutning på denne foreløbige bearbejdelse af ideen følger programchefens afgørelse af, om ideen skal søges realiseret. Er afgørelsen positiv, undersøges det, om udsendelsen kan indpasses i produktionen og programplanerne.

Det overdrages i bekræftende fald til en af programchefen udpeget såkaldt producer at skabe udsendelsen efter de med programchefen aftalte retningslinier for indhold, form og medvirkende. Producenten træffer selv aftale vedrørende lokaler og andre faciliteter, der er nødvendige for produktionen, samt med de medvirkende. Han forestår også optagelserne af de forskellige indslag, redigerer stoffet og gør programmet klar til udsendelse. Producenten er imidlertid instrueret om, at han skal forelægge eventuelle ændringer i de aftalte retningslinier under produktionen for programchefen; også eventuelle tvivlsspørgs-

mål – herunder vedrørende evt. retsstridighed – skal han forelægge for programchefen. Programchefen vil kunne aflytte eller gennemse programmet, før udsendelsen finder sted, og dette vil i hvert fald ske, hvis oplysninger fra producenten giver anledning dertil.

Om de enkelte typer af udsendelser er i øvrigt oplyst følgende:

Om et program skal udsendes direkte, eller optages til forskuddt udsendelse, afgøres ud fra programmæssige synspunkter. Der er således ikke tale om, at man vælger forudgående optagelse af visse udsendelser for ved et efterfølgende gennemsyn at have mulighed for at gribe ind over for eventuelle retsstridige ytringer o. lign. Direkte udsendelser forekommer f. eks. ved transmissioner, foredrag og diskussioner. Selv om programmer af denne art er optaget til forskuddt udsendelse, og programchefen således har lejlighed til at se optagelsen inden udsendelsen, hvis han finder anledning hertil, vil han – ud fra hensyn til ytringsfriheden – normalt afstå fra at foretage ændringer. Anderledes forholder det sig naturligvis, hvis det på forhånd er aftalt med de implicerede, at en optagelse skal forkortes til en bestemt varighed; her redigeres programmet af en sagkyndig producer efter de ovenfor anførte almindelige retningslinier. Nyhedstjenestens interviews forkortes ganske regelmæssigt.

I tilfælde, hvor man fra Danmarks Radios side ønsker et bestemt emne, f. eks. teknisk, juridisk eller samfundsmæssigt, belyst, undersøger man først, hvem der sidder inde med den fornødne viden til at belyse spørgsmålet. Accepterer den pågældende at give en redegørelse i radio eller TV, er aftalen dermed i princippet sluttet. Af praktiske grunde op-

tages programmet ofte til forskudt udsendelse, men sker dette ikke, kendes den pågældendes udtalelser ikke på forhånd.

Anderledes er situationen naturligvis i de tilfælde, hvor en person på eget initiativ indsender et manuskript. Her gennemgår en medarbejder manuskriptet og giver indstilling til programchefen. Denne læser indstillingen, samt hvis indstillingen giver mindste anledning hertil, også selve manuskriptet. I disse tilfælde er en programmedarbejder, eventuelt programchefen altså fuldt vidende om indholdet af udsendelsen. Normalt retter man ikke i manuskripter; enten antages de eller også forkastes de. Som en undtagelse kan nævnes særlige udsendelser, f. eks. i Søndags-universitetet, hvor man kan anmode om, at manuskripter bliver omskrevet for at gøre udsendelsen tilstrækkelig let forståelig.

I TV sker det ofte, at man træffer aftale med en ekspert om at udarbejde en almindelig redegørelse for et emne, der kan danne grundlag for en fjernsynsmæssig bearbejdelse. Derefter skabes udsendelsen ved et intimt samarbejde mellem eksperten og produceren. I udsendelse af denne karakter vil der være gode muligheder for eventuel indgriben fra fjernsynets side.

For Danmarks Radios nyhedstjeneste gælder særlige »publiceringsregler«, der er fastsat af radiorådet den 7. april 1964. Disse regler, der er gengivet i bilag 4, vedrører i første række de journalistiske principper, der skal iagttages med hensyn til udsendelsernes indhold og form; det bør dog nævnes, at der i punkt 4, der i øvrigt vedrører respekten for privatlivets fred og afvisning af forsøg på påvirkning fra udenforstående, findes følgende bestemmelse: »Tvivlstilfælde skal forelægges nærmeste højere instans til afgørelse. Programchefen i den udsendende afdeling har det endelige ansvar over for radiorådet«.

I publiceringsreglerne henledes opmærksomheden på, at hverken medarbejdere eller Danmarks Radio har noget retsligt grundlag for at bevare kilders anonymitet. Spørgsmålet om, hvorvidt der må benyttes kilder, der er anonyme i den forstand, at identiteten heller ikke kendes af den pågældende programmedarbejder selv, er ikke berørt i reglerne; men det er over for straffelovrådet oplyst, at sådanne kilder ikke benyttes ved tilvejebringelse af nyhedsstof.

III.

PRESSELOVENS ANSVARSREGLER

Synspunkter om indførelse af særlige ansvarsregler for radio- og fjernsynsudsendelser har som regel taget deres udgangspunkt i den ansvarsordning, der er fastsat i presselovens § 6, og i en opfattelse af, at de betragtninger, der ligger til grund for denne ansvarsordning, også gør sig gældende med hensyn til radio- og fjernsynsudsendelser.

Man skal derfor nedenfor i summarisk form redegøre for indholdet af den nævnte presseretlige ansvarsordning, der vedrører her i riget trykte, periodiske skrifter.

Med hensyn til begrundelsen for denne særlige ansvarsordning henvises til bemærkningerne nedenfor side 19.

A. *Strafansvar* for skriftets indhold kan ikke pålægges andre end redaktøren og forfatteren. Der er således tale om en principiel fravigelse af den almindelige strafferetlige ansvarsordning efter straffelovens § 23, jfr. nedenfor side 17, og ansvaret vil ikke kunne rettes mod f. eks. personer, der medvirker ved den tekniske fremstilling af skriftet eller dets distribuering.

En navngiven forfatter er altid ansvarlig efter straffelovgivningens almindelige regler alene eller sammen med redaktøren.

Den unavngivne forfatter er derimod som hovedregel straffri. Han kan dog selv påtage sig ansvar som navngiven forfatter, medmin-

dre han som medarbejder ved det pågældende periodiske skrift er redaktørens underordnede.

Redaktøren er strafansvarlig, som om han var navngiven forfatter af skriftet. Såfremt skriftets strafbare indhold hidrører fra en navngiven forfatter, er redaktøren dog i almindelighed straffri. Dette gælder dog ikke, såfremt artiklen er skrevet efter opfordring fra eller under medvirken af en medarbejder ved skriftet, eller såfremt redaktøren har været vidende om, at indholdet af artiklen var urigtigt.

Udgiveren hæfter for bøder, der idømmes redaktøren.

B. *Erstatningsansvar* kan pålægges forfatter og redaktør efter retningslinier, der ganske svarer til de for strafansvaret gældende, og udgiveren hæfter for erstatningsbeløb og sagsomkostninger, der idømmes redaktøren. Også med hensyn til erstatningsansvaret er udgangspunktet i øvrigt, at dette ikke kan pålægges andre; kan ansvaret imidlertid undtagelsesvis hverken gøres gældende mod redaktør eller forfatter, eller kan den erstatning, som de er dømt til at udrede, ikke indrives hos dem (eller hos udgiveren), kan erstatningsansvar dog gøres gældende mod enhver, der er ansvarlig efter de i almindelighed gældende erstatningsregler.

IV.

NORDISK RÅDS BEHANDLING AF SPØRGSMÅLET OM ANSVAR FOR RADIO- OG FJERNSYNSUDSENDELSE

I 1962 fremkom i Sverige en betænkning »Radions juridiska ansvar« (SOU 1962:27), der indeholdt udkast til regler om såvel det strafferetlige som det erstatningsretlige ansvar for radio- og TV-udsendelser.

Den svenske betænkning førte til, at der i 1963 i Nordisk Råd blev stillet medlemsforslag om, at rådet skulle anbefale regeringerne at undersøge mulighederne for en ensartet nordisk lovgivning om radioens juridiske ansvar.

Medlemsforslaget blev vedtaget i rekommandation nr. 18/1963, og spørgsmålet blev herefter behandlet af en sagkyndig gruppe med repræsentanter fra de enkelte nordiske lande. Resultatet af overvejelserne blev meddelt Nordisk Råd forud for sessionen i 1964, jfr. bilag 1.

De sagkyndige fandt det ikke muligt at nå frem til ensartede regler i de enkelte lande. Udgangspunktet ved behandlingen af radioens juridiske ansvar måtte naturligt tages i reglerne om pressens ansvar. På dette område er der imidlertid væsentlige forskelligheder i lovgivelserne.

I den svenske presselovgivning er det således reglen, at den ansvarlige udgiver er eneansvarlig også for navngivne artikler, medens den navngivne forfatter efter den danske presselov selv hæfter for artiklen. Efter finsk og norsk ret danner derimod de sædvanlige straf- og erstatningsregler udgangspunktet ved bedømmelsen af pressens ansvar.

De sagkyndige gjorde også opmærksom på de forskelligheder, der gælder med hensyn til radiofoniernes retlige status. Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution, medens f. eks. den svenske radiofoni drives af et aktieselskab, hvis aktiver ejes af pressen og visse organisationer, men hvis styrelse delvis udpeges af regeringen.

Selv om de sagkyndige på denne baggrund ikke fandt det muligt at nå frem til en ensartet nordisk lovgivning, mente man, at det måtte være muligt i de enkelte lande at gennemføre radioansvarsregler, der fulgte samme retningslinier og grundprincipper. Udgangspunktet måtte her være, at der i en radiofoni skal findes en eller flere, der bærer ansvaret for programvirksomheden, og en øverste ledelse med instruktions- og tilsynspligt. Man måtte opstille det almindelige krav, at der skal findes strafferetlige og civilretlige regler om det ansvar, der knytter sig til radioudsendelser og radioprogrammer.

De sagkyndige gik ud fra, at man ved opstillingen af lovreglerne i hvert land bør samordne disse med presselovgivningen, men gjorde dog opmærksom på, at visse spørgsmål – f. eks. spørgsmålet om eventuelt objektivt ansvar for institutionen – burde ses i et videre perspektiv.

Nordisk Råd tog på sessionen i 1964 meddelelsen om resultatet af de sagkyndiges overvejelse til efterretning, således at spørgsmålet herved blev anset for færdigbehandlet for rådets vedkommende.

ORDNINGEN I ANDRE NORDISKE LANDE

Norge.

I Norge gælder ingen særlige straffe- eller erstatningsretlige regler for udsendelser i radio eller TV. Efter at sagen som nævnt ovenfor havde været behandlet i Nordisk Råd, blev det norske straffelovråd anmodet om at fremkomme med en indstilling om spørgsmålet. Nogen indstilling foreligger imidlertid endnu ikke, og kan, efter hvad der er oplyst, heller ikke forventes i en nærmere fremtid.

En redegørelse for gældende norsk ret på dette område findes i en artikel af *Anders Bratholm*, Radio- og TV-ansvaret, i det norske tidsskrift *Lov og Ret*, 1964, s. 433 ff. Der er ikke anledning til her at gå nærmere ind på de almindelige norske regler om straf for freds- og ærekrænkelser og de norske erstatningsregler, idet man blot skal bemærke, at disse i det væsentlige har samme indhold som de tilsvarende danske regler.

Sverige.

Som nævnt i afsnit IV fremkom der i 1962 i Sverige en betænkning om radioens juridiske ansvar, der gav anledning til, at spørgsmålet blev taget op i Nordisk Råd. Betænkningen kom ikke til at danne grundlag for nogen svensk lovgivning om spørgsmålet, men efter at spørgsmålet havde været behandlet på nordisk plan, blev en ny svensk undersøgelse iværksat. I 1965 forelå betænkningen »Radioansvarlighetslag« (SOU 1965:58), der indeholdt et nyt lovudkast. Som forudsat behandlede udkastet såvel det strafferetlige som det erstatningsretlige ansvar.

Hovedlinien i udkastet var det, at den, der fremtræder åbent som »ophavsmand« til en bestemt udtalelse eller udsendelse – eller del af denne – såvel strafferetligt som erstatningsretligt skulle være ansvarlig for sin indsats. For udsendelser, hvor en sådan »ophavsmand« ikke findes, skulle den af radiofonien for den pågældende udsendelse på forhånd udpegede »programleder« bære det strafferetlige og erstatningsretlige ansvar. Programlederen var endvidere ansvarlig i tilfælde, hvor han på forhånd har haft kendskab til en udsendelses ulovlige indhold eller i øvrigt i væsentlig grad har tilsidesat sin tilsynspligt.

For det erstatningsretlige ansvar skulle tilfælde radiofonien hæfte.

Som begrundelsen for indførelse af særlige ansvarsregler for radioudsendelser henvises dels til det fra et *retssikkerhedssynspunkt* ønskelige i, at der skabtes klare regler om, hvem et eventuelt ansvar kan rettes imod, dels til det for radiofonien ønskelige i, at *anonyme kilder kunne beskyttes mod ansvar*.

Betænkningens forslag er kun til dels lagt til grund for den svenske radioansvarlighetslag af 30. december 1966. Denne lov er gengivet i bilag 2.

Loven bygger – som betænkningen – på en fravigelse af de almindelige retsregler om ansvar for medvirken m.v., således at der i stedet opstilles regler om et »enkeltmands ansvar«. Men man har forladt betænkningens forslagsregler om ansvar for »ophavsmanden«. Man fandt, at det i praksis ville kunne blive uklart, hvem der bar ansvaret for en bestemt udsendelse, og at klare regler var af betydning ikke alene ud fra et retssikkerheds-

synspunkt, men også af hensyn til ytringsfriheden. Indviklede ansvarsregler og flydende grænser mellem ansvaret for de medvirkende i en udsendelse og programlederen ville i konkrete tilfælde kunne tvinge til indgående undersøgelser af, hvem der havde ansvaret for en overtrædelse. Det kunne blive vanskeligt at foretage undersøgelser således, at kilder og anonyme medvirkendes identitet ikke afsløredes.

I nærmere overensstemmelse med princippet i den svenske presselovgivning – hvor den ansvarlige udgiver hæfter også for artikler af navngivne forfattere – har man derfor i den nye svenske lov udvidet programlederens ansvar.

Uden for programlederens ansvar falder herefter alene direkte udsendelser af aktuelle begivenheder, eller af sådanne gudstjenester eller offentlige arrangementer, der arrangeres af andre end radiofonien. Ansvarer bestemmes her af de almindelige retsregler. Endvidere er der åbnet mulighed for, at radiofonien i andre direkte udsendelser på forhånd kan bestemme, at den, der fremtræder i programmet, selv skal bære ansvaret for sine ud-

talelser. Reglen kan f. eks. anvendes på transmitterede diskussioner.

Man har opgivet at gennemføre et særligt »tilsynsansvar« ved siden af det udvidede programlederansvar.

Radiofoniens solidariske erstatningsansvar er opretholdt.

Den ansvarsfordeling, der fastlægges i loven, er i overensstemmelse med indstillingen fra Sveriges Radio. Det var oplyst, at radioen som forsøg igennem en periode havde arbejdet med lister over ansvarlige programledere. Ca. 45 personer havde været udpeget. Erfaringerne havde vist, at systemet kunne gennemføres i praksis uden særlige vanskeligheder.

Finland.

I Finland gælder ingen særlige straffe- eller erstatningsretlige regler for udsendelser i radio eller TV. De almindelige strafferetlige regler, der herefter finder anvendelse, svarer formentlig stort set til de danske. Med hensyn til de erstatningsretlige regler synes ansvaret for medvirkendes fejl derimod noget mindre omfattende end efter dansk ret.

VI.

SPØRGSMÅL DER HAR SAMMENHÆNG MED PROBLEMERNE VEDRØRENDE STRAF- OG ERSTATNINGSANSVAR

A. Berigtigelsesregler.

I udtalelsen fra den i afsnit IV omtalte nordiske gruppe af sagkyndige, der undersøgte mulighederne for en ensartet nordisk lovgivning om radioens juridiske ansvar, berørte man også spørgsmålet om berigtigelsesregler, jfr. bilag 1. Man anbefalede imidlertid, at berigtigelsesspørgsmålet blev holdt uden for en kommende ansvarslovgivning, og i stedet blev løst ved ensartede nordiske regler fastsat af radiofonierne selv.

I overensstemmelse hermed har de nordiske radiochefer på et møde den 4.-5. maj 1966 fastsat nogle »normer for berigtigelse i nordisk rundradio«. Normerne med kommentarer er gengivet i bilag 3.

Normerne svarer i vidt omfang til reglerne for periodiske skrifter, der findes i presselovens §§ 9-10. Der kan imidlertid være grund til at nævne, at medens presseloven direkte fastsætter sammensætningen af et uafhængigt berigtigelsesnævn, der træffer endelige afgørelser i tvister om berigtigelse, er der ikke i radionormernes § 6 givet nærmere regler om sammensætningen af kontrolorganet. Det i Danmark oprettede organ, der benævnes »Danmarks radio- og fjernsynsnævn«, er imidlertid efter sin sammensætning et uafhængigt organ bestående af en af højesterets præsident udpeget formand, en dagbladsredaktør, en journalist, et medlem af radiorådet og en embedsmand fra Danmarks Radio.

I 1965 fremkom i Nordisk Råd et medlemsforslag om, at rådet skulle anbefale regeringerne at forberede og udarbejde ensartet nordisk lovgivning om ret til berigtigelse

af urigtige oplysninger i radio- og TV-udsendelser.

Spørgsmålet blev behandlet af Nordisk Råds juridiske udvalg i februar 1967.

Udvalgets *flertal* kunne principielt tilslutte sig, at berigtigelsesadgangen under en eller anden form burde fastlægges i loven, men man mente ikke, det for tiden ville være muligt at gennemføre en fællesnordisk lovgivning. Der henvises herved til den udtalelse, der tidligere var afgivet af den nordiske gruppe af sagkyndige. Flertallet opfattede de fællesnordiske normer, der er opstillet af radiocheferne, som et væsentligt bidrag til løsning af problemet og som et skridt på vejen mod ensartet lovgivning. Under de foreliggende omstændigheder fandt man, at Nordisk Råd skulle afstå fra at tage initiativ til en ensartet lovgivning, men at der var grund til at følge den videre udvikling med opmærksomhed.

Et *mindretal* mente derimod, at rådet skulle tage initiativet til, at der udarbejdedes en ensartet nordisk rammelovgivning, hvori selve den grundlæggende forpligtelse til at foretage berigtigelse fastslås, og der gives regler om efterprøvelse for et særligt, uafhængigt nævn eller for domstolene.

Ved behandlingen på Nordisk Råds session i februar 1967 blev flertalsindstillingen på grund af rådets særlige stemmeregler vedtaget, uanset at afstemningen gav 31 stemmer for mindretalsindstillingen, 30 stemmer for flertalsindstillingen og 1 medlem, der undlod at stemme.

Berigtigelsesspørgsmålet behandles dog fortsat i Danmark, idet det er oplyst, at kulturministeriet har spørgsmålet under over-

vejelse i forbindelse med spørgsmålet om radioens og fjernsynets arkiveringspligt.

B. Arkiveringspligt.

I nær sammenhæng med spørgsmålet om gennemførelse af særlige ansvarsregler og berigtigelsesregler står spørgsmålet om radioens pligt til i et vist omfang at arkivere og udlevere gengivelser af udsendelser, således at det senere med bestemthed kan fastslås, hvad udsendelserne har indeholdt.

Spørgsmålet har gennem de seneste år været under debat. Således blev der i februar 1967 i Folketinget fremsat et privat forslag til folketingsbeslutning om adgang til gengivelser af udsendelser i Danmarks Radio (Folketings-tidende 1966/67, sp. 2065). Efter 1. behandling (Folketings-tidende 1966/67, sp. 3540) nedsattes et udvalg, der imidlertid ikke nåede at færdigbehandle forslaget. Dette genfrem-sattes herefter i november 1967 (Folketings-tidende 1967/68, 1. samling, sp. 108) og efter 1. behandling (Folketings-tidende 1967/68, 1. samling, sp. 404) nedsattes udvalget på ny. Heller ikke dette udvalg fik færdigbehandlet spørgsmålet, inden Folketinget opløstes.

Det er oplyst, at spørgsmålet er under fort-

sat behandling i kulturministeriet. Man har foreløbig truffet den ordning, at udsendelser fra lydradioen opbevares i 6 måneder; det samme gælder lydsiden af TV-udsendelser, men derimod ikke billedsiden, idet dette ville være meget bekosteligt.

C. Presseetiske regler.

Danske Dagblades Fællesrepræsentation har udarbejdet et sæt presseetiske regler for god presseskik ved omtalen af straffesager (gengivet i *Juristen*, 1965, s. 353). Som klageinstans virker et uafhængigt organ, Dansk Pressenævn. Nævnet har indtil nu udsendt 3 beretninger (*Juristen*, 1965, s. 375 og s. 535, og 1966, s. 224). De presseetiske regler gælder ikke for Danmarks Radio; pressenævnet har i beretningerne efterlyst en tilsvarende ordning for radioens og fjernsynets nyhedstjeneste.

Der kan i den forbindelse peges på, at bestemmelser, der indholdsmæssigt i det væsentlige svarer til de presseetiske regler, findes i afsnit III i de publiceringsregler, der er fastsat for Danmarks Radios nyhedstjeneste (bilag 4). Derimod er der ikke institueret noget særligt kontrolorgan.

VII.

DET STRAFFERETLIGE ANSVAR

A. Den gældende ordning.

Som det fremgår af kommissoriet, der er gengivet ovenfor s. 5, påhviler det alene rådet at give en redegørelse for (og en vurdering af) de gældende regler om, *hvem* der kan pålægges ansvar.

Rådets redegørelse skal således vedrøre spørgsmålet om ansvarets placering, men ikke spørgsmålet om ansvarets grundlag eller dets indhold.

Spørgsmålene om ansvarets placering og ansvarets grundlag lader sig imidlertid vanskeligt helt adskille. I hvert fald er det hensigtsmæssigt til belysning af betydningen af spørgsmålet om ansvarets placering at søge at gøre sig klart, hvilke typer af straffbare handlinger, der praktisk set kan tænkes begået gennem radio eller fjernsyn.

De straffelovsovertrædelser der vil kunne komme i betragtning er vel navnlig fredskrænkelser (§263), ærefornærmelse (§ 267 m. v.), pornografi (§ 234), blasfemi (§ 140), tilskyndelser til forbrydelser (§ 136) og krænkelser af tavshedspligt m. v. (§ 129a, § 152 og § 263, stk. 2). Også straffbare overtrædelser af andre love end straffeloven vil naturligvis kunne forekomme; som et praktisk eksempel nævnes overtrædelse af konkurrencelovgivningen og ophavsretslovgivningen.

Der findes ikke i gældende ret særlige regler om placeringen af det strafferetlige ansvar for lovovertrædelser, der begås gennem radio- eller TV-udsendelser. Der findes således f. eks. ikke regler om, at bødeansvar kan gøres gældende mod Danmarks Radio eller mod bestemte organer inden for denne institution. Ansvaret påhviler – og påhviler kun – de enkeltpersoner, som opfylder de almin-

delige betingelser for pålæg af strafansvar.

Afgrænsningen af kredsen af ansvarlige må således foretages på grundlag af de almindelige strafferetlige regler. Udgangspunktet er herefter straffelovens § 23, hvorefter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse omfatter alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Specielt bemærkes, at ansvar for medvirken efter omstændighederne kan pådrages ved passivitet; afgørende herfor er, om den pågældende passivitet strafferetligt må vurderes som ligeværdig med aktiv medvirken, hvilket kan være tilfældet, hvor passiviteten udvises af en person, der gennem sin stilling har pligt til at føre kontrol med andres handlinger, jfr. *Hurwitz*, Alm.del, 4. udg. (ved Knud Waaben), s. 22 f., og 1. udg., s. 505.

En forudsætning for, at en person, der således har medvirket til en lovovertrædelse, kan straffes, er naturligvis, at hans forhold kan tilregnes ham som forsætlig eller – hvis uagtsomhed med hensyn til den pågældende lovovertrædelse er strafbar – som uagtsom. Medens presseloven som nævnt ovenfor hjemler et objektivt strafansvar, er der ikke ved radio- og TV-ansvar grundlag for at fravige de krav om forsæt (eller uagtsomhed), som de pågældende straffebestemmelser opstiller.

Det følger af straffelovens § 19, at strafansvar for overtrædelse af straffeloven i almindelighed forudsætter forsætligt forhold, medens overtrædelse af særlovgivningen som regel kan straffes, selv om der alene er udvist uagtsomt forhold. Med hensyn til f. eks. freds- og ærekrænkelser vil det herefter være en betingelse for strafbarhed, at den, der har medvirket til udsendelsen, har indset eller

dog haft en bestemt formodning om, at udsendelsen ville indebære en krænkelse, der er omfattet af straffelovens gerningsbeskrivelse. Det er klart, at der heri ligger en ret væsentlig begrænsning af de praktiske muligheder for at gennemføre strafansvar ved radio- og TV-udsendelser.

Det vil herefter ikke være muligt generelt at angive, hvem der er strafansvarlig for radio- eller TV-udsendelser. Ansvarets placering vil afhænge af det enkelte programs produktionsmetode og udsendelsesmåde. Efter de oplysninger, der er givet om, hvorledes forskellige former for udsendelser skabes, er det dog muligt at foretage en nærmere fastlæggelse af det strafferetlige ansvar i visse typetilfælde, jfr. nedenfor.

a. Med hensyn til direkte udsendelse (f. eks. transmissioner af aktuelle begivenheder, diskussionsmøder, foredrag) vil der normalt alene kunne blive spørgsmål om strafansvar for de umiddelbart handlende (optrædende). Undtagelser kan dog tænkes i tilfælde, hvor programmedarbejdere på forhånd har haft en viden eller bestemt formodning om, at det pågældende strafbare forhold ville blive begået og en videregående mulighed for ansvar vil foreligge, hvis uagtsomhed er strafbar med hensyn til de pågældende forseelser. Tilsvarende gælder, hvis medarbejderen under udsendelsesforløbet får en sådan viden eller formodning, men alligevel lader transmissionen fortsætte. I praksis må det forventes, at domstolene vil være meget tilbageholdende med hensyn til at pålægge strafansvar overfor andre end de umiddelbart handlende.

b. Normalt vil programmer som de ovenfor omtalte imidlertid være optaget på bånd med henblik på benyttelse i den senere udsendelse. Herved gives der programmedarbejderne en mulighed for inden udsendelsen at bedømme programmet som helhed og hindre dets udsendelse, for så vidt denne ville indeholde strafbare indslag.

Dette forhold medfører principielt ingen begrænsning med hensyn til det ansvar, der påhviler de personer, der umiddelbart optræder i programmet, men vil efter omstændighederne kunne begrunde, at ansvar tillige

gøres gældende mod den eller de programmedarbejdere, der har kendt udsendelsen og tillige har haft en bestemmende indflydelse på, om optagelsen skulle udsendes. Den interne kompetenceordning inden for Danmarks Radio er således, at den umiddelbart bestemmende programmyndighed ligger hos de enkelte programchefer, og de underordnede programmedarbejdere har pligt til at forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål for disse chefer. For så vidt denne ordning har ført til, at programchefen selv har set udsendelsen på forhånd, eller har fået de relevante faktiske forhold refereret inden udsendelsen, må strafferetligt ansvar for eventuelle overtrædelser også påhvile ham. Har han derimod ikke kendt udsendelsen, vil man – selv om ukendskabet måske indebærer en tjensteforseelse – som regel ikke kunne statuere medvirkenansvar for forsætlig overtrædelse, men efter omstændighederne for uagtsom overtrædelse (hvis uagtsomhed med hensyn til den pågældende overtrædelse er strafbar). Den eller de underordnede programmedarbejdere, der selv har truffet afgørelse om udsendelsen, vil i almindelighed være ansvarlige.

c. Ovenfor er alene omtalt udsendelser, hvor Danmarks Radios indsats har været begrænset til direkte transmission eller til optagelse med henblik på efterfølgende ubearbejdet udsendelse.

Anderledes er ansvarsspørgsmålet naturligvis med hensyn til udsendelser, hvor Danmarks Radios medarbejdere yder en aktiv indsats i forbindelse med programmets udformning eller udsendelse.

Er manuskript til et foredrag indsendt til godkendelse, vil strafferetligt ansvar for foredragets indhold påhvile dem, der har medvirket til godkendelse – foruden foredragsholderen.

Radio- eller TV-montager, der er bygget på citater, interviews, reportageindslag m. v., sammenredigeres som tidligere omtalt af produceren efter retningslinier fra programchefen. Det påhviler programchefen at drage omsorg for, at denne arbejdsproces gennemføres efter gældende principper, og han kan til enhver tid foretage gennemsyn af programmet, før udsendelsen finder sted. En programchef vil normalt gennemse et pro-

gram før udsendelsen, hvis emnet indeholder sprængstof eller i øvrigt giver anledning til fremførelse af kontroversielle synspunkter. Producenten vil normalt orientere programchefen om problemer af denne art, så chefen får mulighed for at tage stilling og træffe decisioner under produktionsprocessen. Det er i øvrigt en stående instruks til medarbejderne, at de skal holde programchefen orienteret om eventuelle ændringer i produktionsplanen og eventuelt problemer af kontroversiel art, der måtte opstå under arbejdet med at realisere et program.

For sådanne udsendelser vil således jævnlige – foruden producer og direkte medvirkende i udsendelsen – også programchefen være ansvarlig efter almindelig medvirkensregler, enten på grundlag af sin aktive medvirken i udsendelsens tilrettelægning, eller fordi han har undladt at gribe ind i anledning af de informationer om udsendelsens indhold, som produceren har meddelt ham.

d. Nyhedsudsendelser må formentlig normalt bedømmes efter de ovenfor under b nævnte retningslinier. De subjektive krav, der stilles for at statuere strafansvar, vil dog her normalt føre til, at den umiddelbart handlende (speakeren), ikke kan gøres ansvarlig. Et selvstændigt strafansvar må rettes mod den journalistiske medarbejder, der har foranlediget, at udtalelsen eller begivenheden bliver medtaget i udsendelsen.

B. Spørgsmålet om lovændring.

Det er uden videre klart, at det lovgivningsmæssige spørgsmål vedrørende placeringen af det strafferetlige ansvar for radio- og fjernsynsudsendelser er, om der bør fastsættes regler, hvorefter der påhviler indehaveren af visse ledende stillinger i Danmarks Radio, f. eks. programchefer, et objektivi ansvar for straffbare forhold begået i udsendelser, enten af underordnede medarbejdere eller af personer, der ikke er ansat i Danmarks Radio, f. eks. af personer, der interviewes i radio eller fjernsyn. Et sådant objektivi ansvar for de nævnte ledende personer ville betyde, at de pågældende blev ansvarlige for straffbare forhold, uanset at disse ikke kunne tilregnes dem som forsættelige eller uagtsomme, og uanset om de efter almindelig strafferetlige reg-

ler kunne siges at have medvirket til forholdene.

Et udgangspunkt for en overvejelse af en sådan ansvarsordning for Danmarks Radio er den ansvarsordning, der gælder efter presseloven, og som er omtalt ovenfor s. 11.

Begrundelsen for denne særlige ansvarsordning er følgende. Det er anset for ønskeligt, »at ansvar i påkommende tilfælde straks kan gøres gældende uden besværlige undersøgelser til udfindelse af den eller de virkelige skyldige«¹); herved sigtes til proces tekniske hensyn, men dermed utvivlsomt også til, at præventionssynspunkter – når henses til de skademuligheder pressen som massekommunikationsmiddel rummer – kræver en effektiv ansvarsordning, der ikke hæmmes af de bevismæssige vanskeligheder, der kan være knyttet til anvendelsen af almindelige ansvarsregler. Det er endvidere i pressens egen interesse at kunne friholde anonyme kilder og personer, der deltager i distribueringen, for ansvar, idet frykten for ansvar elles kunne hæmme meddelelsers fremkomst og skriftets udbredelse.

Der er ved eventuelle overvejelser om overførelse af den presseretlige ansvarsordning til radio og fjernsyn grund til at hæfte sig ved, at man som hovedregel ikke i presseloven har pålagt redaktøren ansvar for navngivne artikler, således som tilfældet er i Sverige. Dette er begrundet med²), at en så vidtgående ordning »vil medføre, at en redaktør nødvendigvis må betænke sig i høj grad på at give plads for indlæg selv fra virkelig ansvarlige, navngivne personer, og man vil derved skabe vanskeligheder for selv en berettiget, sagkyndig kritik, et resultat, som kan være meget uheldigt af hensyn til det offentlige eller økonomiske livs sundhed og den frie kritik«. Det bør også nævnes, at man ved udarbejdelse af forslaget til presseloven var inde på helt at opgive redaktørens særlige strafansvar, således at almindelige strafferetlige grundsætninger skulle komme til anvendelse³) ligesom forholdet er efter angelsaksisk ret og som hovedsynspunkt også efter finsk og norsk ret, jfr. bilag 1.

¹) Jfr. motiverne til presseloven, Rigsdagstidende 1937–38, tillæg A, sp. 4291.

²) Rigsdagstidende 1937–38, tillæg A, sp. 4293.

³) Rigsdagstidende 1937–38, tillæg A, sp. 4293–94.

Forslaget i den svenske betænkning »Radioansvarlighetslag« minder meget om systemet i den danske presselov. Den, der fremtræder åbent som »ophavsmand« til en bestemt udtalelse eller udsendelse, skulle bære ansvaret. Kun hvor en sådan »ophavsmand« ikke findes, skulle det særlige »programlederansvar« blive aktuelt. Som nævnt s. 13-14, har man imidlertid i den vedtagne svenske lov af 30. december 1966 opgivet reglerne om ansvar for »ophavsmanden«, idet det netop ved radio- og TV-udsendelser i praksis kunne blive uklart, hvem der var ophavsmand til de ulovlige indslag i en udsendelse.

Også efter det, der er oplyst om arbejdsgangen i Danmarks Radio, vil det i en række tilfælde være meget vanskeligt at udpege en »ophavsmand« til et bestemt indslag i en udsendelse. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor man i en TV-udsendelse ønsker et bestemt problem belyst. Initiativet til udsendelsen kan komme fra programchefen eller eventuelt programudvalget. En hyppig benyttet arbejdsmetode vil herefter være, at man anmoder en person med særligt kendskab til emnet om at udarbejde en »kronik« om spørgsmålet. På basis heraf skabes udsendelsen i stadigt samarbejde mellem kronikøren og den programmedarbejder, programchefen udpeger. Programchefen selv kan blive inddraget i arbejdet enten under dettes gang eller ved den endelige beslutning om udsendelsen. Ved annonceringen af udsendelsen vil sædvanligvis såvel kronikørens som programmedarbejderens og eventuelle optrædendes navne blive nævnt. Det synes herefter klart, at forsøget på at finde frem til en ansvarlig ophavsmand til et bestemt indslag vil være forbundet med lignende besværligheder som bestemmelsen af den egentlige ansvarlige efter almindelige strafferegler.

Meget taler derfor for, at valget, for så vidt angår radio- og TV-udsendelser, må stå mellem et videregående enkeltmands ansvar, som det Sverige har valgt, jfr. nærmere s. 13-14 (programlederansvar), eller anvendelse af de almindelige strafferegler. Den danske presselovs særlige ansvar for navngivne forfattere, der uden vanskelighed kan anvendes på periodiske skrifter, lader sig vanskeligt overføre til radioen. Regelmæssigt vil adskillige navngivne personer have arbejdet sammen om at skabe en bestemt udsendelse på

en sådan måde, at det ikke senere kan fastslås, at en bestemt person har ansvaret for et bestemt indslag i udsendelsen. Den klarhed i ansvarsreglerne, som har været en væsentlig begrundelse for på presselovens område at fravige de almindelige strafferetlige regler, vil man således ikke i tilnærmelsesvis samme grad kunne opnå ved at overføre presselovens mellemløsning til radioen.

Af flere væsentlige grunde bør der efter straffelovrådets opfattelse ikke blive spørgsmål om på det foreliggende grundlag at gennemføre en ordning, hvorefter der påhviler ledere, f. eks. programchefer, inden for Danmarks Radio et objektivt strafansvar for lovovertrædelse begået gennem udsendelser.

De almindelige strafferetlige regler hvorefter strafansvar forudsætter skyld (forsæt, evt. uagtsomhed) hviler på så fundamentale synspunkter vedrørende den strafferetlige retshåndhævelse, at en afvigelse må forudsætte, at praktiske erfaringer viser et klart og væsentligt behov derfor.

Et sådant behov er så langt fra dokumenteret, som forholdet tværtimod er det, at spørgsmålet om at gøre strafansvar gældende i anledning af radio- og fjernsynsudsendelser kun ganske undtagelsesvis har foreligget – og, så vidt rådet er informeret, aldrig har foreligget på en sådan måde, at man har følt noget savn af regler om objektivt ansvar for programchefer eller andre ledende personer.

Det kan være nærliggende at anlægge den betragtning, at presselovens ansvarsordning, der sikrer, at der altid er en person, der kan drages til ansvar for et strafbart forhold, som er begået gennem f. eks. et dagblad, er endnu mere påkrævet på radioens og fjernsynets område, idet disse masseskommunikationsmidler har et større publikum og for så vidt rummer større skademuligheder.

Der er imidlertid andre forskelle end den nævnte mellem på den ene side pressen og på den anden side radio og fjernsyn, som forklarer, at der på de sidstnævnte områder må skønnes at være mindre behov for objektive ansvarsregler:

Danmarks Radio er en offentlig institution, hvis organisatoriske opbygning og arbejdsmetoder indebærer væsentlige garantier imod, at der begås strafbare forhold i udsendelserne.

Hertil kommer, at det – hvis strafbare for-

hold begås i udsendelser – som alt overvejende hovedregel (men naturligvis ikke altid) vil være muligt at identificere de enkeltpersoner, der efter almindelige regler er straffetligt ansvarlige. Med hensyn til pressen er forholdet et andet; regler og praksis vedrørende beskyttelse af pressens kilder spiller her en særlig rolle.

Den risiko vedrørende radio- og fjernsynsudsendelser, som understreger ansvarsproblemet relevans, er ikke en risiko for noget større antal lovovertrædelser – men en risiko for, at de få overtrædelser, der naturligvis må påregnes at ville forekomme, kan rumme meget betydelige skadevirkninger for dem, der rammes af overtrædelser. Det er nok at pege på den virkning, fredskrænkelser og overtrædelser af konkurrenceloven må påregnes at kunne få gennem en fjernsynsudsendelse – sammenlignet med tilsvarende overtrædelser begået gennem et dagblad.

Det anførte peger i retning af, at man – hvis man ønsker at skærpe ansvaret for udsendelser – bør lægge hovedvægten på at

skabe bedre mulighed for, at den, der rammes af en overtrædelse, kan gennemføre erstatnings- og godtgørelseskrav, jfr. rådets udtalelse herom nedenfor s. 24 ff. Hertil kommer den principielle betragtning, at man i det hele på områder, hvor der skønnes at være behov for ansvarsskærpe, principalt bør overveje, om den ønskede skærpe kan opnås gennem civile retlige retsfølger – uden skærpe af de strafferetlige regler. Denne betragtning fremtræder naturligvis med særlig vægt, når den skærpe af strafansvaret, hvorom der er spørgsmål – som her – ville betegne en fravigelse af almindelig strafferetlige principper.

Rådet skal herefter som sin *konklusion* udtale, at der ikke på det foreliggende grundlag bør gennemføres nogen ændring af den gældende ordning, hvorefter spørgsmålet om, hvem der er ansvarlig for strafbare forhold begået gennem en radio- og fjernsynsudsendelse, afgøres efter de almindelige strafferetlige regler om medvirken, jfr. navnlig straffelovens § 23.

VIII.

ERSTATNINGSANSVARET

A. De gældende regler.

Der findes ikke i dansk ret specielle lovregler om dette spørgsmål, og svaret for Danmarks Radio må derfor bedømmes efter Danske Lov 3-19-2¹⁾, eller, da det drejer sig om en statsinstitution, efter »lovgivningens grundsætninger, jfr. bl. a. Danske Lov 3-19-2«, se U.f.R. 1943.1072 H og Poul Andersen i betænkning nr. 214, 1959, s. 55-59.

1. *Hvilken personkreds hæfter Statsradiofonien for?*

Efter grundsætningen i Danske Lov 3-19-2 hæfter en arbejdsgiver (en principal) for de skadeforvoldelser hos trediemand, som hans ansatte har forvoldt ved ansvarspådragende handlinger eller undladelser under udførelsen af deres hverv for arbejdsgiveren. I det omfang, arbejdsgiveren har måttet udrede erstatning til skadelidte, har han som hovedregel regres mod den eller de ansatte, som er direkte ansvarlige for skadeforvoldelsen.

Anvendelse af ansvarsreglen i 3-19-2 forudsætter et over/underordnedsforhold: et principalforhold. Der hæftes således ikke for selvstændige medhjælpere, som ikke er underkastet direkte direktiv fra arbejdsgiveren vedrørende arbejdets udførelse. Betingelsen fortolkes i nutidens retspraksis relativt liberalt. Anvendelsen af grundsætningen i 3-19-2 på radiofoniens medarbejdere har så vidt ses ikke været berørt i dansk retslittera-

tur eller retspraksis. I Norge er spørgsmålet derimod behandlet i en artikel af professor Anders Bratholm i Lov og Rett 1964, s. 433-449, særlig s. 447. For dansk rets vedkommende må man antagelig komme til følgende resultater:

Danmarks Radio må hæfte for alle faste medarbejdere, hvadenten de er overordnede programchefer eller mere underordnede medarbejdere af den ene eller den anden slags. Det er radioen som sådan, der hæfter for de af medarbejderne begåede fejl. Derimod hæfter f. eks. Radorådets medlemmer og de overordnede medarbejdere, som programcheferne, ikke for de underordnede medarbejdere. Men de overordnede medarbejdere kan naturligvis komme til at hæfte selvstændigt, hvis de har ladet det skorte på fornøden kontrol med de underordnede medarbejdere. Hvor langt en sådan kontrol går, kan der ikke siges noget generelt om; det vil afhænge af de enkelte medarbejders kompetence og de nærmere interne instruktioner for deres arbejdes udførelse.

Endvidere må det formentligt antages, at Danmarks Radio også vil hæfte for de af institutionen til enkelte udsendelser antagne (free lance) medarbejdere, forudsat at deres medvirken ikke er hel fri, men står under et vist overordnet opsyn fra radioens faste medarbejders side.

Det er ingen betingelse for pålæggelsen af principalansvar efter gældende ret, at en eller flere personer blandt de ansatte kan udpeges som skadevoldere. Det er tilstrækkeligt for ansvarets pålæggelse, blot det kan antages, at der er begået en ansvarspådragende fejl af nogen af de personer, som principalen hæfter for. Man taler her om ansvaret for

¹⁾ Bestemmelsen lyder således: »End giver Husbond sin Tiener, eller anden, Fuldmagt paa sine Vegne at forrette noget, da bør Husbonden selv at svare til hvad derudi forseis af den, som hand Fuldmagt givet haver, og af hannem igien søger Opretnig«.

»anonyme fejl«, se A. Vinding Kruse, Erstatningsretten I, s. 270. Denne regel vil kunne få særlig praktisk betydning for Danmarks Radios ansvar, idet det efter omstændighederne kan være vanskeligt at udpege bestemte personer som ansvarlige ophavsmænd til den retsstridige del af en udsendelse.

Derimod kan Danmarks Radio normalt ikke hæfte for tilfældige interviewede personer eller udtalelser fra tilfældige personer under direkte reportager; der hæftes heller ikke for politikere eller andre deltagere i diskussionsmøder, som udsendes direkte. Det samme må også gælde for tilkaldte eksperter, der udtaler sig om tekniske, økonomiske, konkurrencemæssige eller andre aktuelle forhold, og som derunder fremkommer med skadelige udtalelser over for enkeltpersoner eller firmaer etc., idet institutionen ikke i disse tilfælde kan anses for »husbond« i lovens forstand.

Har sådanne udsendelser imidlertid været optaget på bånd, således at de faste medarbejdere har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med dem inden udsendelsen og dermed har haft mulighed for at gribe ind, vil ansvar kunne pålægges ud fra den betragtning, at de pågældende faste medarbejdere burde have grebet ind, således at de, og dermed radioen, er ansvarlige for udsendelsens skadeforvoldende indhold. Ansvar kan heller ikke udelukkes i tilfælde, hvor de faste medarbejdere interviewer personer, om hvem man på forhånd måtte være forberedt på, at de som svar på spørgsmålene ville fremkomme med injurierende udtalelser.

2. For hvilke skadeforvoldelser hæfter Danmarks Radio?

a) Danmarks Radio må givetvis hæfte for økonomisk skade forvoldt ved retsstridige, skadelige udtalelser eller billeder, fremført af de ovenfor under 1 nævnte personkredse, som radioen er ansvarlig for.

b) Derimod er det noget tvivlsomt, om radioen hæfter for godtgørelseskrav for tort og lignende efter ikrafttrædelsesloven til straffeloven § 15.

Betingelsen for at anvende denne bestemmelse er, at en person »findes skyldig i strafbar krænkelse af en andens person i øvrigt, hans fred eller ære«, og problemet er så, om

dette ansvar også kan pålægges arbejdsgiveren efter grundsætningen i D.L. 3-19-2.

Et parallelt problem forelå efter straffeloven 1866 § 302 om erstatning for forsørgertab hos den, som »på strafbar måde« havde forvoldt det pågældende dødsfald. At 3-19-2 kunne anvendes i dette tilfælde blev antaget bl. a. i U.f.R. 1909.88, hvortil sluttede sig Jul. Lassen: Alm. Del, 3. udg., s. 328, note 21 a, Ussing i U.f.R. 1930 B. 34, Popp-Madsen, Bod s. 182, note 188; derimod N. H. Bache i U.f.R. 1929 B. 345 ff, medens Olrik stillede sig tvivlende i T.f.R. 1920, s. 62-63.

Nogen domsafgørelse efter ikrafttrædelseslovens § 15 ses ikke at foreligge, men at 3-19-2 kan anvendes, antages af Ussing: Erstatningsret s. 207 og Popp-Madsen 1. c. s. 296, 210-11 og 300 (der blot forlanger, at strafbarheden er fastslået i en (eventuelt civil) sag mod den direkte skadevolder), og med legislative betragtninger s. 296-98. A. Vinding Kruse: Erstatningsretten I s. 273 anvender 3-19-2 på »krav på godtgørelse for ikke-økonomisk skade i medfør af ikrafttrædelseslovens § 15 om legemskrænkelser, frihedsberøvelse eller tab af forsørger«, men nævner ikke freds- og æreskrænkelser. Stig Jørgensen ses ikke at have taget stilling til problemet i sin Erstatningsret, medens Gormard i *Juristen*, 1960, s. 568, udtaler, at ansvaret alene påhviler gerningsmanden.

Ved freds- og æreskrænkelser er det som nævnt en forudsætning for anvendelse af ikrafttrædelseslovens § 15, at der er begået en strafbar handling. Man kunne herfra drage den slutning, at godtgørelseskrav ikke kan gøres gældende mod en arbejdsgiver, der ikke selv er strafansvarlig. Det må imidlertid antages, at bestemmelsens affattelse tager sigte på normalt tilfælde, hvor der er sammenfald mellem den strafansvarlige og den, mod hvem bodsbestemmelsen gøres gældende. Spørgsmålet om, hvorvidt principalansvaret omfatter også godtgørelseskrav må herefter afgøres ud fra de synspunkter, der i øvrigt anlægges ved fortolkningen af 3-19-2. De reale hensyn, som almindeligt antages at ligge til grund for 3-19-2, så som præventionsmæssige, bevismæssige, risikomæssige og betalingsmæssige hensyn, gør sig gældende med samme eller måske med øget styrke her som i de sædvanlige arbejdsgivertilfælde. (Smilg. den svenske proposition nr. 156,

1966, s. 21 ff). Hertil kommer, at det ofte vil være vanskeligt at dokumentere det økonomiske tab ved disse krænkelse, hvorfor der er et betydeligt behov for at sikre den krænkede godtgørelse for den ikke-økonomiske skade. Og selve den ikke-økonomiske skadevirkning kan netop ved, at den sker gennem massemedier som radio eller TV, blive særlig stor. Det er herefter nærliggende at antage, at radioens principalansvar også omfatter de her behandlede godtgørelseskrav.

Uanset det anførte må det dog foretrækkes, at spørgsmålet bringes på det rene, så fremt der gennemføres en lovgivning på området.

3. *Forholdet til selve skadevolderen.*

Inden for området af D.L. 3-19-2 hæfter både den ansatte, der har forvoldt skaden, og hans arbejdsgiver solidarisk over for skadelidte og således, at arbejdsgiveren, hvis han har måttet udrede erstatningen, har fuld regres mod den ansatte. I nyere lovgivning såsom i solovens § 59 og sømandslovens § 50, stk. 2, og i de seneste års erstatningsretlige betænkninger er det den almindelige tendens, at der bør kunne ske en lempelse af den ansattes erstatningsansvar både i forhold til skadelidende og i forhold til arbejdsgiverens regreskrav. Tages ansvarsreglerne op til speciel lovgivning for Danmarks Radios vedkommende, bør man utvivlsomt også tage stilling til lempelsespørgsmålet, jfr. nedenfor afsnit B, 3.

B. Spørgsmålet om lovændring.

Medens straffelovrådet som anført ikke kan anbefale nogen ændring af de bestående strafferetlige ansvarsregler, kunne der være god grund til at skærpe radioens civilretlige erstatningsansvar i forhold til gældende ret.

1. *Udvidelse af personkredsen, for hvis handlinger Danmarks Radio hæfter.*

Som tidligere beskrevet ifalder Danmarks Radio ifølge gældende ret erstatningsansvar i henhold til grundsætningen i D.L. 3-19-2. Forudsætningen for dette ansvar er, dels at en eller flere faste eller løst engagerede medarbejdere eller andre optrædende har forvoldt trediemand skade ved en adfærd, som

pådrager den pågældende ansvar efter dansk rets almindelige erstatningsregler, dels at den eller de pågældende medarbejdere eller optrædende står i et vist underordningsforhold til radioen i henseende til instruktion, anden vejledning eller opsyn.

Som det er fremgået af beskrivelsen af arbejdsgangen i Danmarks Radio vil det imidlertid let kunne give anledning til tvivl, om der i den konkrete sag foreligger et sådant over/underordningsforhold. I denne forbindelse er der også grund til at fremhæve, at det i de tilfælde, hvor de direkte implicerede i en retsstridig udsendelse ikke har stået i noget underordningsforhold, ofte vil kunne volde tvivl, om programlederen selvstændigt har pådraget sig et erstatningsansvar med deraf følgende ansvar for Danmarks Radio ved ikke at have grebet ind over for udsendelsen.

Men selv bortset fra disse tilfælde af bevistvivl, som i sig selv indicerer en skærpelse af ansvaret, vil det efter straffelovrådets opfattelse være en rimelig ordning, at radiofonien i princippet bliver gjort ansvarlig for alle retsstridige, skadegørende udsendelser uden hensyn til, om den direkte ansvarlige står i et underordningsforhold til institutionen. De risikohensyn, som bl.a. ligger til grund for reglen i 3-19-2, virker med en særlig styrke i forhold til Danmarks Radio, når man tager udsendelsernes skademuligheder og institutionens offentlige status i betragtning, og dette må efter straffelovrådets opfattelse tale for en ansvarsskærpelse som den foreslåede.

Under hensyn til den betydningsfulde rolle, som Danmarks Radio indtager i henseende til nyhedsformidling, ville det dog efter straffelovrådets opfattelse være betænkeligt at gøre institutionen ansvarlig for enhver retsstridig udtalelse, som kan fremkomme i radioen eller fjernsynet i forbindelse med nyhedstjenesten eller formidlingen af aktuelt stof. Man vil derfor foreslå, at der fra den almindelige ansvarsregel bliver gjort den undtagelse, at radioen ikke hæfter for skade forvoldt ved udtalelser af deltagere i offentlige møder, eller i forbindelse med aktuelle begivenheder, som transmitteres af Danmarks Radio. Det er klart, at denne undtagelse fra ansvaret vil kunne give anledning til afgrænsningsvanskeligheder mellem

det blotte referat af retsstridige udtalelser og egentlige ansvarspådragende udsendelser; et ganske tilsvarende problem kendes imidlertid allerede inden for presseretten. Også spørgsmålet om hvad der nærmere skal forstås ved *offentlige møder*, kan give anledning til tvivl. Et kriterium, der alene bygger på, om der er offentlig adgang til mødet, vil ikke virke tilfredsstillende. Det kan ikke være afgørende, om der er publikum tilstede i salen – eller studiet – hvorfra udsendelsen sker, idet dette i realiteten er ganske uden betydning for graden af offentlighed. Afgørende må derimod være, om det pågældende møde – eller begivenheden – ville have fundet sted under alle omstændigheder, således at radioens udsendelse har karakter af ren nyhedsformidling, eller om mødet eller begivenheden er arrangeret af radioen selv. – Skal undtagelsen gennemføres, kan afgrænsningsvanskeligheder af denne art ikke undgås, men de vil efter straffelovrådets skøn ikke gøre reglen inpracticabel.

Man kunne i den forbindelse rejse det spørgsmål, om Danmarks Radio dog ikke burde være ansvarlig for de transmissioner, som først er optaget på bånd, under hensyn til de muligheder man har for at kontrollere, at der ikke på disse bånd forefindes retsstridige udtalelser. Straffelovrådet vil imidlertid ikke anbefale en sådan særregel, idet den dels kan være vanskelig at praktisere, og dels vil kunne forhindre radiofonien i at tage de tekniske hensyn, som normalt ligger til grund for afgørelsen af, om en udsendelse først skal optages på bånd; ansvarsmuligheden kunne i disse tilfælde tænkes at give Danmarks Radio grund til i det væsentlige at udsende direkte transmissioner, selv om dette i øvrigt måtte være u hensigtsmæssigt.

2. Ansvarsgrundlaget.

a. Spørgsmålet om at pålægge radiofonien et selvstændigt, objektivt ansvar.

Som anført forudsætter ansvarsordningen i D.L. 3-19-2, at den direkte skadevolder kan gøres ansvarlig efter dansk rets erstatningsregler, hvilket normalt vil sige, at han på uforsvarlig (culpøs) måde har krænket en interesse, der værnes af erstatningsreglerne. Der er imidlertid fra forskellig side fremsat den anskuelse, at en radiofoni burde kunne

gøres ansvarlig for en hvilken som helst skadegørende udsendelse, blot den var objektivt retsstridig, altså uden hensyn til om der forelå et culpøst forhold fra den direkte impliceredes side, jfr. således professor Bratholms afhandling om radio- og TV-ansvaret i det norske juridiske tidsskrift *Lov og Rett*, 1964, s. 433-449, især s. 448. En sådan ordning mener straffelovrådet imidlertid det ville være betænkeligt at gå ind for. En ren objektiv ansvarsregel ville, selv om den som betingelse havde, at udtalelsen var objektivt retsstridig, kunne få konsekvenser, som det er yderst vanskeligt at overskue, og som kunne medføre et ansvar for radiofonien, som ville gå langt udover det rimelige. Det vil ikke på forhånd med nogen sikkerhed kunne siges, hvor langt et ansvar, som var løsrevet fra de almindelige erstatningsbetingelser, ville gå.

b. Spørgsmålet om udtrykkeligt at indskrænke radiofoniens hæftelse til tilfælde, hvor krav, som med rimelighed kan stilles i forhold til skadelidte, er tilsidesat.

I betænkning nr. 214 (1959) om statens og kommunernes erstatningsansvar foreslås det i lovudkastets § 1, stk. 2, i tilknytning til den almindelige erstatningsregel, at erstatningsansvaret skal være betinget af, »at krav, som med rimelighed kan stilles i forholdet til skadelidte, er tilsidesat«. Indføres der særlige ansvarsregler for radiofonien, må man rejse det spørgsmål, om der bør indføres et lignende forbehold i en eventuel lovgivning. Efter straffelovrådets opfattelse skulle dette imidlertid ikke være nødvendigt. Det nævnte forbehold refererer sig til en særlig problemstilling, som opstår, når man vil gennemføre ansvarsregler for al offentlig virksomhed. Det afgørende for spørgsmålet om det offentlige ansvar må være, om den pågældende handling har været uforsvarlig direkte i forhold til den, der gør et krav gældende, eller om der alene mere generelt har været tale om overtrædelse af en tjenesteforskrift for et bestemt område – selv om forskriften i sidste instans sigter mod at beskytte offentligheden mod bestemte farer. Spørgsmålet, som ofte vil kunne give anledning til tvivl, henhører i sidste instans under domstolene.

Til belysning af denne problemstilling kan anføres følgende eksempel, hentet fra den

nævnte betænkning (s. 26): Det er f. eks. politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden samt at hindre og opklare forbrydelser. Fejl og forsømmelser i varetagelsen af denne opgave er ikke i sig selv nok til at pådrage staten et erstatningsansvar. Hvis en forsømmelse fra politiets eller fængselsvæsenets side fører til, at en forbryder flygter, er det i alt fald tvivlsomt, om det offentlige pådrager sig erstatningsansvar for de skader, flygtningen forvolder. Og politibetjentenes overtrædelse af forskrifter om, hvor og hvornår de skal patruljere, eller hvordan de i visse situationer skal forholde sig, er ikke i sig selv erstatningsbegrundende, hvis skade opstår som følge af sådan fejl eller forsømmelse, jfr. højesterets dom i U.f.R. 1956, s. 434, der frifandt Justitsministeriet for erstatningsansvar i anledning af, at to betjente i forbindelse med selvmord ved gas havde undladt at varsko beboerne af lejligheden ovenover, der blev kulilteforgiftet. Det var under sagen oplyst, at de pågældende betjente havde fået en advarsel, fordi de i strid med givne ordrer havde undladt at efterse lejligheden ovenover.

For specielt at belyse problemstillingen i forhold til Danmarks Radios ansvar kunne man rejse spørgsmålet, hvorvidt Danmarks Radio f. eks. ville være ansvarlig i tilfælde, hvor en urigtig oplysning om vejrforholdene havde medført skibsforslis. Selv i tilfælde, hvor en forkert vejrmelding skyldes en fejl eller en forsømmelse fra Meteorologisk Instituts side, vil det efter det anførte stille sig overordentlig tvivlsomt, om instituttet vil pådrage sig et erstatningsansvar. Lader man Danmarks Radio hæfte for andres erstatningspådragende udtalelser etc., må man altså i et tilfælde som det anførte først præliminært tage stilling til, om Meteorologisk Institut har pådraget sig et ansvar. Og først når et sådant ansvar antages, vil spørgsmålet om radiofoniens medansvar opstå.

Denne problematik kan opstå i mange vidt forskellige tilfældegrupper, og det vil ikke være muligt at opstille mere generelle retningslinier for deres behandling, men bedømmelsen af, om den skadelige udsendelse bør pådrage Danmarks Radio erstatningsansvar, må overlades til domstolens skøn i det konkrete tilfælde. Som et praktisk eksempel kan nævnes referater i nyhedstjenesten

af ærerørige udtalelser fra offentlige møder, aviser eller tidsskrifter. Sådanne referater vil som hovedregel være ansvarsfri under hensyn til interessen i en alsidig nyhedstjeneste, men i særlige tilfælde kan det tænkes, at denne interesse er så ringe, at den må vige for hensynet til den krænkede, således at referatet må stemples som retsstridigt og dermed erstatningspådragende for radiofonien. Der kan også tænkes at opstå spørgsmål om, hvorvidt Danmarks Radio skal være erstatningsansvarlig for skader forvoldt ved fiktive nyheder, f. eks. hvor en science fiction-udsendelse fremkalder panik hos lytterne. Også her må afgørelsen henskydes til domstolens skøn.

Der ses herefter ikke at være nogen grund til at optage det nævnte forbehold – svarende til § 1, stk. 2, i lovudkastet vedrørende statens og kommunernes erstatningsansvar – i en eventuel lov vedrørende radioens forhold, når det betones, at radiofonien kun bliver ansvarlig (medansvarlig), hvor et direkte ansvar er antaget.

c. Godtgørelseskrav over for radiofonien i tilfælde, hvor den direkte skadevolder alene har handlet uagtsomt.

Som tidligere anført vil Danmarks Radio hæfte for økonomisk skade, der er blevet forvoldt ved retsstridige, skadelige udtalelser eller billeder. Hvad særligt angår godtgørelseskravene for tortfremkaldelse m. v. i anledning af krænkelser af en persons fred eller ære etc., stiller ikrafttrædelseslovens § 15 som tidligere anført som betingelse for pålæggelse af godtgørelseskravet, at krænkelserne har været strafbar. Det vil altså sige, at en eller flere af de optrædende i radiofonien må opfylde strafbarhedsbetingelserne, og dette vil normalt betyde, at den pågældende skal have handlet forsætligt, og uden at der foreligger særlige straffrihedsgrunde. Uagtsomme freds- eller æreskrænkelser vil derfor som regel ikke medføre erstatningsansvar for den pågældende og som følge heraf heller ikke for Danmarks Radio. Når det imidlertid betænkes, at spørgsmålet om radiofoniens ansvar navnlig vil have praktisk betydning ved freds- og æreskrænkelser, og at skadevirkningerne som anført ofte vil være særdeles alvorlige for den krænkede, kunne der være grund til at indføre en regel i disse til-

fælde, hvorefter Danmarks Radio bliver gjort ansvarlig, blot der har foreligget uagtsomhed hos den, som har fremsat den ærerørige udtalelse, eller som på anden måde har medvirket ved den fredskrænkende udsendelse. Gennemførelsen af en sådan regel – som straffelovrådet kan anbefale optaget i en eventuel lovgivning om radioens ansvar – behøver ikke som en konsekvens at medføre, at den pågældende, som uagtsomt har fremsat den ærerørige udtalelse m.v., også selv bliver gjort erstatningsansvarlig. Det vil efter straffelovsrådets opfattelse være rigtigst, at spørgsmålet om fravigelse af strafbarhedskravet over for den personligt ansvarlige udskydes til behandling i en videre sammenhæng i forbindelse med spørgsmålet om godtgørelse for ikke-økonomiske skader.

Det bør nævnes, at der i 1958 blev indført en regel i den norske ikrafttrædelseslov ved en ny § 19 a, hvorefter der kan pålægges erstatningsansvar og godtgørelseskrav, hvis nogen uagtsomt har tilføjet en anden en ærekrænkelse eller krænket privatlivets fred. For så vidt angår tab i fremtidigt erhverv eller godtgørelse («oppreisning»), pålægges dette dog kun, hvor retten finder det billigt.

En ansvarsregel for Danmarks Radio som den foreslåede er, som det vil forstås, ikke ensbetydende med, at Statsradiofonien i almindelighed pålægges et ansvar for blot objektivt retsstridige handlinger, hvilket også er blevet frarådet ovenfor, idet den foreslåede regel dels forudsætter et *uagtsomt*, retsstridigt forhold hos én eller flere medarbejdere ved udsendelsen eller blandt de optrædende, og dels kun vedrører *freds- og æreskrænkelser*.

d. Indførelse af en udtrykkelig bestemmelse om, at radiofonien hæfter for godtgørelseskrav.

Under hensyn til den tvivl, der som anført ovenfor i afsnit A, 2, b, vil kunne rejses med hensyn til, om arbejdsgiveransvaret også omfatter godtgørelseskravene i henhold til ikrafttrædelseslovens § 15, bør man efter straffelovrådets opfattelse ved en eventuel lovgivning om radiofoniens ansvar positivt give udtryk for, at dette ansvar også omfatter disse godtgørelseskrav. Der henvises herom til de i det nævnte afsnit anførte reale hensyn, der taler for dette resultat.

3. Lempelsesregler overfor den direkte skadevolder.

Ved en ny lovgivning om Danmarks Radios erstatningsansvar bør man efter straffelovrådets opfattelse også tage hensyn til de synspunkter, der i den senere tid er blevet fremført med hensyn til lempelsen af de ansattes erstatningsansvar, når arbejdsgiveren hæfter for erstatningen. Der kan her henvises til sølovens § 59 og sømandslovens § 50, stk. 2, og betænkning nr. 352 (1964) om arbejdsgiveres erstatningsansvar for ansattes skadevoldende handlinger m. v.

I overensstemmelse med disse synspunkter bør der skabes hjemmel for, at den direkte skadevolders erstatningsansvar både over for skadelidte og i forhold til radiofoniens regreskrav kan nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt under hensyn til udtalelsens eller handlingens beskaffenhed, skadevolderens stilling og omstændighederne i øvrigt. I forbindelse hermed bør det også foreskrives, at erstatning, som skadevolderen har måttet udrede, kan kræves refunderet af Danmarks Radio i det omfang, ansvaret endeligt skal påhvile denne. Administrationen af den anførte lempelsesregel bør i sidste instans henhøre under domstolene.

4. Selvstændig fastsættelse af godtgørelsesbeløb i forhold til radiofonien.

I forbindelse med det netop behandlede spørgsmål om domstolenes adgang til at differentiere erstatningsudmålingen i forhold til Danmarks Radio og den direkte skadevolder har man drøftet spørgsmålet, hvorledes udmålingen i forhold til disse forskellige ansvarssubjekter bør ske ved fastsættelse af godtgørelseskrav i henhold til ikrafttrædelseslovens § 15. Medens fastsættelsen af et erstatningsbeløb sker ud fra skadelidtes tab, findes et lignende objektivt udgangspunkt ikke med hensyn til godtgørelseskrav. Dette har ført til, at man i den tidligere omtalte bestemmelse i den norske ikrafttrædelseslov til straffeloven § 19 a, har optaget en regel om, at der ved ærekrænkelser fremsat i trykt skrift kan pålægges ejeren og udgiveren »slik oppreisning som retten i forhold til dem finder billig».

Straffelovrådet finder imidlertid ikke, at der vil være behov for en tilsvarende regel

i en særlig lovgivning om Danmarks Radios ansvar, der indeholder en lempelsesregel med hensyn til den direkte skadevolders erstatningsansvar. Der vil ikke opstå vanskeligheder i de tilfælde, hvor den direkte skadevolder blot har handlet uagtsomt, og hvor der derfor – efter den ovenfor under 2, c, foreslåede regel – alene bliver tale om at fast-

sætte godtgørelsesbeløb over for radioen. Og i de tilfælde, hvor der bliver tale om ansvar både for den direkte handlende og for radioen vil den under 3 omtalte lempelsesadgang for den direkte handlende bevirke, at domstolene i realiteten vil være ret frit stillet ved fastsættelse af godtgørelsesbeløbene.

IX.

SAMMENFATTENDE BEMÆRKNINGER

Straffelovrådets opgave har efter kommissoriet alene været at fremkomme med en redegørelse for og en vurdering af de gældende regler om, hvem der kan pålægges ansvar til straf og erstatning, herunder erstatning for ikke økonomisk skade, i forbindelse med radio- eller fjernsynsudsendelser. Derimod er det ikke pålagt rådet eventuelt at udforme udkast til nye lovregler om dette ansvarsproblem, og formuleringen af lovreglerne vil formentlig mest hensigtsmæssigt kunne ske i tilknytning til det arbejde, der efter det for rådet oplyste er i gang med udformningen af almindelige lovregler om erstatningsansvar for medarbejders fejl.

Rådet har derfor afstået fra at give udkast til lovregler.

Man har derimod redegjort for den gældende ordning og har i forbindelse hermed givet en vurdering af det behov, der på dette område er for fastsættelse af særlige lovregler, og indstilling om sådanne reglers eventuelle indhold.

Rådets indstilling kan sammenfattes således:

1. Der bør ikke med hensyn til det strafferetlige ansvar gennemføres nogen ændring af den gældende ordning, hvorefter spørgsmålet om, hvem der er ansvarlig for strafbare forhold begået gennem en radio- eller fjernsynsudsendelse, afgøres efter de almindelige strafferetlige regler om medvirken, jfr. s. 19 ff.

2. Erstatningsretligt bør Danmarks Radio som hovedregel være ansvarlig for alle retsstridige, skadegørende handlinger uden hensyn til, om den direkte skadevolder står i et

underordningsforhold til institutionen. Radioen bør dog ikke være ansvarlig for skade forvoldt ved udtalelser af deltagere i offentlige møder eller i forbindelse med aktuelle begivenheder, som transmitteres af Danmarks Radio, jfr. s. 24 f.

3. Erstatningsansvaret bør fortsat være betinget af retsstridig (culpøs) adfærd fra den direkte skadevolders side. Man ville finde en ren objektiv ansvarsregel for Danmarks Radio betænkelig, jfr. s. 25.

4. Der findes ikke at være behov for en regel, der udtrykkeligt indskrænker Danmarks Radios hæftelse til tilfælde, hvor krav, som med rimelighed kan stilles i forhold til skadelidte, er tilsidesat, jfr. s. 25 ff.

5. Godtgørelseskrav for tortfremkaldelse m. v. i anledning af krænkelse af en persons fred eller ære bør kunne gøres gældende over for Danmarks Radio, selv om den direkte handlende alene har handlet uagtsomt, og kravet derfor ikke vil kunne rettes mod ham, jfr. s. 26 f.

6. Den tvivl, der efter gældende ret kan være med hensyn til, om arbejdsgiveransvaret også omfatter godtgørelseskrav i henhold til ikrafttrædelsesloven til straffelovens § 15, bør løses, således at Danmarks Radios ansvar udtrykkeligt fastslås, jfr. s. 27.

7. Der bør gennemføres en regel om, at den direkte skadevolders erstatningsansvar både over for skadelidte og i forhold til radioens regreskrav kan nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt under hensyn

til udtalelsens eller handlingens beskaffenhed, skadevolderens stilling og omstændighederne i øvrigt, jfr. s. 27.

8. Der findes ikke at være behov for en regel om, at godtgørelsesbeløb fastsættes selv-

stændigt i forhold til Danmarks Radio. Den tilstrækkelige nuancering af godtgørelsesbeløbene, der fastsættes henholdsvis over for radioen og den direkte skadevolder, vil kunne opnås gennem en almindelig lempelsesregel for skadevolderen, jfr. s. 27-28.

Meddelande om rekommendation nr. 18/1963 angående lagstiftning om radions juridiska ansvar.

Finlands regering (justitieministeriet) meddelar den 29 januari 1964 å *samtliga regeringars vägnar*:

Sedan Nordiska rådet vid dess 11. session 1963 i Oslo godkänt ett medlemsförslag om att rådet skulle rekommendera regeringarna att undersöka möjligheterna för en i princip likartad nordisk lagstiftning om radioens juridiska ansvar, sammanträdde efter inbjudan från finska justitieministeriet representanter för de olika nordiska länderna den 30 september–1 oktober 1963 i Helsingfors till överläggningar i saken. Härvid representerades Danmark av kontorchefen Niels Madsen och sekretær Arno Belling, Finland av avdelningschefen Östen Elfving, regeringsrådet Kai Korte samt lagstiftningsråden Eevert Raunetsalo och Lars Dufholm, Norge av høyesterettsadvokat Knut Tvedt och Sverige av häradshövdingen Johan Björling och hovrättsassessorn Bengt Rydin. Till överläggningarna hade även isländska justitieministeriet erhållit inbjudan, men ej varit i tillfälle att sända någon representant till mötet. Sagda överläggningar fortsattes den 8–9 januari 1964 i Stockholm, varvid Danmark representerades av Madsen och Belling, Finland av Raunetsalo och Dufholm samt lagstiftningsrådet Henry Adahl, Norge av Tvedt samt sorenskriver O. F. Harbek och sjefsredaktör Chr. A. R. Christensen samt Sverige av Björling och Rydin. Härvid överenskom sagda sakkunniggrupp om följande uttalande i saken:

Den nordiska sakkunniggruppen har i överensstämmelse med sitt uppdrag behandlat och övervägt frågan om möjligheterna till en i princip likartad nordisk lagstiftning om radions juridiska ansvar. Sakkunniggruppen

har ansett det ligga närmast till hands att som utgångspunkt för sina överväganden taga reglerna om pressens straff- och skadeståndsrättsliga ansvar. Emellertid må påpekas att det beträffande reglerna om ansvar för tryckt skrift råder betydande olikheter i lagstiftningen i de nordiska länderna. Sålunda bygger den svenska pressrätten på principen att den, som är anmäld till justitiedepartementet såsom ansvarig utgivare, ensam och således med uteslutande av alla andra ansvarar för en tidnings innehåll. I Danmark svarar den namngivne författaren till en tidningsartikel själv för denna, medan redaktören är ansvarig för icke-namngivna artiklar. Enligt finsk rätt åter är ansvaret för tryckt skrift i första hand att bedöma enligt de vanliga reglerna i allmänna strafflagen. Också i Norge gäller de sedvanliga straff- och skadeståndsreglerna, men dessa regler suppleras med vissa särbestämmelser för utgivare och ansvarig redaktör. På grund av det anförda torde för närvarande en samordning på nordisk grundval av pressens och radions ansvar knappast kunna genomföras.

Även när det gäller radioföretagens rättsliga status, administrativa uppbyggnad och programverksamhet råder skiljaktigheter. I Danmark är radioföretaget en självständig offentlig institution. I Finland bedrivs rundradioverksamhet med stöd av koncession dels av ett statsägt och dels av ett privatägt aktiebolag. I Norge utövas verksamheten av en institution, upprättad genom lag såsom ett självständigt och offentligt rättssubjekt. I Sverige handhas radiosändningarna av ett aktiebolag, vars aktier äges av pressen och vissa organisationer, men vars styrelse delvis tillsättes av regeringen.

Med hänsyn till vad nu anförts ställer det sig svårt att komma fram till helt överensstämmande lagregler om radions ansvar, om man icke i något eller några av de nordiska länderna är beredd att göra väsentliga avsteg från vad som anses vara grundläggande rättsprinciper eller vidtaga genomgripande ändringar i radioföretagens organisation.

Å andra sidan måste beaktas, att de nordiska radioinstitutionerna är organiserade enligt vissa gemensamma principer och att de har i stort sett samma ändamål och verksamhetsformer. Sakkunniggruppen anser därför att det, trots de svårigheter som beror av olikheterna i fråga om presslagstiftningen och radioföretagens status, bör kunna införas bestämmelser i varje enskild land om ansvar för radiosändningar och -program enligt grundprinciper och riktlinjer, vilka i varje fall i huvudsak bör kunna vara av likartat innehåll. Även om de allmänna straff- och skadestandsreglerna för närvarande kan antas i det väsentliga täcka det allmänna och den enskildes behov av rättskydd gentemot radion, anser sakkunniggruppen att det med hänsyn till radions ställning i samhället, arten av dess verksamhet och det nära nordiska samarbetet i fråga om radiosändningar är naturligt att det på detta område finns en lagstiftning, som i möjligaste mån följer likartade riktlinjer.

Utgångspunkten för reglerna bör enligt sakkunniggruppens mening vara ett erkännande av radioinstitutionernas fria och självständiga ställning som informationsorgan och underrättelsemedel och deras betydelse som förmedlare av konst och kulturupplysning. Institutionernas ansvariga ledning bör sålunda i princip ha samma ställning och ansvarsförhållande, som en redaktör enligt gällande tidningspraxis i den demokratiska världen har vid redigering av sin tidning. Detta betyder att utanför radioföretaget ingen myndighet eller annat offentligt organ kan medgivnas möjlighet att t. ex. förhandsgranska radioprogram eller att utfärda förbud mot att sända program, bortsett från de reservationer som hänsynen till rikets säkerhet, krigsfara eller liknande omständigheter kan kräva. Beaktas bör också eventuella särbestämmelser i något nordiskt land om granskning av film.

De gemensamma riktlinjerna och grund-

principerna för de nordiska radioinstitutionernas ansvar bör såsom utgångspunkt ha, att i en rundradioverksamhet skall finnas en eller flera, som ansvarar för programverksamheten på liknande sätt som hos en tidning finns en eller flera ansvariga redaktörer, och en högsta ledning med en särskild instruktions- och tillsynsplikt. Spörsmålet om vilka detaljregler man bör ha angående ansvaret generellt eller för de enskilda sändningarna inom en radioinstitution eller vilka regler man skall ha med hänsyn till huru ansvarsförhållandena skall kännetecknas utåt, beror väsentligen på det behov av regler och arten av de regler, som förvaltningsmässig praxis och radions organisatoriska förhållanden i vederbörande land gör naturligt. Det gemensamma och generella kravet är att de regler som ges gör det klart, att det till radiosändningar och -program knyter sig ett ansvar. Vidare bör av reglerna framgå, vilka tjänstemän eller andra medverkande som har ansvaret och när – och i vilket omfång – radioinstitutionen såsom juridisk person har ansvar. Det är således ett generellt krav, att det skall finnas straff- och civilrättsliga regler om det ansvar, som knyter sig till radiosändningar och -program. Sakkunniggruppen utgår ifrån att man på detta område tills vidare i varje särskilt land bör i viss utsträckning försöka samordna reglerna med presslagstiftningen. Vissa spörsmål bör emellertid ses i ett vidare sammanhang, t. ex. frågan om ett eventuellt objektivt ansvar för radioinstitutionen utan hänsyn till om det i det konkreta fallet föreligger ansvar för tjänstemän eller andra, som har medverkat i programmet.

Sakkunniggruppen är vidare enig om att det med avseende å anonymitetsrätt och skydd för upplysningskälla bör finnas regler, som i varje land tar hänsyn till önskvärdheten av likhet mellan förhållandena i pressen och radion.

När det gäller reglerna om beriktiganden och genmälen i radion är sakkunniggruppen av den uppfattningen att det föreliggande behovet svårligen kan tillgodoses med lagregler på det sätt som vissa nordiska länder gjort i fråga om pressen. Sakkunniggruppen föreslår, att det hemställs till de nordiska radioinstitutionerna att ägna dette spörsmål särskilt intresse och att genom underhandlingar försöka komma fram till sådana likartade

regler om beriktiganden och genmälen, som på bästa möjliga sätt förenar de motstridande intressen vilka här gör sig gällande.

Sakkunniggruppen vill framhålla, att även om man skulle kunna komma fram till ensartade bestämmelser i de olika nordiska länderna om vem som skall vara ansvarig för innehållet i en radiosändning, detta dock icke medför mer än en yttre formell enighet, såvida man icke också genomför likartade materiella regler om vad som skal medföra straffansvar och skadeståndsskyldighet. Det föreligger sålunda avsevärda skillnader i de olika nordiska länderna beträffande reglerna

om straff och skadestånd för ärekränkning och om skydd för privatlivets helgd.

Fastän det såsom ovan anförts skulle möta avsevärda svårigheter att genomföra en likartad nordisk lagstiftning om radions juridiska ansvar, anser sakkunniggruppen – med hänsyn till det nära nordiska samarbetet i fråga om vissa radiosändningar – angeläget att de skilda nordiska länderna under ett fortsatt arbete med lagstiftning i hithörande frågor upprätthåller nära kontakt med varandra.

I detta uttalande har justitieministrarna beslutat förena sig.

Radioansvarighetslag.

1 §.

Denna lag gäller yttrandefriheten i ljudradio- och televisionsprogram (radioprogram) som svenskt programföretag äger anordna med ensamrätt.

Bestämmelsen i 5 § andra stycket är tillämplig även på meddelande för offentliggörande i program som anordnas av utländskt programföretag. Bestämmelserna i 2 § första stycket samt 4, 5 och 7–9 §§ äro ej tillämpliga på program eller del av program som består i direktsändning av dagshändelse eller av sådan gudstjänst eller offentlig tillställning som anordnas av annan än programföretaget.

I frågor, som ej behandlas i denna lag eller i bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller vad som föreskrives i annan författning.

2 §.

Missbruk av yttrandefriheten i radioprogram medför ansvar och skadeståndsskyldighet endast när gärningen innefattar yttrandefrihetsbrott. Vad som sagts nu gäller även förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott.

Med yttrandefrihetsbrott i radioprogram avses i denna lag framställning eller offentliggörande, som enligt 7 kap. 4 eller 5 §§ tryckfrihetsförordningen skulle ha varit att anse som tryckfrihetsbrott, om gärningen begåtts genom tryckt skrift. Yttrandefrihetsbrott föreligger endast om programmet blivit sänt.

Bestämmelse i brottsbalken eller annan lag om påföljd för brott, som avses i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen, eller om

förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan av sådant brott gäller även när brottet är att anse som yttrandefrihetsbrott i radioprogram.

3 §.

För varje radioprogram skall finnas en programutgivare med uppgift att förebygga yttrandefrihetsbrott. Ingenting får sändas mot programutgivarens vilja.

Programutgivare skall vara myndig och ha hemvist i Sverige.

Programutgivare förordnas av programföretagets chef eller av annan tjänsteman hos programföretaget enligt bestämmelser som meddelas av Konungen. Uppgift om vem som är programutgivare skall före sändningen av program antecknas i register, som föres hos programföretaget och är tillgängligt för allmänheten.

4 §.

Programutgivare är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i radioprogram för vilket han är förordnad.

Beträffande program som direktsändes kan dock den som skall förordna programutgivare besluta, att i stället var och en som framträder i programmet själv skall bära ansvaret för yttrandefrihetsbrott som han begår. Om beslutet skall före sändningen underrättelse lämnas till de berörda och anteckning göras i register som avses i 3 § tredje stycket. Har sådan åtgärd försummits beträffande någon av dem som skola framträda i programmet, är beslutet utan verkan mot honom.

Har programutgivare ej förordnats eller uppgift härom ej registrerats före sändnin-

gen, vilar det ansvar för yttrandefrihetsbrott i programmet som programudgivaren skulle ha burit i stället på den som haft att förordna programutgivare.

5 §.

Ansvar för yttrandefrihetsbrott i radioprogram eller för medverkan till sådant brott får ej ådömas annan än den som är ansvarig enligt 4 §.

Den som lämnat meddelande för offentliggörande i radioprogram är fri från ansvar, när ansvarsfrihet skulle ha förelegat om meddelandet under motsvarande förhållanden lämnats för offentliggörande i tryckt skrift.

6 §.

För skada på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram svarar den som är ansvarig för brottet enligt 4 §. Om brottet hänför sig till program eller del av program som består i sådan direktsändning som avses i 1 § andra stycket, åligger skadeståndsskyldigheten gärningsmannen eller, om flera medverkat till brottet, gärningsmannen och övriga medverkande i förening.

Programföretaget är skyldigt att jämte den för brottet ansvarige ersätta skadan.

Skadeståndsskyldighet får ej åläggas annan än den som är ansvarig för skadan enligt första eller andra stycket.

7 §.

Fråga som rör missbruk av yttrandefriheten i radioprogram bedömes efter samma grunder som gälla för bedömningen av missbruk av tryckfriheten enligt 1 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Den som är ansvarig för innehållet i radioprogram enligt 4 § första eller tredje stycket skall anses ha haft kännedom om innehållet och medgivit att programmet sändes.

I mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram får fråga ej väckas om vem som, utan att vara ansvarig för brottet eller skadeståndsskyldig enligt denna lag, författat eller framställt programmet, framträtt i detta eller lämnat meddelande för offentliggörande i programmet.

8 §.

Mål om ansvar eller skadestånd eller om förverkande av egendom eller annan särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i radioprogram upptages av Stockholms rådhusrätt. Om det är lämpligt med hänsyn till utredningen, kostnader och andra omständigheter, kan sådant mål upptagas även av annan rådhusrätt som är behörig att pröva tryckfrihetsmål.

Beträffande rättegången äga i övrigt 12 kap. och 14 kap. 1–3 tryckfrihetsförordningen samt lagen den 22 april 1949 (nr. 164) med vissa bestämmelser om rättegången i tryckfrihetsmål, jämte anslutande föreskrifter, motsvarande tillämpning. De som äro jurymän för tryckfrihetsmål äro behöriga att medverka även i mål som avses i denna paragraf.

Allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i radioprogram väckes av justitiekanslern. Sådant åtal skall väckes inom sex månader från det programmet sändes.

9 §.

Programutgivare, tjänsteman hos programföretaget eller annan som har att taga befattning med radioprogram eller med nyhetsmeddelande för sådant program får ej avslöja vem som författat eller framställt program, framträtt i program eller lämnat meddelande för offentliggörande i program. Detta gäller dock ej, om den vars namn avslöjas samtyckt till detta eller om skyldighet att avslöja hans namn föreligger enligt lag.

Brott mot denna paragraf bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. Åtal får väckas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal. Åklagare är justitiekanslern.

10 §.

Närmare bestämmelser för tillämpningen av denna lag meddelas av Konungen.

Konungen meddelar även bestämmelser om skyldighet för programföretaget att vidtaga åtgärder för att säkerställa framtida bevisning om innehållet i radioprogram och fastställer villkoren för att enskild skall få taga del av sådan bevisning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1967.

Normer for berigtigelse i nordisk rundradio

vedtaget på det nordiske radiochefmøde i Helsingfors 4.-5. maj 1966.

Normerne hviler så vidt muligt på skriftlige regler og praksis inden for de forskellige radioorganisationer; også presselovgivning og pressecoutume er taget i betragtning.

Visse af normerne er bevidst holdt i almindelige vendinger for at muliggøre, at hvert land kan udforme detaljerne på den måde, som bedst er i overensstemmelse med nationale traditioner og andre forhold i det pågældende land. Normerne udtrykker et minimum med hensyn til radioorganisationernes pligt til at yde berigtigelse. Hvis nogen radioorganisation ønsker at yde berigtigelse i videre udstrækning end disse normer, er dette ikke i strid med normerne.

§ 1.

Undertegnede nordiske radioorganisationer har vedtaget følgende normer om *berigtigelse* i rundradio, d. v. s. rettelse af fejlagtige oplysninger om faktiske forhold, nedenfor kaldet realoplysninger.

Kommentar: Normernes anvendelsesområde er begrænset til *berigtigelse*, hvormed menes rettelse af fejlagtige realoplysninger. Normerne er altså ikke anvendelige på rettelser eller gensvar af anden slags f. eks. med hensyn til meningsudvekslinger i den politiske diskussion, i debatter om litteratur og kunst etc.

Det er givet, at det ofte er vanskeligt at trække grænsen mellem *realoplysning* og andre anskuelser og fremstillinger, og at bedømme hvornår realoplysninger er *fejlagtige*, d. v. s. usande, ubegrundede eller så ufuldstændige, at de er misvisende. For at en *rettelse* skal kunne ske, må man i reglen vide, hvad den rigtige realoplysning er, hvilket

kan være vanskeligt. Radioorganisationen må på eget ansvar bedømme spørgsmålet om grænsedragning. Hvorvidt organisationernes bedømmelse har været rigtig kan prøves af det i § 6 nævnte organ.

§ 2.

Fejlagtige realoplysninger skal berigtiges, medmindre

- 1) de ikke må formodes at bevirke nævneværdig skade for nogen, eller
- 2) en berigtigelse kun må antages at forøge den skade, oplysningen har medført, eller
- 3) der ikke i øvrigt findes nogen legitim interesse i, at en berigtigelse finder sted.

Kommentar: Hovedreglen er, at fejlagtige realoplysninger først og fremmest skal berigtiges. For at gøre undtagelse herfra kræves for det første, enten at der ikke er sket nogen nævneværdig skade, eller hvis skade er opstået, at denne blot vil forværres ved en berigtigelse. Dernæst kræves det, for at gøre en undtagelse, at der ej heller af anden grund findes legitim interesse i at berigtige.

Den under 1) nævnte undtagelse tilsigter bl. a. at give radioorganisationen mulighed for at afvise urimelige berigtigelseskrav.

Udtagelsesvis kan det tænkes, at berigtigelse blot medfører yderligere skade for den part, som er stærkt berørt af en fejlagtig realoplysning. Forlanger vedkommende selv, at berigtigelse skal undlades, bør radioorganisationen naturligvis have mulighed for at respektere et sådant ønske. Også i visse andre tilfælde må radioorganisationen tage hensyn til, at en berigtigelse måske blot øger skaden. En forudsætning herfor vil dog almindeligvis være, at det ikke er muligt at berigtige uden

at gengive den fejlagtige realoplysning (jfr. § 4). I reglen bør man dog også i et sådant tilfælde respektere en parts ønske om, at berigtigelse skal finde sted. Foreligger et sådant ønske, kan berigtigelsen sjældent antages *kun* at øge skaden.

Selv om en forkert realoplysning ikke fører til nævneværdig skade for nogen, kan der dog være behov for at berigtige den, f. eks. af hensyn til offentlighedens krav på korrekt information. Der findes dog givetvis adskillige fejlagtige realoplysninger, fortrinsvis af bagatelagtig karakter, som ingen kan formodes at have nødig at få berigtiget.

Hvorvidt berigtigelse skal ske må også i nogen grad bero på, om den part, der er stærkest berørt af den fejlagtige realoplysning, selv har deltaget i programmet, eller om nogen anden medvirkende findes at have haft anledning og mulighed for at påtale de urigtige og vildledende oplysninger, men undladt at gøre dette. I sådanne tilfælde kan man som regel gå ud fra, at den fejlagtige realoplysning ikke har ført til nogen nævneværdig skade, eller at den i øvrigt ikke behøver at blive rettet.

Det strider ikke mod normerne, at reglerens hovedindhold udtrykkes på anden måde, f. eks. således at man blot nævner de punkter, hvor forkerte realoplysninger skal rettes.

§ 3.

Berigtigelse ifølge § 2 skal gøres af radioorganisationen, når denne bliver opmærksom på, at en realoplysning er forkert, og uanset om berigtigelsen er forlangt udefra eller ej.

Er der hengået en måned fra den dag, oplysningen blev udsendt, uden at man gennem krav om rettelse eller på anden måde er blevet opmærksom på fejlen, er radioorganisationen ikke pligtig at yde berigtigelse.

Kommentar: Når en radioorganisation bliver opmærksom på, at en oplysning er forkert, er den pligtig på eget initiativ at foretage berigtigelse, såfremt dette skal ske ifølge § 2. Spørgsmålet om berigtigelse turde dog ofte opstå efter et krav udefra, særlig fra den, som anser sig forfordelt gennem den fejlagtige realoplysning. Af hensyn til bl. a. bevisvanskeligheden bør krav udefra om berigtigelse fremsættes inden for en bestemt tid. Som sådan har man valgt en måned efter

udsendelsen. Efter så relativ lang tid som en måned er en berigtigelse i reglen ikke aktuel. Denne frist er også blevet valgt af hensyn til, at den forekommer i den danske presselovgivning i et lignende tilfælde og med det i tankerne, at svensk radio ifølge et i 1965 fremlagt forslag til radioansvarlov skal være pligtig at foretage båndoptagelse af hvert program og bevare udsendelserne; efter en måneds forløb kan altså bevismaterialet vedrørende det udsendte være ødelagt.

Samme frist gælder i tilfælde af, at radioorganisationen på anden måde end ved krav om berigtigelse bliver opmærksom på, at en oplysning er fejlagtig.

Det står naturligvis radioorganisationen frit for at yde berigtigelsen også efter fristens udløb.

§ 4.

Radioorganisationen skal på eget ansvar formulere berigtigelsen. Berigtigelsen skal efter nøje overvejelse af dens indhold og form offentliggøres uden unødigt forsinkelse. Det bør undersøges, om berigtigelsen eventuelt kan finde sted, uden at den forkerte oplysning gentages.

Kommentar: Det ville ikke være heldigt at benytte et i presselovgivningen forekommende system, hvorefter det tilkommer den forurettede at udlevere forslag til rettelse. Under hensyn til bl. a., at radioorganisationen er pligtig på eget initiativ at berigtige forkerte realoplysninger, er det naturligere at lade radioorganisationen formulere berigtigelsen på eget ansvar. Organisationen stiller sig også derved bag rettelsen. Det tilkommer derefter det i § 6 nævnte organ efter anmeldelse at bedømme, om berigtigelsen er i overensstemmelse med god skik på området.

Bestemmelsen om, at berigtigelsen skal offentliggøres uden unødigt forsinkelse er særdeles vigtig, idet radioorganisationen må sørge for, at skaden ved den forkerte realoplysning bliver begrænset hurtigt og effektivt. Over for interessen i en hurtig og effektiv begrænsning af skaden står dog andre hensyn, såsom interessen i en rettelse, der virkelig yder den rette realoplysning, og som ikke indvikler radioorganisationen i en langvarig polemik. Man må også være opmærksom på faren for, at de forurettede udnytter den fejl-

tagelse, som har fundet sted, til egen publicitet og reklame.

Når rettelse sker, kan skaden eventuelt forværres ved, at en forkert realoplysning gentages og derfor måske når et endnu større publikum end før. Hvis det er muligt at foretage rettelsen uden at gentage forkerte realoplysninger, bør man søge at udforme berigtigelsen på denne måde.

§ 5.

Berigtigelsen bør foretages på en sådan måde, at man derved når så stor en del som muligt af det publikum, der fik den forkerte oplysning. Derfor bør en forkert realoplysning principielt berigtiges i et program af samme type som det, hvor oplysningen blev fremsat. Berigtigelsen bør dog ske i anden forbindelse, f. eks. i forbindelse med et nyhedsprogram, hvis dette er nødvendigt for at undgå unødigt forsinkelse.

Efter anmodning er radioorganisationen pligtig at udlevere berigtigelsens tekst til den forurettede eller pressen.

Kommentar: Hvorvidt man kan vente med en berigtigelse, indtil der sendes et program af samme serie eller i hvert fald af samme type, beror bl. a. på arten af den forkerte realoplysning, faren for skade og den gruppe, som i første række bør informeres om fejlen. For at en radioorganisation skal være forpligtet til at offentliggøre en berigtigelse i et af de daglige nyhedsprogrammer, må sagen i reglen have interesse for et større publikum. Man kan også tænke sig en berigtigelse før eller efter selve nyhedsprogrammet.

Det kan være vanskeligt ved oplæsning i fjernsyn eller lydradio af berigtigelsens tekst at opfatte dennes indhold uden fejlfortolkning. Radioorganisationen bør derfor være forpligtet til efter anmodning at udlevere teksten til den forurettede til nærmere studium og til pressen med henblik på publicering.

§ 6.

Den, som er utilfreds med radioorganisationens beslutning om, at berigtigelse ikke skal finde sted, eller om berigtigelsens indhold, form eller plads, har ret til at indanke beslutningen for et særligt organ, som har den opgave at udtale sig om, hvorvidt radioorga-

nisationens beslutning er i overensstemmelse med god skik på området.

Radioorganisationen skal på passende måde i et program eller på tryk offentliggøre nævnte organs afgørelse herom, medmindre dette træffer modstående bestemmelse.

Kommentar: Det vil ikke være muligt at fastsætte, at kun den, som er blevet forurettet ved en forkert realoplysning, skal have ret til at klage ved det særlige organ. Der findes nemlig fejlagtige realoplysninger, som bør rettes i samfundets interesse, og i et sådant tilfælde bør enhver kunne fremføre sådant krav. Det nævnte organ bør dog naturligvis i denne forbindelse også tage hensyn til, om f. eks. personer, som i særlig grad er blevet forurettede af en fejlagtig oplysning ikke har ønsket, at sagen ved en rettelse skal tiltrække yderligere opmærksomhed.

Det særlige organ vil vel normalt være et uafhængigt opinionsnævn, men ifølge reglernes tekst er dette ikke nødvendigt, ligesom det ikke er nødvendigt at skabe et nyt organ til formålet. Det tilkommer hvert land at udfærdige nærmere bestemmelser herom. Der er derfor ikke i reglerne optaget nogen bestemmelse om organets stilling og sammensætning.

Det er rimeligt, at radioorganisationen er forpligtet til at offentliggøre det særlige organs afgørelse. I nogle tilfælde kan det f. eks. være passende at give et resumé i et program og publicere afgørelsen i dens helhed i programbladet eller i et *communiqué* beregnet for pressen.

Organet bør imidlertid ikke være afskåret fra i særlige tilfælde at bestemme, at publicering ikke skal finde sted, f. eks. i den forurettedes interesse.

§ 7.

Ændringer af disse normer kan kun ske i samarbejde mellem de nordiske radioorganisationer.

Kommentar: Det er givet, at normerne kun kan ændres på samme måde, hvorpå de er blevet til. Samarbejde mellem radioorganisationerne kræves også, når en organisation vil gennemføre sådanne ændringer af sine interne regler om berigtigelser, som måtte være i modstrid med disse reglers indhold.

Publiceringsregler

for Danmarks Radios nyhedstjeneste incl. Aktuelt Kvarter og TV-Aktuelt.

I

Indledende bemærkninger.

1. Danmarks Radios eneret på spredning af radiofoni og fjernsyn understreger forpligtelsen til at udbrede korrekt, objektivt, nøjternt og alsidigt nyhedsstof. I henhold til radiolovens § 5 skal udsendelserne være af »alsidigt, kulturel og oplysende art«.

2. Ved alsidighed forstås, at alle politiske og dermed beslægtede opfattelser, der kan gøre krav på almen interesse, skal kunne komme til orde. Der må opretholdes en rimelig balance mellem de forskellige anskuelser under hensyntagen til spørgsmålenes aktualitet. Synspunkter, rettet mod demokratiet, må ikke uimodsagt komme til orde. Det må overvåges, at udtalelser mod demokratiet ikke fremsættes i tilsyneladende upolitiske programpunkter.

3. Nyhedstjenesten er forpligtet til at bringe hurtig og rigtig information, men rigtigheden bør altid gå forud for hurtigheden; hersker der tvivl om rigtigheden, bør Danmarks Radio afstå fra at bringe nyheden. Under løsningen af denne opgave må den enkelte medarbejder i øvrigt holde sig for øje:

- at* Danmarks Radio ikke arbejder under de for pressens brug gældende særlige lovbestemmelser, hvilket bl. a. betyder, at hverken medarbejderen eller Danmarks Radio har noget retsligt grundlag for at bevare kilders anonymitet,
- at* Danmarks Radio er en monopolinstitution, hvorfor en nyhedsindhold og form herfra har mere officiel virkning end et

dagblads meddelelse, og ikke som denne har mulighed for korrektion i et tilsvarende konkurrerende organ,

- at* Danmarks Radio er en offentlig institution, der ikke som sådan kan tage stilling til kontroversielle spørgsmål,
- at* Danmarks Radios udsendelser ofte kan have langt stærkere virkning end den trykte meddelelse, ikke alene på grund af institutionens officielle karakter, men også fordi udsendelserne kan modtages af hele landets befolkning samtidig, og fordi det talte ord og TV-billedet ofte har en langt stærkere virkning end det skrevne.

4. Privatlivets fred skal respekteres. Det enkelte menneske har krav på beskyttelse af sin personlige anseelse. Det videst mulige hensyn til medmennesket er en journalistisk forudsætning. Forsøg fra udenforståendes side på at påvirke nyhedsformidlingen skal afvises. Tvivlstilfælde skal forelægges nærmeste højere instans til afgørelse. Programchefen i den udsendende afdeling har det endelige ansvar overfor radiatorådet.

II

Almindelige bestemmelser.

1. Af døgnets nyhedsstof foretages et dækkende udvalg af de foreliggende meddelelser, som må stamme fra vederhæftige kilder, der om nødvendigt er rede til overfor den ansvarlige programchef at lægge navn til de af dem givne oplysninger. Ordvalget må ved udsendelserne være så nøjagtigt, at misforståelser ikke er mulig. Nyhederne skal brin-

ges hurtigt, men hurtigheden må aldrig ske på bekostning af pålidelighed og upartiskhed.

2. Nyhederne må ikke fremtræde som sensationsprægede eller farvede rapporter, og deres eventuelle »oveskrifter«, hvad enten de oplæses eller vises på skærmen, skal dække udsendelsernes indhold. En neutral vurdering af det sande og det væsentlige er det mål, der bør stræbes efter. Demonstrationer må altid vurderes efter deres almindelige nyhedsværdi, d. v. s. som referat af en stedfundet begivenhed.

3. Ingen bør tages til indtægt for andre synspunkter end deres egne. Dette gælder i særdeleshed ved gengivelsen af tidligere fremsatte udtalelser i ny sammenhæng.

4. Billeder må ikke foregives at forestille andet end det, der ses. Der må ikke bruges tendentiose billedklip.

5. Nyheder og kommentarer skal fremtræde klart adskilt. Kommentatorens navn skal nævnes forud for kommentaren.

6. Danmarks Radios medarbejdere bør udvise mådehold i ordvalg og fremstilling af de emner, der angår forholdet mellem Danmark og fremmede lande. Skønt ingen offentlig myndighed, institution eller enkeltperson uden for Danmarks Radio udøver en kontrollerende indflydelse på udsendelserne, vil udtalelser og meningstilkendegivelser ofte blive opfattet som udtryk for et officielt eller officielt dansk standpunkt. I tilfælde, hvor landets sikkerhed eller nationens vitale interesser står på spil, forudsættes det som givet, at Danmarks Radios medarbejdere lægger den yderste ansvarsbevidsthed for dagen.

7. Faktiske oplysninger og varierende opfattelser bør fremføres sådan, at lytteren og seeren får mulighed for at danne sin egen mening. Udvalget af det politiske stof må foretages ud fra en nyhedsmæssig vurdering, idet der tilstræbes en passende balance mellem de forskellige anskuelser. Forskellige politiske opfattelser skal kunne komme til orde.

8. Ministrene har adgang til kort at forelægge sager fra egne fagområder i Aktuelt Kvarter og TV-Aktuelt.

9. I en orientering om vigtige politiske begivenheder skal det tilstræbes, at et lovgivningsflertal ikke er ene om gennem én eller flere talsmænd at underrette offentligheden om beslutninger og drøftelser. Også vigtige mindretalssynspunkter skal kunne komme til orde. Det samme hensyn må gælde pressekommentarer.

10. De retningslinier vedrørende spærretid m. m., som Danmarks Radio fastlægger forud for politiske valg og folkeafstemninger gælder også for nyhedsudsendelserne.

11. Nyhedsudsendelserne må under en valgkampagne før et folketingsvalg tilrettelægges således, at behandlingen af ikke-politiske emner ikke påvirker vælgerstemningen. Vigtige nyheder som f. eks. diskontobevægelser, pristal o. s. v. bør uhindret bringes og kunne vurderes af sagkyndige.

12. Forpligtelsen til upartiskhed må ikke kunne påvirkes af enkeltpersoner eller enkelte grupper derved, at de for at hindre en udsendelse nægter at deltage. I sådanne tilfælde må udsendelsen fuldføres, hvis ikke den bliver meningsløs derved.

13. Reklame – defineret som en handling, der er egnet til at påvirke den enkelte til at købe en bestemt vare eller erhverve et andet gode – må ikke forekomme. Ved udendørs-optagelser og ved reportager fra virksomheder eller offentlige lokaler vil ufrivillige reklameindslag være uundgåelige. Men det bør undlades, at et kamera fastholder en reklamebetonet situation så længe og på en sådan måde, at der kan opstå mistanke om uvedkommende kommercielle hensyn. En programmedarbejder må ikke lade sig honorere kontant eller med anden form for vederlag, jfr. Danmarks Radios »Særlige bestemmelser for samtlige afdelinger«.

14. Er der i en udsendelse bragt urigtige oplysninger, skal berigtigelse bringes snarest muligt og tillige så vidt muligt i samme program eller udsendelsestid, hvori den urigtige

meddelelse fremkom. En berigtigelse skal altid underkastes nøje kontrol og må ikke fremmes for hurtighedens skyld på pålidelighedens bekostning.

III

Særlige bestemmelser vedrørende retsstoffet.

1. I straffesager må skyldsspørgsmålets afgørelse aldrig foregribes. I tilfælde, hvor det skønnes nødvendigt at meddele sigtelse, anholdelse, fængsling eller tiltale, skal dette anføres, og den informerende myndighed skal udtrykkeligt citeres.

2. Navngivelse eller anden identifikation af en sigtet eller tiltalt person bør undlades, hvis ingen almen interesse taler for at offentliggøre navnet.

Ved afgørelsen af, om en sigtet, anholdt, fængslet eller domfældts navn skal nævnes, bør man altid lægge vægt på forbrydelsens karakter og ikke på, hvem den pågældende er.

Drejer det sig om en forseelse inden for den pågældendes tjenesteområde, således at der foreligger et særligt tillidsbrud, kan navnet nævnes.

I øvrigt gælder, at navnet på den sigtede eller domfældte i en straffesag ved anholdelse kun opgives, hvis der foreligger tilståelse om en grov forbrydelse, ved fængsling, hvis der foreligger tilståelse, eller der efter det oplyste er grundlag for at kræve flerårig fængselsstraf, ved tiltale, hvis der enten foreligger tilståelse, eller forbrydelsen er af grov karakter, og muligheden for betinget dom må anses for udelukket, ved domsfældelse, hvis straffen er over 1 års fængsel og ubetinget, med mindre sagen tidligere har været omtalt i henhold til gældende regler.

I sager mod mindreårige under 21 år eller sindsyge må navnet aldrig nævnes.

3. Hensyn til de øvrige i sagen implicerede er påkrævet. Således bør f.eks. ofret for og vidner til en forbrydelse normalt ikke navngives. Dette gælder ubetinget, for så vidt angår ofret for en sædelighedsforbrydelse.

4. I referat af retssager, hvor anklagers og

forsvarers indlæg omtales, skal det stærkt understreges, hvilken af parterne man citerer. Såfremt begge indlæg ikke kan bringes i samme udsendelse, skal modparten refereres i en senere udsendelse.

5. Domsresultatet bør oplyses i sager, som har været omtalt i udsendelser med navns nævnelse. I almindelighed gælder, at den dømtes navn bør udelades, hvis 1) straffen er betinget, 2) domfældte er under 21 år, eller 3) straffen er mindre end 1 års fængsel.

6. En tiltalt eller domfældt person bør forsåns for at få fremdraget en ham tidligere overgået straffedom, hvis den er uden betydning i de forhold, han nu er tiltalt eller dømt for. I anden nyhedssammenhæng må de en person overgåede straffedomme ikke omtales.

7. Begrundede henstillinger fra politi- eller anklagemyndighed om, at en lovovertrædelse eller enkeltheder ved denne ikke omtales, bør følges.

I omtalen af forbrydelser bør ethvert sensationspræg undgås og specielt i volds- og sædelighedssager alle detaljebeskrivelser udelades. Særlig varsomhed må udøves ved behandling af sager (f.eks. brandstiftelse, rudeknusning, tøjklipping etc.), der kan befrygtes at udløse kædeforbrydelser.

8. Selvmord bør ikke omtales, med mindre de indtræffer i forbindelse med forbrydelse eller med andre offentligheden vedkommende omstændigheder.

Prøveløsladelser og benådning bør normalt ikke omtales.

9. I omtale af sager, som angår spionage, militære hemmeligheder eller andre i statens sikkerhed indgribende forhold, skal særlig varsomhed og ansvarsbevidsthed iagttages.

10. I omtale af sager vedrørende skattesvig eller færdselsforseelser under spirituspåvirkning skal følges en fastlagt redaktionel retningslinje, særlig med hensyn til offentliggørelse af impliceredes navne.

11. Nyheden om indgivet politianmeldelse mod navngiven person bør kun meddeles,

hvis det anmeldte forhold er tidligere omtalt eller ved særlige omstændigheder har væsentlig almen interesse. Såfremt den pågældende erklærer sig skyldig eller ikke-skyldig, skal dette samtidig oplyses.

12. Da sigtelse kan rejses på et rent foreløbigt grundlag, skal det af meddelelsens form og indhold klart fremgå, at der kun er tale om en sigtelse, og stærkt understreges, hvis den sigtede erklærer sig ikke-skyldig. Henstilling fra politi eller anklagemyndighed om på foreliggende grundlag ikke at omtale en sigtelse bør efterkommes.

13. En sigtets eller domfældts slægtsforhold, race, trosbekendelse eller organisations-tilhørsforhold bør ikke omtales, med mindre det direkte angår sagen.

14. Danmarks Radios medarbejdere bør ikke selv foretage efterforskning i kriminelle sager. Der bør ikke bringes interviews med personer, som kan forventes afhørt i sagen.

Billedstof i TV bør udvælges med omhu, således at man ikke gennem dette indirekte giver oplysninger, som efter foranstående ikke bør gives. Dette gælder også burcaustof etc.

15. Ved indsamling af billedmateriale skal udvises hensynsfuldhed og takt. Undgå så vidt muligt henvendelse til nære pårørende af forulykkede eller dræbte. Ubetænksom anvendelse af billeder kan volde mere lidelse og skade, end man på forhånd kan overse. Særlig forsigtighed og omtanke må desuden iagttages ved optagelse og gengivelse af lokalbilleder, kort, situationsplaner eller beskrivelser fra civile eller militære forsvarsanlæg.

Radorådet, den 7. april 1964.

P. R. V.

Peder Nørgaard.

SUMMARY

The Criminal Law Council was set up in 1960 as a permanent consultative body in matters relating to criminal law. The Council is composed as follows:

Professor Stephan Hurwitz, LL.D., Parliamentary Commissioner («ombudsman»), Chairman;

Professor Knud Waaben, LL.D., Vice-Chairman;

Mr. Erik Andersen, President of the Eastern High Court; and

Mr. H. Olafsson, Director of Public Prosecutions.

In the consideration of the question discussed in this Report concerning the liability for radio and TV broadcasts, the following experts on the law of liability were co-opted to the Council:

Professor A. Vinding Kruse, LL.D.; and Mr. H. Urne, High Court judge.

The work of the secretariat was discharged by Mr. L. Nordskov Nielsen, Director of Prison Administration, and Mr. H. H. Brydensholt, assistant chief of division, Ministry of Justice.

According to its terms of reference the Council was charged with "submitting an account and evaluation of the existing rules as to who may be held liable for punishment and damages, including damages for non-pecuniary injury, by reason of acts committed as part of radio or TV broadcasts (defamation, invasion of privacy, etc.)".

The terms of reference, then, were confined to the problem of placing the liability.

This Report on the liability for radio and TV broadcasts was submitted in February 1968.

Part I of the Report gives an account of the organisatory position and structure of the Danish Broadcasting Service. That Service is an independent public institution, which has a monopoly of radio and TV activities in Denmark. The management of the Danish Broadcasting Service is entrusted to a special Radio Council, which is responsible to the Minister of Culture. The Radio Council lays down the general principles governing the activities of the Danish Broadcasting Service and is responsible for the broadcasts being of a comprehensive, cultural and instructive character. The majority of the members of the Radio Council are appointed by Parliament, partly on the recommendation of listeners' and viewers' organisations.

It has always been considered of fundamental importance for the Danish Broadcasting Service to occupy an independent position in regard to the preparation of programmes, and it is an established practice for the ministry not to interfere with that aspect of the work. Besides, in recent years it has been found appropriate to delegate the responsibility in such a way that only the lines of principle are laid down by the Radio Council and the Selection Committee set up by the Radio Council, while other decisions are taken by the programme controllers of each particular division.

Part II gives an account of the procedure applied in the preparation, elaboration and transmission of the particular radio and TV programmes. When an idea is suggested for a particular broadcast, it will be preliminarily considered by the programme division, which will inquire whether the broadcast may be fitted into the production and the programme plans. The programme controller will decide

whether steps shall be taken to realise the idea. If so, a producer selected by the programme controller will be charged with making the broadcast along the lines agreed with the programme controller as to content, form and performers. Any changes in the lines agreed upon or questions of doubt shall be submitted to the programme controller. The latter will often acquaint himself with the programme before it is broadcast, and he will in any case do so if information on the part of the producer so suggests.

Special rules of publication have been established in regard to the news service of the Danish Broadcasting Service. These rules relate primarily to the journalistic (ethical) principles that shall be observed in regard to the content and form of the broadcasts. The rules stress that neither members of staff nor the Danish Broadcasting Service have any legal basis for maintaining the anonymity of sources.

Part III discusses the special rules of liability applying under the Press Act to periodicals printed in Denmark.

Criminal liability cannot be imposed on any person other than the editor and the author. This is a fundamental derogation from the general liability for complicity in a punishable act.

A named author is liable under the general provisions of the Criminal Code, whereas the general rule is for the unnamed author to be exempt from punishment. The editor is liable as if he were the named author of the publication. If the punishable contents of the publication are due to a named author, however, the editor will generally be exempt from punishment.

The publisher shall be liable for any fine imposed on the editor.

Liability for damages may be imposed on author and editor along lines quite similar to those applying to the criminal liability, and the publisher is liable for any damages and costs imposed on the editor. Also in regard to liability for damages is the fundamental principle that it cannot be imposed on any other person; if, however, by way of exception neither the editor nor the author may be held liable, or if the damages they have been ordered to pay cannot be recovered from them or from the publisher, any

person who is liable under the general rules of liability may be held liable.

Part IV gives a survey of the consideration by the Nordic Council of the question of liability for radio and TV broadcasts. In 1963 the Nordic Council recommended to the national governments to examine the possibilities of harmonising the Nordic legislation on the legal liability of the radio service. Following that recommendation the question was considered by a group of experts including representatives of the countries concerned. The experts reported in 1964, stating that they did not find it feasible to achieve uniform rules in the Nordic countries, *inter alia* by reason of the substantial differences existing between the national rules on the liability of the press and on the legal status of the broadcasting services.

At its Session in 1964 the Nordic Council took note of the Report, the question thus being considered closed, as far as the Council was concerned.

Part V contains a survey of the rules of liability in respect of radio and TV broadcasts under Norwegian, Swedish and Finnish law; and *Part VI* discusses some problems closely related to those concerning liability for radio and TV broadcasts, that is, the rules governing correction of untrue communications, the duty to file broadcasts, and rules relating to ethics of journalism.

The main parts of the Report are those of *VII and VIII*, dealing with the problems of criminal law and of the law of liability relating to radio and TV broadcasts. Both parts give an account of the law in force on the one hand and, on the other, consider the question of any amendments.

The law in force contains no special rules governing the *placing of the criminal liability* for offences committed through radio or TV broadcasts. The delimitation of the range of persons liable must be made on the basis of the general rules of criminal law. The basis, then, is section 23 of the Criminal Code, providing for the penalty in respect of an offence to apply to any person who has contributed to the wrongful act by instigation, advice or action. So it is not possible to indicate in general who will be criminally liable for radio or TV broadcasts. The placing of the liability will depend upon the method of

production and manner of transmission of each particular programme. In the light of the information given as to how different types of broadcast are made, it has been possible, however, to define the criminal liability for certain types of broadcast.

The Report discusses whether rules should be laid down for a strict liability to attach to persons occupying leading positions in the Danish Broadcasting Service, e. g. programme controllers, for punishable acts committed in broadcasts. It was agreed, however, that no change should be made in the present arrangements in regard to criminal liability.

Nor as concerns *liability for damages* does there exist today any special rules governing radio and TV broadcasts. Accordingly, that field is governed by the general rule of liability of Danish law, providing for an employer to be liable for such acts committed by members of his staff as may entail liability for damages, where there exists a superior/subordinate relationship between the employer and the member of staff concerned. The liability obviously applies to pecuniary damage that is caused through radio or TV broadcasts. On the other hand, it is open to doubt whether the Danish Broadcasting Service will be liable where a member of staff is ordered to compensate for any non-pecuniary loss. The member's own liability for such non-pecuniary damage will be conditional upon his being found guilty of punishable violation of the peace or honour of the plaintiff. Seeing that a punishable violation of the peace or honour of some other person presupposes that the tortfeasor has acted intentionally, it is obvious anyway that no liability may attach to the Danish Broadcasting Service for a non-pecuniary damage where the direct tortfeasor has acted only negligently.

The liability that under the law in force may be imposed on the Danish Broadcasting Service will in any case have the character

of a joint and several liability together with the person directly liable. If the Danish Broadcasting Service should have to pay damages, it will have full recourse against the direct tortfeasor.

The existing system in regard to liability was not found adequate, and the Report recommends the following changes in particular:

(1) As a general rule, the Danish Broadcasting Service should be liable for any unlawful, tortious act, irrespective of whether the direct tortfeasor occupies a subordinate position in relation to the institution. On the other hand, the Broadcasting Service should not be liable for any damage caused by statements on the part of persons taking part in public meetings or in connection with events of the day which are relayed by the Danish Broadcasting Service.

(2) The liability for damages should continue to be conditional upon unlawful conduct (*culpa*) on the part of the direct tortfeasor. A rule of strict liability applying to the Danish Broadcasting Service would be considered inadvisable.

(3) It should be possible to set up a claim for compensation for non-pecuniary damage, in the event of violation of the peace or honour of a person, against the Danish Broadcasting Service, also where the direct tortfeasor has acted only negligently so that the claim cannot be advanced against him.

(4) A rule should be laid down to the effect that the liability for damages of the direct tortfeasor to the injured person and in relation to the right of recourse of the Broadcasting Service may be reduced or extinguished if deemed reasonable having regard to the nature of the statement or act, the position of the tortfeasor, and other relevant circumstances.

