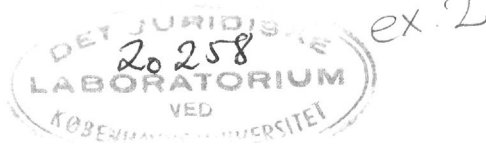


Betænkning

afgivet af det af ministeriet for
kulturelle anliggender
den 27. august 1969 nedsatte udvalg
til undersøgelse af en række
juridiske og administrative forhold
vedrørende Danmarks Radio



Indholdsfortegnelse

<i>Indledning</i>	7
Herunder udvalgets kommissorium og sammensætning.	
I. <i>Historisk redegørelse</i>	8
A. <i>Lovgrundlaget for Danmarks Radios virksomhed</i>	8
B. <i>Radioens administrative og bevillingsmæssige forhold i perioden 1923-1959</i>	10
a. Forholdet til finansministeriet	10
b. Forholdet til finansudvalget	11
c. Afsluttende bemærkninger	12
II. <i>Den gældende radioordning</i>	13
A. <i>Lovgrundlaget</i>	13
B. <i>Danmarks Radios opbygning</i>	13
a. Radiorådet	13
b. Radiorådets forretningsudvalg	14
c. Generaldirektøren	14
d. Finansiering	15
C. <i>Budgetbehandlingen m. v. i Danmarks Radio</i>	15
a. Drifts- og anlægsbudgettet	15
b. Licensfastsættelsen	15
c. Personalespørgsmål	16
d. Afsluttende bemærkninger	16
D. <i>Budgetgennemgangen m. v. i ministeriet for kulturelle anliggender</i>	17
a. Drifts- og anlægsbudgettet	17
b. Licensfastsættelsen	18
c. Personalespørgsmål	18
1. Tjenestemænd	18
2. Overenskomstansatte	20
d. Dispositioner over radiospredningsfondens midler	20
1. Erhvervelse af fast ejendom	20
2. Opførelse af TV-huset i Gladsaxe	20
3. Indførelse af farve-TV	21
4. Erhvervelse af obligationer	21
e. Revisionen af Danmarks Radios regnskaber	21

E.	<i>Finansministeriets medvirken ved budgetbehandlingen m.v...</i>	22
a.	Drifts- og anlægsbudgettet	22
b.	Forelæggelse i øvrigt	23
c.	Revisionen af Danmarks Radios regnskaber	24
F.	<i>Finansudvalgets behandling af Danmarks Radios budgetter</i>	24
G.	<i>Folketingets indflydelse på Danmarks Radios virksomhed</i>	26
III.	<i>Sagsområder, hvor kompetencen er omtvistet</i>	28
A.	<i>Indledning</i>	28
B.	<i>Undersøgelsen i udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter (professorredegørelsen)</i>	28
a.	Flertallets udtalelse	28
b.	Mindretallets udtalelse	30
C.	<i>Perioden siden 1963</i>	31
a.	Anlægsbudgettet	31
b.	Begrænsninger i ansættelse af personale (personalelofter)	
m. v.		32
c.	Danmarks Radios køb og salg af værdipapirer	33
d.	Afsluttende bemærkninger	34
IV.	<i>Udenlandske radioordninger</i>	35
V.	<i>Nogle særlige forvaltnings- og finansieringsordninger</i>	37
A.	<i>Danmarks Nationalbank, Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Statsanstalten for Livsforsikring</i>	37
B.	<i>Fonde</i>	37
a.	Selvfinansierende fonde	37
1.	Apotekerfonden	37
2.	Filmfonden	38
3.	Jagtfonden	38
4.	Den kulturelle fond	39
b.	Ikke-selvfinansierende fonde	39
1.	Statens Kunstfond	39
2.	Statens Bygningsfredningsfond	40
C.	<i>Statsvirksomhederne på finanslovens §2</i>	40
VI.	<i>Danmarks Radios rationaliseringsarbejder</i>	42
VII.	<i>Resumé og konklusion</i>	43
VIII.	<i>Nogle supplerende bemærkninger</i>	48

<i>Bilag</i>	52
Bilag 1: Lov om radiospredning nr. 215 af 11. juni 1959.	52
Bilag 2: Forretningsorden for radiorådet af 22. okt. 1964.	54
Bilag 3: Udtalelse vedr. Danmarks Radio bevillingsretlige stilling, afgivet af Udvalget vedr. ubevilgede statsudgifter i decem- ber 1963.	57
Bilag 4: Uddrag af statsrevisorenes tillægsbetænkning over stats- regnskabet for 1963-64.	65
Bilag 5: Oplysninger vedr. radiofoniernes stilling i Finland, Norge, Sverige og England.	69
Bilag 6: Notat af 19. november 1970 vedr. planlægnings- og ratio- naliseringsarbejder i Danmarks Radio. (Udarbejdet af Dan- marks Radio til radioudvalget af 1969).	75
Bilag 7: Notat om nogle hovedspørgsmål i radioudvalgets kommis- sorium, udarbejdet af fuldmægtig, dr. jur. N. Eilschou Holm	79

Indledning

Da der gennem en længere årrække i praksis har hersket usikkerhed med hensyn til den administrative og bevillingsmæssige status, der er tillagt Danmarks Radio ved lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning, nedsatte ministeren for kulturelle anliggender den 27. august 1969 et sagkyndigt udvalg, der fik følgende kommissorium:

»Det påhviler udvalget at undersøge, i hvilken udstrækning det må anses for foreneligt med radiospredningsloven at bringe administrativt fastsatte generelle bestemmelser for statsstyrelser i anvendelse over for Danmarks Radio, herunder især reglerne om udarbejdelse af årlige budgetlove, normeringslove samt de mere langsigtede budgetoverslag.

Det er endvidere udvalgets opgave at overveje, om det bl. a. på baggrund af, at Danmarks Radios anlægsvirksomhed finansieres af radiospredningsfondens midler, må antages at være i overensstemmelse med radiospredningsloven, at Danmarks Radios anlægsbudgetter i de 3-4 årlige budgetoverslag indarbejdes som en del af kulturministeriets samlede anlægsvirksomhed med den virkning, at Danmarks Radios anlægsvirksomhed influerer på ministeriets øvrige anlægsprogrammer.

Man anmoder endelig udvalget om at vurdere de foreløbige resultater af de rationaliseringsarbejder, Danmarks Radio har iværksat.

Udvalget er bemyndiget til at fremkomme med forslag til ændringer i de for Danmarks Radio administrativt fastsatte bestemmelser.

Ovenstående kommissorium skal forstås således, at der på intet punkt ønskes stillingtagen til de spørgsmål, der er gjort til genstand for behandling i radiokommissionen.«

Som formand for udvalget beskikkedes højesteretsdommer Mogens Hvidt.

Som medlemmer af udvalget beskikkedes iøvrigt:

Direktør Erik Carlsen, udpeget af Danmarks Radio

Afdelingschef Chr. L. Thomsen, udpeget af finansministeriet

Kontorchef W. Weincke, udpeget af ministeriet for kulturelle anliggender

Kontorchef Heinrich Christensen, udpeget af ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen

Fuldmægtig, dr. jur. Niels Eilschou Holm, udpeget af justitsministeriet.

Som sekretærer for udvalget beskikkedes:

Fuldmægtig Hans Jacob Kjær, ministeriet for kulturelle anliggender

Sekretær J. Nørup-Nielsen, ministeriet for kulturelle anliggender.

Udvalget har afholdt 18 møder.

Udvalget har gennem udsendelse af enslydende spørgeskemaer til vedkommende ministerier i Finland, Norge, Sverige og England indhentet oplysninger om radiofoniernes stilling i de pågældende lande. De udenlandske ordninger omtales i afsnit IV.

Under udarbejdelsen af betænkningens afsnit V om visse selvstændige forvaltningssubjekter, herunder visse fonde, har udvalget modtaget råd og sagkyndig bistand fra embedsmænd i finansministeriet.

Stud. jur. Henrik Lind har som afløsningsopgave udarbejdet en afhandling: »Danmarks Radio. En formel og materiel analyse af beslutningsprocessen i økonomi-, normerings- og programsager«, der bl. a. behandler emner, der har forbindelse med de af udvalgets kommissorium omfattede spørgsmål. Forfatteren har vist udvalget den venlighed at stille sin afhandling til rådighed for dette.

Resultatet af udvalgets overvejelser forelægges i denne betænkning.

København, den 21. december 1970.

Erik Carlsen
Mogens Hvidt
(formand)

Heinrich Christensen
Christian L. Thomsen

Niels Eilschou Holm
W. Weincke

/ Hans Jacob Kjær
Johannes Nørup-Nielsen

I. Historisk redegørelse

A. Lovgrundlaget for Danmarks Radios virksomhed

Den første radioudsendelse i Danmark fandt sted i oktober 1922 fra en lille privat sender i København. Initiativtageren bag udsendelsen var en nystiftet radioklub. I den nærmest følgende tid arrangerede andre radioklubber samt københavnske blade lignende udsendelser til glæde for de mange radio-amatører, som hidtil havde været henvist til at aflytte udenlandske sendestationer. Disse spirende tilløb til en egentlig udsendelsesvirksomhed medførte en hastig vækst i antallet af lyttere, og i takt hermed øgedes den almindelige interesse for dette nye medium og dets muligheder i fremtiden.

1. Det første skridt fra statens side henimod en regulering af udsendelsesvirksomheden blev taget, da der den 13. marts 1923 fremsattes forslag til lov om trådløse telefoner (radiotelefoner). Efter § 1 i dette lovforslag skal de i lov nr. 99 af 19. april 1907 om trådløse telegrafer (radiotelegrafer) indeholde bestemmelser, som tillægger staten eneret til at oprette og drive telegrafstationer, også gælde for trådløse telefoner (radiotelefoner), og efter lovforslagets § 2 kan ministeren for offentlige arbejder på vilkår, der fastsættes af ham, meddele »tilladelser til eller eneretsbevillinger på opstilling af trådløse modtagerstationer«.

I motiverne til lovforslaget er bl. a. anført (Rigsdagstidende 1922-23, tillæg A, spalte 5265):

»På grund af det ringe antal bølgelængder, der ved en endelig international ordning af radiotelegraf- og -telefonforholdene kan ventes stillet til rådighed for de enkelte lande og særlig de mindre lande, er det en absolut nødvendighed, at staten får fuld rådighed over udnyttelsen af de pågældende bølgelængder, for at den kan sikre den uforstyrrede gennemførelse af den del af den trådløse trafik, hvis besørgelse nødvendigvis må påhvile staten.«

Lovforslaget blev vedtaget uændret, og i henhold til loven (nr. 166 af 1. maj 1923) udstedte ministeren for offentlige arbejder den 19. maj 1923 en bekendtgørelse (nr. 234) angående anmeldelse af trådløse (radio-)modtagerstationer, som bl. a. pålagde besiddere af trådløse modtagerapparater inden 1. juli s. a. at indgive anmeldelse herom til politiet.

Der blev registreret 3209 apparater.

I de følgende år fortsatte væksten i antallet af lyttere, men perioden var i øvrigt præget af organisatoriske modsætningsforhold mellem de forskellige radiointeresserede grupper, som stod bag de forskellige sendestationer. I erkendelse af, at denne tilstand begrænsede radioens samfundsmæssige muligheder, blev der fra flere sider fremført krav om, at radiofoniforholdene måtte blive bragt ind i fastere former end hidtil, og i 1925 tog ministeriet for offentlige arbejder skridt til en sådan regulering.

2. Efter at ministeriet for offentlige arbejder til finansudvalgene havde indstillet, at staten forsøgsvis overtog radiospredningen, meddelte udvalgene samtykke hertil under den udtrykkelige forudsætning, at ordningen kun gjaldt forsøgsvis for et år regnet fra 1. april 1925, og at den finansielt set kom til at hvile i sig selv, således at der ikke påførtes statskassen udgifter.

Til at lede Danmarks Radio i forsøgsperioden nedsatte ministeren et råd (radiatorådet) på 38 medlemmer. Rådet var meget alsidigt sammensat med repræsentanter for regeringen, administrationen, teknik, kulturelle institutioner, lytterorganisationer og radiotekniske instanser.

3. Endnu inden forsøgsperiodens udløb fremsatte ministeren forslag til den første egentlige radiospredningslov den 10. november 1925.

Lovforslaget havde følgende ordlyd:

»Ministerne for offentlige arbejder bemyndiges til for staten at erhverve og drive 2 radiostationer til brug for radiospredning samt til at afholde de hermed forbundne udgifter. De i så henseende fornødne beløb bevilges på de årlige finanslove.«

I bemærkningerne til lovforslaget motiveres fremsættelsen af forslaget bl. a. med, at det på baggrund af de i forsøgsperioden indvundne erfaringer og antallet af lyttere vil være ganske nødvendigt »snarest muligt at komme bort fra den midlertidige, utilfredsstillende ordning og få tilvejebragt en ordning, hvorved Danmark med hensyn til radiospredning kommer på højde med det, der i så henseende ydes i de fleste andre lande.«

Lovforslaget byggede i vid udstrækning på et udkast udarbejdet af radiatorådet. I dette udkast,

som er optrykt som bilag til lovforslaget (Rigsdagstidende 1925-26, tillæg A, spalte 3101 ff), går man bl. a. ind for bibeholdelsen af et radio-råd (på 39 medlemmer). Radiorådet skal efter forslaget nedsætte et programudvalg, et juridisk udvalg, et lytterudvalg og et forretningsudvalg, til hvis arbejdsområde henføres alle tekniske spørgsmål, budgettet og regnskabsoversigten, samt sådanne administrative spørgsmål, der ikke henhører under de øvrige udvalg. Sager af principiel betydning, »derunder budget og regnskab«, skal af forretningsudvalget forelægges radiatorådet, »der derefter indsender dem til ministerens endelige afgørelse.«

I lovforslagets bemærkninger siges angående finansieringen bl. a. (spalte 3100):

»Ministeriet kan derfor for sit vedkommende tiltræde det af et stort flertal inden for Radiorådet vedtagne . . . forslag til en endelig ordning af radiospredningen her i landet, idet man med rådets flertal er enig i, at ordningen bør kunne gennemføres uden udgifter for staten. Som det vil fremgå af det Radiorådets indstilling medfulgte rent foreløbige udkast til et budget for det første driftsår . . . , må det også antages, at der ikke vil være nogen risiko for, at staten ikke skulle få sine udgifter dækkede.

Såfremt den her foreslåede ordning gennemføres, bør der formentlig på samme måde som for de andre statsvirksomheder på finansloven optages et særligt afsnit for radiospredningen, f. eks. som en særlig underafdeling under § 2.C., med et drifts- og et anlægsbudget, og medens driftsbudgettet må kunne udvise balance mellem indtægter og udgifter, vil det for det første år på anlægsbudgettet være nødvendigt at søge bevillet det fornævnte beløb af ca. 350.000 kr. til tilvejebringelse af de 2 i forslaget omhandlede radiospredningsstationer.«

Under lovforslagets 1. behandling i folketinget blev det af flere ordførere hævdet, at man i stedet for det bevillingslovforslag, som ministeren havde fremsat, burde søge mere detaljerede regler optaget i selve lovteksten, og at det med henblik herpå var nærliggende at medtage de væsentligste motivedtalelser i lovteksten.

Dette synspunkt blev taget til følge af folketingsudvalget under udvalgsbehandlingen (Rigsdagstidende, 1925-26, tillæg B, spalte 459 ff.) og det forslag, som herefter blev lagt frem til 2. behandling (Rigsdagstidende 1925-26, Folketinget II, spalte 5145 ff.) - og som blev vedtaget som *lov nr. 45 af 13. marts 1926 om radiospredning* - indeholder de grundprincipper, på hvilke dansk radiospredning siden har været bygget:

Statsradiofonien får eneret på radiospredningsvirksomheden. Denne finansieres udelukkende gennem licensafgifter fra lytterne. Den tekniske drift er henlagt under generaldirektoratet for telegrafvæsenet, men alle dettes udgifter, herunder til forrentning og afskrivning af stationerne, refunderes af licensmidlerne. Den almindelige ledelse af virksomheden er henlagt til et af ministeren for offentlige arbejder nedsat radiatoråd, der tillige bestyrer den radiospredningsfond, i hvilken licensmidlerne opsamles. Efter loven af 1926 bestod radiatorådet af 9 medlemmer, heraf 2 udpeget direkte af ministeren for offentlige arbejder, 4 udnævnt efter indstilling fra henholdsvis undervisningsministeren, den danske presses telegramudvalg, de faglige journalistorganisationer og sammenslutninger inden for radioindustrien, samt 3 lytterrepræsentanter udnævnt efter indstilling af anerkendte lytterorganisationer. Rådets funktionstid var efter 1926-loven 2 år.

4. Efter § 10 i 1926-loven skulle denne lov forelægges til revision i rigsdagssamlingen 1930-31.

Lovforslaget herom blev fremsat i folketinget i december 1929 (Rigsdagstidende 1929-30, tillæg A, spalte 4217 ff.) og gennemførtes som *lov nr. 76 af 21. marts 1930*.

Ud over en ændring af radiatorådets funktionsperiode til 4 år og dets sammensætning, hvorved bl. a. rigsdagen blev repræsenteret i rådet ved 4 medlemmer valgt efter reglerne i grundlovens § 45, blev der kun foretaget enkelte ændringer hovedsagelig af formel karakter.

5. Ved kgl. resolution af 8. august 1940 henlagdes sager af ikke-teknisk art vedrørende radiospredning fra ministeriet for offentlige arbejder til undervisningsministeriet, og ved *lov nr. 185 af 30. marts 1946* blev denne ændring i ressortforholdene stadfæstet. Samtidig blev der foretaget visse ændringer i reglerne om radiatorådets sammensætning, således at undervisningsministeren udpegede 2 medlemmer direkte, og rigsdagsrepræsentationen ændredes fra 4 medlemmer til ét medlem udpeget af hvert af de i folketingets finansudvalg repræsenterede partier.

6. Den 7. oktober 1955 nedsatte undervisningsministeriet et udvalg med den opgave at fremkomme med forslag til en ny radiospredningslov.

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var dels den kritik, der i årenes løb var blevet fremført imod de gældende regler for udpegelse af lytternes repræsentanter i radiorådet, dels nødvendigheden af en å jourføring af lovens bestemmelser under hensyn til, at statsradiofonien siden 1954 havde optaget en regelmæssig fjernsynsvirksomhed.

Udvalgets betænkning, som blev afgivet i oktober 1958, indeholdt udkast til en ny radiospredningslov. Efter dette udkast indgik fjernsynet som et normalt led i radioens virksomhed, underlagt dennes almindelige styrelsesorganer.

Herudover rummede lovudkastet forslag om ændring af programudvalgets sammensætning (§ 6) og om en ændring af institutionens navn fra »Statsradiofonien« til »Danmarks Radio«.

Endelig indeholdt udkastet regler om en ændret lytter- og seerrepræsentation i radiorådet.

Det på grundlag af udkastet udarbejdede lovforslag blev stort set uændret vedtaget af folketinget som *lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning*, der vil blive nærmere omtalt nedenfor i afsnit II.

B. Radioens administrative og bevillingsmæssige forhold i perioden 1923-1959

Til belysning af den praksis, der på baggrund af bestemmelserne i de skiftende radiospredningslove har udviklet sig i administrativ henseende i tiden indtil den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden, skal der i det følgende gives en kortfattet redegørelse, som navnlig behandler forholdet dels til finansministeriet, dels til finansudvalget.

For så vidt angår institutionens økonomiske udvikling henvises til de årlige budgetlove, der under afsnittet § 2 R til stadighed har indeholdt overslag over driftsbudgettet med tilhørende anmærkninger.

I perioden fra finansåret 1931-32 til og med finansåret 1934-35 var driftsbudgettet på afsnit 2 R ledsaget af en oversigt over formuebevægelserne, ligeledes med tilhørende anmærkninger. Denne oversigt blev efter henstilling fra finansministeriet udeladt i budgetbidragene indtil finansåret 1943-44, fra hvilket år oversigten imidlertid påny blev optaget med den ændring, at overslaget blev henført under afsnit 26 (bevægelser på statens statuskonti).

Siden finansåret 1955-56 og indtil radiospredningslovens ikrafttræden har Danmarks

Radio i budgetmæssig henseende figureret på budgetlovene under følgende afsnit:

§ 2 R (driftsbudget)

§ 27³ (statens anlægsudgifter, særlige fonde)

§ 25 (særlige fonde)

§ 30¹ (statens formue- og kapitalkonti).

De skete ændringer i perioden, for så vidt angår kontering m. v., må ses på baggrund af de skiftende generelle retningslinier for budgetternes udarbejdelse og opstilling.

a. Forholdet til finansministeriet

I perioden fra 1926 til radioens overgang til undervisningsministeriets ressort i december 1940 har finansministeriet alene modtaget oplysninger om radioens økonomiske forhold til underretning; dette har også været tilfældet, for så vidt angår radioens årlige drifts- og anlægsbudget.

Efter radiofoniens henlæggelse under undervisningsministeriet blev der mellem dette ministerium og finansministeriet ført en brevveksling om statsradiofoniens administration og økonomiske status. Resultatet af denne brevveksling var, at finansministeriets ønske om kontrol med Danmarks Radio i lighed med finansministeriets kontrol med statsinstitutioner i almindelighed blev afvist af undervisningsministeren. Sideløbende med denne brevveksling fandt der visse mundtlige drøftelser sted på embedsmandsplan, hvilket førte til en uformel aftale om, at finansministeriet som sagkyndig så vidt muligt burde rådspørges i følgende grupper af tilfælde:

- Alle principielle ændringer af normativet. herunder indførelse af nye lønklasser (men ikke oprettelse af nye stillinger inden for normativets normale lønklasser).
- Alle principielle spørgsmål vedrørende pensionering.
- Alle principielle spørgsmål vedrørende overenskomstforhold for det ikke-kunstnerisk medvirkende personale.
- Alle spørgsmål, der vedrører større dispositioner over radiospredningsfondens formue.
- Ombytning og realisation af aktiver - for så vidt det forelægges undervisningsministeriet.
- Meddelelse som hidtil om, at man fremsætter ændringsforslag til finanslovforslaget.

Herudover synes der indtil 1959 ikke at have været egentlige meningsforskelle mellem under-

visningsministeriet og finansministeriet i spørgsmålet om Danmarks Radios stilling.

Det bemærkes i denne forbindelse, at ansøgninger om licensforhøjelser til stadighed er blevet forelagt finansudvalget uden forhåndsforelæggelse for finansministeren.

Det tilføjes endelig, at der ved fremsættelsen af ændringsforslag til finansloven tilsyneladende i begyndelsen af 1950'erne er sket den ændring, at disse forslag først forelægges for finansudvalget efter forhåndsforelæggelse for finansministeriet, medens det tidligere var praksis at fremsende forslagene direkte til finansudvalget med notits til finansministeriet.

b. Forholdet til finansudvalget

Finansudvalgets medvirken har ifølge de tidligere radiospredningslove — ligesom efter den nugældende radiospredningslovs § 3 - alene været påkrævet ved fastsættelsen af licensbeløbene.

Herudover har finansudvalget som led i behandlingen af de årlige budgetlove - hvorpå institutionens bidrag som foran nævnt var optaget - haft lejlighed til at skaffe sig indseende med Danmarks Radios økonomiske dispositioner, evt. ved at fordrø yderligere oplysninger forelagt, f. eks. angående udgifter ved deltagelse i møder i udlandet.

De ønskede oplysninger er da meddelt udvalget.

Ud over tilfælde, hvor finansudvalget i forbindelse med behandling af indstillinger om licensforhøjelser og de årlige budgetlovforslag har haft mulighed for selv at tage initiativ til fremskaffelse af oplysninger om Danmarks Radios økonomiske forhold, har finansudvalget rent faktisk fået forelagt en række sager vedrørende institutionens dispositioner.

I marts 1936 forelagde ministeren for offentlige arbejder således en fra radiorådet modtaget indstilling om opførelse af en ny radiofonibygning (radiohuset i Rosenørns Allé) for finansudvalget. Med undtagelse af enkelte medlemmer tiltrådte finansudvalget indstillingen (finansudvalgets aktstykker 1935-36, nr. 223).

Som et andet eksempel, som ikke direkte angår økonomiske dispositioner, kan nævnes, at ministeriet for offentlige arbejder i 1936 forelagde en reform af radioens ledelses- og driftsforhold.

I indstillingen hedder det bl. a.:

»Selv om der ifølge radiospredningsloven er tilagt ministeren for offentlige arbejder beføjelse til efter indstilling fra radiorådet at fastsætte de nærmere regler for statsradiofoniens administration, har jeg under hensyn til sagens betydning ikke ment at ville undlade at forelægge sagen for det ærede finansudvalg, hvorfor jeg herved skal udbede mig udvalgets tilslutning til ommeldte nyordning.«

Finansudvalget godkendte indstillingen (finansudvalgets aktstykker 1936-37, nr. 173).

I forbindelse med bygningen af radiohuset forelagde man under henvisning til tidligere forelæggelse endvidere en ændring af byggeplanerne for finansudvalget, som godkendte forslaget den 1. juli 1939 (finansudvalgets aktstykker 1938-39, nr. 389), og i 1950 udbad undervisningsministeren sig finansudvalgets tilslutning til, at der på forventet tillægsbevilling stilledes et beløb på 200.000 kr. til rådighed til påbegyndelse af arbejdet med at tilbygge en fløj til radiohuset.

Finansudvalget tiltrådte indstillingen ved skrivelse af 19. juni 1953 (finansudvalgets aktstykker 1953, overordentlig samling, nr. 191).

Endvidere skal nævnes, at undervisningsministeren i skrivelse af 9. april 1951 anmodede finansudvalget om tilslutning til at forhøje Danmarks Radios bidrag til en med finansudvalgets samtykke etableret pensionsordning fra 10% til 11 o/o.

Finansudvalget tiltrådte indstillingen (finansudvalgets aktstykker 1950-51, nr. 594).

I sommeren 1951 forelagde undervisningsministeren for finansudvalget en fra radiorådet modtaget indstilling om etablering af faste forsøgsvisse fjernsynsudsendelser m. v. (finansudvalgets aktstykker 1950-51, nr. 1188) og i juni 1953 en indstilling om en forlængelse af perioden for disse forsøgsudsendelser (finansudvalgets aktstykker 1953-54, nr. 246).

Endelig kan nævnes, at undervisningsministeren i forbindelse med forslag om licensforhøjelse i 1956 anmodede finansudvalget om godkendelse af, at man indtil videre hensatte 15 % af radiolicensindtægterne på en særlig konto »ekstraordinær afskrivning« til imødegåelse af udgifterne med etablering af FM-stationer og til udlån til fjernsynet (finansudvalgets aktstykker 1956-57, nr. 578).

Bortset fra de her nævnte sager har der i perioden 1926-1959 ikke været forelagt finansudvalget sager vedrørende Danmarks Radios drifts- og anlægsdispositioner.

c. Afsluttende bemærkninger

Sammenfattende kan det siges, at der i perioden 1926-1959 ikke synes at have bestået nævneværdige divergenser med hensyn til spørgsmålet om Danmarks Radios administrative og økonomiske stilling.

Institutionens drift har til stadighed hvilet på licensindtægter, og udgifterne er afholdt på grundlag af de af ressortministeren godkendte budgetter, som har været optaget på de årlige budgetlove.

Kontrollen med Danmarks Radios økonomiske dispositioner synes at have været begrænset, og finansministeriet har kun været impliceret i beskedent omfang, hvorimod finansudvalget ud over indstillinger om licensforhøjelser har fået forelagt en række sager ud fra den opfattelse, at de har været af en sådan karakter og størrelse, at deres fremme kunne få betydning for den fremtidige licensstørrelse.

II. Den gældende radioordning

A. Lovgrundlaget

Grundlaget for Danmarks Radios nuværende status er lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning, som er medtaget som bilag 1. Loven er ændret ved lov nr. 158 af 31. maj 1961 om ophavsretten til litterære og kunstneriske værker § 63 og ved lov nr. 213 af 4. juni 1965 om ændring i forskellige lovbestemmelser om straf, konfiskation m. v. §90. Ingen af disse lovændringer berører forhold af betydning for udvalgets overvejelser.

I forbindelse med oprettelsen af ministeriet for kulturelle anliggender overførtes bl. a. lovgivningen vedrørende radiospredning til dette ministerium, jfr. bekendtgørelse nr. 290 af 19. september 1961 om fastsættelsen af forretningsområdet for ministeriet for kulturelle anliggender. Heraf følger, at ministeren for kulturelle anliggender er indtrådt i den stilling, som efter lovens ordlyd er tillagt undervisningsministeren.

B. Danmarks Radios opbygning

Efter lovens § 1 er Danmarks Radio en selvstændig offentlig institution, der har eneret på radiospredning, omfattende såvel radiofoni som fjernsyn.

Danmarks Radio henhører administrativt under ministeren for kulturelle anliggender, som i henhold til radiospredningsloven efter indstilling fra radiorådet:

- 1) Fastsætter afgifterne for benyttelse af radio- og fjernsynsmottagere (licenser) med tilslutning fra finansudvalget, jfr. § 3, stk. 2.
- 2) Fastsætter bestemmelser om Danmarks Radios kasse- og regnskabsvæsen og om opkrævningen af licenserne, herunder de nærmere betingelser for afgiftspligtens indtræden og ophør, jfr. § 5, stk. 4.
- 3) Godkender Danmarks Radios budget og meddeler samtykke til evt. overskridelse af budgettets samlede sum i driftsåret, jfr. § 5, stk. 5.
- 4) Ansætter generaldirektøren, jfr. § 8, stk. 1.
- 5) Udfærdiger et lønningsreglement og normativ for Danmarks Radio, jfr. § 8, stk. 2.

Endvidere nedsætter ministeren for kulturelle anliggender radiorådet, jfr. lovens § 4, stk. 1,

og udnævner blandt rådets medlemmer formand og næstformand. Efter § 5, stk. 6, udfærdiger ministeren den for radiorådet fornødne forretningsorden og efter § 7 fastsætter ministeren størrelsen af honorarerne til radiorådets medlemmer.

a. Radiorådet

Den øverste myndighed i Danmarks Radio er radiorådet, som efter lovens § 5, stk. 1, har ledelsen af Danmarks Radio under ansvar over for ministeren for kulturelle anliggender.

Radiorådet sammensættes på følgende måde, jfr. lovens § 4:

To medlemmer udpeges direkte af ministeren for kulturelle anliggender.

Et medlem, der skal være radioteknisk kyn- dig, udpeges af ministeren for offentlige arbejder.

10 medlemmer udpeges af folketinget som repræsentanter for lyttere og fjernseere.

Hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier udpeger et medlem.

Radiorådet fastsætter de almindelige principper, der skal gælde for Danmarks Radios virksomhed, og er ansvarligt for, at udsendelserne er af alsidig, kulturel og oplysende art, jfr. § 5, stk. 2.

Om de opgaver, det påhviler radiorådet at varetage, er det i loven specielt anført, at radiospredningsfonden er undergivet rådets bestyrelse, § 5, stk. 3, og at radiorådet efter § 5, stk. 5, udarbejder et budget for det kommende finansår over anvendelsen af de midler, der kan antages at stå til rådighed. Budgettet skal forelægges ministeren for kulturelle anliggender til godkendelse, og overskridelse i driftsåret af budgettets samlede sum må ikke finde sted uden dennes samtykke.

Radiorådet afgiver endvidere indstilling til ministeriet for kulturelle anliggender om fastsættelse af licensafgifterne, jfr. § 3, stk. 2, og om udfærdigelse af lønningsreglement og normativ, jfr. § 8, stk. 2.

De nærmere regler vedrørende radiorådets virksomhed er fastsat i rådets forretningsorden, som i henhold til lovens § 5, stk. 6, udfærdiges af kulturministeren.

Efter lovens § 6 nedsætter radiorådet de nødvendige udvalg, hvis sammensætning og

kompetence fastsættes i radiorådets forretningsorden. Af særlig betydning for de udvalgte forelagte spørgsmål er radiorådets forretningsudvalg.

b. Radiorådets forretningsudvalg

Forretningsudvalget består af radiorådets formand og næstformand, det efter indstilling fra ministeren for offentlige arbejder beskikkede radioteknisk kyndige medlem, et af de medlemmer, der er udpeget af de i folketingets finansudvalg repræsenterede partier, og 2 af de 10 som repræsentanter for lyttere og seere udpegede medlemmer, jfr. § 9, stk. 1, i den nugældende forretningsorden for radiorådet af 22. oktober 1964, som trådte i kraft den 1. november 1964.

Ifølge § 9, stk. 3, behandler forretningsudvalget »alle sager af økonomisk og administrativ art, der ikke er henlagt til generaldirektørens afgørelse, og forbereder sagerne til forelæggelse for radiorådet. Dersom specificerede udgiftsposter i de af radiorådet godkendte budgetter må forudses at blive overskredet med mere end 10 %, forelægges de til afgørelse i forretningsudvalget under ansvar for radiorådet. Bevillingssager vedrørende udgiftsposter, der ikke er medtaget i de godkendte specificerede budgetter, men som falder inden for disses rammer eller forudsætninger, forelægges for forretningsudvalget til afgørelse under ansvar over for radiorådet, såfremt bevillingen overstiger 10.000 kr. Overstiger bevillingen 25.000 kr., træffes afgørelsen af radiorådet.«

Forretningsudvalget skal have forelagt månedlige regnskabsoversigter, og det påhviler generaldirektøren at underrette forretningsudvalget om besvarelser af forespørgsler af ikke-principiel karakter fra ministeriet for kulturelle anliggender, jfr. forretningsordenens § 9, stk. 4 og 5.

c. Generaldirektøren

Efter radiospredningslovens § 8 ledes Danmarks Radios daglige drift af generaldirektøren, som udnævnes af ministeren for kulturelle anliggender efter indstilling fra radiorådet.

De nærmere regler vedrørende generaldirektørens kompetence og virksomhedens daglige drift fastsættes i en af radiorådet udfærdiget forretningsorden for Danmarks Radio, jfr. § 13, stk. 2, i radiorådets forretningsorden.

Ifølge § 2 i forretningsordenen for Dan-

marks Radio af 6. december 1966 har generaldirektøren, bortset fra de under generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet hørende radio- og fjernsynsstationer, den øverste ledelse af og ansvaret for den daglige drift af Danmarks Radio herunder for, at de budgetbeløb, som af radiorådet stilles til rådighed for driften, ikke overskrides.

Efter § 3 i samme forretningsorden afgiver generaldirektøren gennem det udvalg, sagen vedrører (forretningsudvalget eller programudvalget), indstilling til radiorådet om:

- a. Radio- og fjernsynsafgiftens størrelse.
- b. Budget- og tillægsbevilling.
- c. Bevillingssager vedrørende udgiftsposter, der ikke er medtaget i de godkendte specificerede budgetter, men som falder inden for disses rammer eller forudsætninger, såfremt bevillingen overstiger 25.000 kr.
- d. Regnskab for hvert forløbet finansår.
- e. Årsberetning.
- f. Sæsonplaner.
- g. Ændringer i normativ og lønningsreglement.
- h. Afslutning og opsigelse af kontrakter og overskomster af væsentlig betydning.
- i. Sager vedrørende ansættelse og afskedigelse af
 1. programmedarbejdere,
 2. dirigenter,
 3. tjenestemænd i 25. og højere lønningsklasser og dermed ligestillede kontraktansatte.
- j. Alle andre sager, som generaldirektøren skønner er af en sådan betydning, at de bør afgøres af radiorådet.

Til forretningsudvalget afgiver generaldirektøren, jfr. § 6, udover de i § 3 under forretningsudvalgets område henhørende sager:

A. Til behandling og godkendelse

- a. Sager vedrørende specificerede udgiftsposter i de af radiorådet godkendte budgetter, dersom disse må forudses at blive overskredet med mere end 10 %.
- b. Bevillingssager vedrørende udgiftsposter, der ikke er medtaget i de godkendte specificerede budgetter, men som falder inden for disses rammer eller forudsætninger, såfremt bevillingen overstiger 10.000 kr.
- c. Medarbejdernes oversøiske tjenesterejse til konferencer m. v.
- d. Sager af økonomisk og administrativ art af principiel betydning samt sager i øvrigt, som generaldirektøren skønner er af en sådan betydning, at de bør afgøres af forretningsudvalget.

B. Til underretning

- a. Besvarelser af forespørgsler af ikke-principiel karakter fra ministeriet for kulturelle anliggender.
- b. Månedlige regnskabsoversigter.

c. Andre sager, som generaldirektøren skønner er af særlig interesse for forretningsudvalget.

d. Finansiering

Danmarks Radio er en selvfinansierende institution, til hvis virksomhed de fornødne midler tilvejebringes gennem årlige afgifter for benyttelse af radio- og fjernsynsmodtagere, jfr. lovens § 3, stk. 1.

Afgifterne skal ifølge lovens § 3, stk. 3, have en sådan størrelse, at der derved bliver dækning for alle Danmarks Radios udgifter samt for forrentning og afskrivning af statskassens udlæg i henhold til § 2, hvorefter ministeren for offentlige arbejder bemyndiges til efter aftale med ministeren for kulturelle anliggender at oprette og drive de for Danmarks Radio fornødne radiofoni- og fjernsynsstationer samt til forskudsvis at afholde de hermed forbundne udgifter. De i så henseende fornødne beløb bevilges på de årlige finanslove.

Efter § 3, stk. 4, samles afgifterne i en fond, der benævnes radiospredningsfonden, og som vil være at anvende udelukkende til radiospredningens formål.

Som foran nævnt er radiospredningsfonden underkastet radiorådets bestyrelse, og radiorådet udarbejder for hvert finansår budget over anvendelsen af de midler, der kan antages at stå til rådighed. Danmarks Radios budget har som nævnt ovenfor side 10 til stadighed — under skiftende konti — været optaget på de årlige budgetlove. Siden 1969 har radioens budget figureret på finansloven under følgende afsnit:

§ 2.30. (drifts- og anlægsbudget)

§ 30. I. (statens formue- og kapitalkonti).

kendt med, at man i Danmarks Radio for øjeblikket undersøger mulighederne for en omlægning af budgetteringen henimod en ordning, som bygger på opstilling af budgetter også for den enkelte programafdelings udsendelsesudgifter.

Når driftsledelsens budgetbidrag er udarbejdet, forelægges dette af generaldirektøren i forretningsudvalget, hvor forslaget underkastes en realitetsbehandling, forinden det afgives til radiorådet.

Efter radiorådets behandling af budgettet skal rådet efter § 3, stk. 2, i radiorådets forretningsorden inden hvert års 15. august forelægge ministeren et foreløbigt detaljeret budget for institutionens virksomhed (herunder anlægsvirksomhed) i det kommende finansår, opdelt i afsnit for henholdsvis radiofoni og fjernsyn. Budgettet skal være ledsaget af lister over samtlige lønninger og honorarer, der udbetales af Danmarks Radio, samt i øvrigt være ledsaget af fornødne specifikationer og forklarende bemærkninger til de enkelte konti.

Efter radiorådets forretningsorden § 3, stk. 3, skal dette budget i februar revideres af radiorådet under hensyn til de senest indvundne erfaringer, hvorefter det indsendes til ministerens godkendelse.

Såfremt det i et driftsår måtte vise sig nødvendigt at overskride budgettets samlede sum, kræves der hertil samtykke fra ministeren for kulturelle anliggender, jfr. radiospredningslovens § 5, stk. 5. I tilslutning hertil er det i radiorådets forretningsorden § 3, stk. 4, bestemt, at ministerens godkendelse dog for så vidt angår mindre eller uundgåelige overskridelser søges under et gennem et i hvert års december måned indsendt tillægsbudget for det løbende finansår.

På dette tillægsbudget optages endvidere andre budgetmæssige reguleringer, herunder sådanne som eventuelt måtte følge af ændrede licenssatser (jfr. nedenfor) eller øget tilgang af licensbetalende seere og lyttere.

b. Licensfastsættelsen

I tilslutning til udarbejdelsen af de årlige budgetforslag skal der tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de forventede udgifter skønnes at nødvendiggøre en indtægtsforøgelse gennem forhøjelse af licenserne. I overvejelserne herom indgår ikke blot en sammenlig-

C. Budgetbehandlingen m. v. i Danmarks Radio

a. Drifts- og anlægsbudgettet

Udkastet til de årlige budgetforslag udarbejdes af Danmarks Radios driftsledelse, som fra ministeriet for kulturelle anliggender - i lighed med andre institutioner under dette ministerium - modtager de sædvanlige indkaldelsesskrivelser indeholdende bl. a. tidspunkt for budgetbidragets afgivelse samt reglerne for budgettets opstilling m. v.

Danmarks Radios budgetbidrag udarbejdes i institutionens økonomiafdeling. Udvalget er be-

ning mellem indtægter og udgifter for det enkelte finansår, men tillige en vurdering af den forventede økonomiske udvikling i de kommende finansår. I overvejelserne indgår som et vigtigt moment hensynet til likviditeten i radiospredningsfonden, der som foran nævnt er det økonomiske grundlag for institutionens virksomhed, herunder bl. a. finansieringen af de omfattende anlægsarbejder, som er i gang.

Vedtager radiatorådet forslag om regulering af licenserne, udfærdiges der en indstilling til ministeren for kulturelle anliggender med en nærmere motivering for forslaget.

Den sidste licensforhøjelse blev gennemført med virkning fra 1. april 1970. Til illustration af fremgangsmåden kan det nævnes, at det i aktstykket til finansudvalget (1969-70 nr. 159) vedrørende denne licensforhøjelse bl. a. hedder:

»Radiatorådet har oplyst, at Danmarks Radios regnskab for 1969-70 forventes at ville udvise et kasseunderskud på ca. 22 mill. kr., medens budgettet for 1970-71, når hensyn tages til forventede omkostningsstigninger i løbet af finansåret, påregnes at ville udvise et kasseunderskud på 44 mill. kr. Radiospredningsfondens likvide reserver i perioden indtil 31. marts 1971 forventes reduceret til ca. 39 mill. kr., medmindre der sker en forhøjelse af licensindtægterne.«

c. Personalespørgsmål

For så vidt angår behandlingen af personalespørgsmål, herunder oprettelse af nye stillinger og opnormeringer, udarbejder driftsledelsen ligeledes et oplæg til forelæggelse for forretningsudvalg og radiatoråd. Forud for oplæggets udarbejdelse indhenter personaleafdelingen de enkelte afdelingers personaleønsker, og på grundlag af disse sammenholdt med de givne bevilninger udfærdiger driftsledelsen en indstilling, som af generaldirektøren forelægges i forretningsudvalget, hvor sagen realitetsbehandles inden forelæggelsen for radiatorådet.

Danmarks Radios medarbejdere ansættes enten som tjenestemænd eller i henhold til kollektiv overenskomst eller ved særlig kontrakt.

Ansættelse som tjenestemand ved Danmarks Radio svarer til tjenstemandsansættelse i staten. Efter radiospredningslovens § 8, stk. 2, udfærdiger ministeren for kulturelle anliggender efter indstilling fra radiatorådet et lønningsreglement og et normativ for Danmarks Radio.

Reglerne i det nugældende lønningsreglement af 1. februar 1965 betegner stort set en afskrift af bestemmelserne i den tidligere lov om tjenestemænd i statens tjeneste, og udvalget er bekendt med, at man i Danmarks Radio for øjeblikket er i færd med at udarbejde et forslag til et nyt lønningsreglement, der i lighed hermed bygger på den nugældende tjenestemandsløvs.

I normativet for Danmarks Radio opregnes antallet af normerede tjenestemandstillinger ved Danmarks Radio angivet i et lønrammesystem helt svarende til den nugældende lov om klassificering af tjenestemænd i statens tjeneste.

Ifølge forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret 1969-70 var det forventede antal tjenestemandsansatte ved Danmarks Radio i 1969-70 680 ud af et samlet personale på 2329 personer.

Når radiatorådet har behandlet og vedtaget driftsledelsens oplæg vedrørende tjenestemandsansættelser m. v., indstiller radiatorådet dette til ministeriets godkendelse i form af et forslag til normativ.

Med hensyn til personale, der ikke er tjenestemænd, forelægges radiatorådets beslutning ikke for ministeriet, idet rådet efter § 13, stk. 4, i radiatorådets forretningsorden fastsætter antallet af samt ansættelses- og aflønningsvilkår for kontraktansat personale.

d. Afsluttende bemærkninger

I de første år efter den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden i 1959 kunne Danmarks Radio ved programlægningen og budgetbehandlingen i overvejende grad lade institutionens egen økonomiske stilling være afgørende i tillid til, at de af radiatorådet vedtagne budgetter næppe ville blive væsentlig reducerede under den efterfølgende behandling i ministeriet for kulturelle anliggender.

Med indførelsen af bindende rammer for de flerårige budgetoverslag for anlægsvirksomhed samt gennemførelsen af begrænsninger i antallet af nyansættelser (personalelofter) er der imidlertid sket en væsentlig ændring i budgetlægningen, idet man nu rent faktisk har overholdt de rammer, der forud er opstillet for anlægsvirksomheden og personaleudvidelserne, jfr. i øvrigt nedenfor side 31 ff.

D. Budgetgennemgangen m. v. i ministeriet for kulturelle anliggender

a. Drifts- og anlægsbudgettet

Ministeren for kulturelle anliggender er efter den nugældende ordning parlamentarisk ansvarlig for Danmarks Radios virksomhed.

Ministerens kompetence og indflydelse i relation til Danmarks Radio er imidlertid væsentlig mere begrænset end i forholdet til andre institutioner under ministeriet, og specielt hvad angår Danmarks Radios programvirksomhed har det været en af skiftende ministre fast fulgt praksis ikke at blande sig i spørgsmål vedrørende programmerne og disses tilrettelæggelse.

Som nævnt i foregående afsnit er der i radiospredningsloven fastsat bestemmelser, som foreskriver ministerens godkendelse af eller samtykke til en række dispositioner, hovedsagelig af økonomisk og administrativ karakter.

Dette gælder således institutionens budgetter, som skal godkendes af ministeren, som også skal meddele samtykke, såfremt det i finansårets løb måtte vise sig nødvendigt at overskride budgettets samlede sum. Det er endvidere ministeren, der - med finansudvalgets tilslutning - fastsætter licensernes størrelse efter indstilling fra radiatorådet, ligesom ministeren udarbejder normativ og lønningsreglement for Danmarks Radios tjenestemænd. Endvidere er det i forretningsordenen for radiatorådet (§ 3, stk. 5) bestemt, at ministeren efter indstilling fra rådet fastsætter de fornødne regler for anbringelse af radiospredningsfondens midler og Danmarks Radios regnskabsafregning.

Efter radiospredningslovens § 10 skal radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2. I bemærkningerne til § 10 i lovforslaget (Folketingstidende 1958-59, tillæg A, spalte 2322) hedder det:

»Det foreslås som hidtil til orientering at optage radiospredningsfondens budget i finansloven, jfr. den gældende lovs § 8.«

Budgetternes optagelse på de årlige bevillingslove med fornøden korrektion på tillægsbevillingslovene indebærer, at Danmarks Radios budgetbidrag i teknisk forstand udfærdiges efter samme retningslinier som de øvrige afsnit til finanslovens § 2. Med henblik på budgettets optagelse på de årlige budgetlovforslag indkalder ministeriet for kulturelle anliggender

som foran nævnt Danmarks Radios bidrag sammen med bidragene fra de øvrige institutioner under ministeriet.

I årene til og med finansåret 1962-63 indeholdt tekstbidraget til § 2 i lighed med, hvad der gjaldt andre institutioner på dette finanslovsafsnit, kun en kortfattet angivelse af de forventede indtægter for henholdsvis radio og fjernsyn, og angivelsen af de anslåede udgifter var spaltet op i en række hovedkonti forskellige fra de i finanslovsforslaget i øvrigt benyttede.

Siden budgetbidraget for finansåret 1963-64 har Danmarks Radios budgetbidrag på finanslovens § 2 været udarbejdet på grundlag af finanslovens almindelige standardkonti, og alt i alt adskiller budgetbidraget, hvad angår den tekniske udformning, sig principielt ikke fra ministeriets øvrige bidrag, når bortses fra, at der i det oprindelige budgetbidrag ikke er medtaget nogen oversigt over det foreslåede godkendte og forventede antal ansatte personer i det kommende finansår (personaleskemaet kolonne 3 og 4). Om dette spørgsmål, der, som det nedenfor vil blive omtalt, har givet anledning til en meningsudveksling mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet, bemærkes, at ministeriet for kulturelle anliggender hidtil har imødekommet Danmarks Radios ønske om at undlade at medtage sådanne oversigter i selve forslaget til finanslov under henvisning til, at radiatorådet først behandler disse spørgsmål henimod finansårets slutning. De ønskede personaleoversigter er imidlertid efterfølgende af ministeriet blevet fremsendt til finansudvalget, og oversigterne er blevet medtaget i ændringsforslagene til finanslovsforslaget, ligesom de også findes i forslag til tillægsbevillingslov, jfr. således forslaget til tillægsbevillingslov for finansåret 1969-70 (anmærkningerne side 84 ff).

Det bemærkes i denne forbindelse, at udvalget er bekendt med, at Danmarks Radio som led i overvejelserne om at opstille afdelingsbudgetter undersøger mulighederne for at fremskynde tidspunktet for personaleoversigternes udarbejdelse, hvilket imidlertid vil forudsætte ændrede terminer for radiatorådets behandling af personalenormeringerne.

Ud over ministeriets medvirken **til**, at Danmarks Radios budgetbidrag udfærdiges i en teknisk rigtig form, kan budgetbehandlingen næppe betegnes som særlig dybtgående, for så vidt som der ikke anstilles en undersøgelse af de enkelte konti svarende til gennemgangen af

ministeriets andre institutioner. Ved inddragelsen af Danmarks Radios anlægsvirksomhed og personaleforhold under de for kulturministerens administrationsområde under et fastsatte rammer er budgetgennemgangen imidlertid blevet mere indgående, navnlig fordi man for at kunne overholde rammerne har måttet foretage en afvejning af Danmarks Radios budgetforslag og forslagene fra de øvrige institutioner under ministeriet.

b. Licensfastsættelsen

Som foran nævnt fastsættes licenserne — efter indstilling fra radiatorådet - af ministeren for kulturelle anliggender med finansudvalgets tilslutning.

Efter modtagelsen af radiatorådets indstilling udarbejder ministeriet en indstilling om licensfastsættelsen, som forelægges finansudvalget uden forhåndsforelæggelse for finansministeriet.

Indstillingen til finansudvalget udfærdiges i en form ganske svarende til den, der sædvanligvis anvendes i skrivelser til finansudvalget, når bortses fra, at den sædvanlige bemærkning om, at »finansministeriets tilslutning foreligger«, er erstattet af en bemærkning om, at afgifterne fastsættes i henhold til § 3, stk. 2, i lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning.

Ministeriet har i det hele kunnet følge radiatorådets indstillinger.

I et enkelt tilfælde har ministeriet dog som følge af særlige omstændigheder reduceret størrelsen af de foreslåede licensforhøjelser, nemlig i forbindelse med licensfastsættelsen, som trådte i kraft den 1. april 1969.

De særlige problemer i forbindelse med denne licensfastsættelse var knyttet til bestemmelserne i lov nr. 427 af 21. november 1967 om avancement, som efter monopoltilsynets opfattelse måtte antages også at omfatte radio- og TV-licenser uanset den særlige procedure, der i radiospredningsloven er foreskrevet for licensfastsættelsen. Efter forelæggelsen af yderligere regnskabsmateriale meddelte monopoltilsynet den 26. januar 1969, at man var af den opfattelse, at den foreslåede forhøjelse af radiolicensen med 5 kr. (excl. omsætningsafgift) faldt inden for de i avancementlovens § 1 fastlagte rammer, men at en forhøjelse af fjernsyns-

afgiften med mere end 18 kr. (excl. omsætningsafgift) ville gå ud over lovens rammer.

I overensstemmelse hermed udfærdigede ministeriet for kulturelle anliggender herefter indstilling til finansudvalget om en forhøjelse på 5 kr. for radiolicensen og for fjernsynslicensens vedkommende en forhøjelse på 18 kr. i stedet for den af radiatorådet indstillede forhøjelse på 30 kr. (excl. omsætningsafgift).

Finansudvalget tiltrådte indstillingen. Der henvises til finansudvalgets aktstykker 1968-69, nr. 191.

I forbindelse med behandlingen af licenssagerne har ministeriet efter finansudvalgets anmodning forsynet dette med supplerende oplysninger og materiale.

Når finansudvalgets samtykke foreligger, godkendes licensfastsættelsen af ministeren for kulturelle anliggender i en skrivelse til radiatorådet.

c. Personalespørgsmål

1. Tjenestemænd

Som foran på side 13 anført udfærdiger ministeren for kulturelle anliggender efter indstilling fra radiatorådet et normativ for Danmarks Radio, som indeholder en angivelse af de normerede tjenestemandstillinger ved institutionen.

Radiatorådets forslag til normativ forelægges sædvanligvis ministeriet i begyndelsen af hvert finansår.

Medens ministeriet i årene umiddelbart efter den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden i meget vid udstrækning imødekom radiatorådets indstillinger, har ministeriet gennem de sidste år underkastet normativforslagene en langt mere indgående behandling, hvorunder ministeriets standpunkt bl. a. på baggrund af den usikkerhed, som herskede under forberedelserne til den nye tjenestemandlov, i alt væsentligt har været kun at imødekomme forslag, om hvilke det måtte antages, at de også ville være blevet godkendt, såfremt der havde været tale om forslag inden for statstjenestemandsområdet.

Til belysning af de i denne periode fulgte retningslinier kan nævnes, at økonomiministeriet i skrivelse af 12. maj 1966 bl. a. tilskrev ministeriet for kulturelle anliggender således:

»Efter vedtagelse i regeringen er det pålagt Tjenestemandskommissionen af 1965 at fremskyn-

de udarbejdelsen af et nyt løn- og klassificerings-system for staten mest muligt.

Under hensyn hertil er det bestemt, at der i den i § 46, stk. 2, i lov nr. 154 af 7. juni 1958 om lønninger og pensioner m. v. til statens tjenestemænd omhandlede normeringslov for finansåret 1967-68 ikke vil kunne optages bestemmelser om regulering af antallet af tjenestemandstillinger og om oprykning eller nedrykning af bestående stillinger, d. v. s. sådanne forslag, som normalt er optaget under normeringslovens § 1.

Som det fremgår af foranstående, vil der herefter ikke kunne fremsættes forslag om oprettelse af nye stillinger eller om oprykning af stillinger pr. 1. april 1967.

I tilfælde, hvor det må anses for uomgængelig nødvendigt at oprette nye stillinger, f. eks. i forbindelse med igangsætning af nye arbejdsopgaver (indsætning af nye skibe eller lignende), vil økonomiministeriet på grundlag af indstilling fra den pågældende styrelse søge lønningsrådets tilslutning til etablering af det fornødne antal funktioner i unormeret stilling, jfr. lønnings- og pensionslovens § 12, stk. 5.«

Som besvarelse af en henvendelse fra radiorådet angående dette spørgsmål meddelte ministeren for kulturelle anliggender i skrivelse af 7. november 1966:

»I skrivelse af 11. oktober 1966 har radiorådet meddelt, at man finder det naturligt og ønskeligt, at Danmarks Radio stiller forslag om og får godkendt ændringer i normativet for Danmarks Radio pr. 1. april 1967, uanset at økonomiministeriet har bestemt, at der under hensyn til, at det er pålagt tjenestemandskommissionen af 1965 at fremskynde udarbejdelsen af et nyt lønnings- og klassificeringssystem for staten mest muligt, ikke på normeringsloven for finansåret 1967-68 vil kunne optages bestemmelser om regulering af antallet af statstjenestemandstillinger og om oprykning eller nedrykning af bestående stillinger, og at tilsvarende skal gælde det tjenestemandslignende personale, hvis normeringsforhold er fastsat i et af økonomiministeren fastsat lønningsreglement.

Radiatorådet henviser som begrundelse for sin indstilling til det forhold, at resultatet af tjenestemandskommissionens arbejde næppe umiddelbart vil omfatte Danmarks Radio, og derfor selv må søge en eventuel nyordning overført på Danmarks Radios lønningsreglement og normativ, hvilket erfaringsmæssigt er særdeles tidkrævende. Der henvises endvidere til, at Danmarks Radio i overensstemmelse med vedtagelse i radiatorådet i efteråret 1965 i forbindelse med licensdrøftelserne ved normeringen for finansåret 1966-67 har pålagt sig så strenge restriktioner, at en undladelse af at foretage sædvanlige justeringer pr. 1. april 1967 vil virke særlig hård.

I anledning heraf skal man meddele, at ministeriet for kulturelle anliggender finder det rigtig og nødvendigt, at de af økonomiministeriet fastlagte retningslinier med hensyn til normering af tjenestemandstillinger inden for statstjenesten i

finansåret 1967-68 finder tilsvarende anvendelse på stillinger ved Danmarks Radio. Det bemærkes herved, at det forventede nye lønnings- og klassificeringssystem for staten formentlig ligesom i 1958-59 vil kunne gennemføres for Danmarks Radio med virkning fra samme dato som i staten, og at staten ved de seneste års normeringslovforslag har været ligeså restriktiv med hensyn til normeringer som Danmarks Radio pr. 1. april 1966.

Ministeriet vil derfor alene kunne godkende normeringen af sådanne stillinger, som måtte være nødvendige for tjenestemandansættelse af aspiranter, hvis aspiranttid udløber i finansåret 1967-68, og sådanne enkelte nye stillinger, som må anses for uomgængeligt nødvendige, f. eks. i forbindelse med igangsætning af nye arbejdsopgaver.«

På denne baggrund afslog ministeriet for kulturelle anliggender at imødekomme den langt overvejende del af de enkeltforslag til op- og nynormeringer, som var indeholdt i forslaget til normativ pr. 1. april 1967

Tilsvarende holdning indtog ministeriet med hensyn til det følgende års normeringsforslag.

Under behandlingen af normativforslagene har ministeriet for kulturelle anliggender underhånden været i løbende kontakt med økonomiministeriet, senere ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen, i forbindelse med afklaringen af tvivlsspørgsmål.

Dette kom klart til udtryk ved overgangen til de nye indplaceringer i det nye tjenestemandssystem, hvor ministeriet efter aftale med Danmarks Radio underhånden rettede henvendelse til ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen med anmodning om, at dette ministerium stillede teknisk assistance til rådighed under udarbejdelsen af normativforslaget for 1969-70.

Ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen imødekom anmodningen, og i samarbejde med en repræsentant for dette ministerium udarbejdede Danmarks Radio herefter normativforslaget, som af radiatorådet blev forelagt ministeriet for kulturelle anliggender ved skrivelse af 24. september 1969.

I ministeriets godkendelse af forslaget af 18. oktober 1969 hedder det bl. a.:

»Det fremgår af sagen, at indplaceringerne er foretaget i samarbejde med en repræsentant for ministeriet for statens lønnings- og pensionsvæsen i overensstemmelse med de retningslinier, der har været gældende ved tilsvarende indplaceringer på statstjenestemandsområdet.

Det er endvidere oplyst, at lønningsministeriets repræsentant har kunnet tiltræde forslaget med undtagelse af indplaceringen af overassistenterne i

den hidtidige 15. lønklasse i henholdsvis lønramme 17, 18 og 19.

I anledning heraf skal man meddele, at ministeriet for kulturelle anliggender kan godkende normativforslaget i den af radiatorådet foreslåede udformning, herunder den nævnte indplacering af overassistenterne i 15. lønklasse, idet man kan tilslutte sig, at de pågældende stillinger sidestilles med det af radiatorådet omtalte kontorphonale inden for post- og telegrafvæsenet og statsbanerne.

Opmærksomheden henledes på, at repræsentanter for henholdsvis TV-personaleforeningen, personaleforeningen for radio samt programmedarbejderforeningen over for ministeriet mundtligt har givet udtryk for en række indplaceringsønsker, der imidlertid på nuværende tidspunkt ikke har kunnet møde kommes.«

2. Overenskomstansatte

Med hensyn til det ikke-tjenestemandsansatte personale ved Danmarks Radio er ministeriets indflydelse væsentlig mindre, idet spørgsmål om ansættelse af sådant som foran nævnt i henhold til radiatorådets forretningsorden afgøres af radiatorådet uden forelæggelse for ministeriet for kulturelle anliggender.

Gennem behandlingen og godkendelse af Danmarks Radios budgetforslag har ministeriet dog til stadighed haft mulighed for at øve en vis indflydelse på størrelsen af de beløb, som stilles til rådighed til lønninger.

Men henblik på at dæmpe stigningen i statens personaleforbrug blev der ved finansministeriets cirkulære af 16. juni 1969 fastsat maksimumtal for de enkelte ministerområders personaleletal for finansårene 1970-71 til 1973-74.

For det samlede administrationsområde under ministeriet for kulturelle anliggender (herunder Danmarks Radio) blev disse tal oprindeligt fastsat til: 1. april 1970: 5100, 1. april 1971: 5200, 1. april 1972: 5300 og 1. april 1973: 5400.

Selv om der, som det vil blive omtalt i afsnit III, hersker forskellige opfattelser i ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet vedrørende spørgsmålet, om man gennem personalelofterne kan begrænse radiatorådets kompetence med hensyn til ansættelse af kontraktansatte personale, har ministeriet for kulturelle anliggender over for Danmarks Radio krævet de angivne rammer overholdt. Da den angivne stigningstakt på 100 pr. år er væsentligt mindre, end institutionerne under ministeriet for kulturelle anliggender skønner fornøden, har ministeriet også for Danmarks Radios vedkommende måttet foretage en forholdsmæssig reduktion af de tidligere, på 3-års-budgetterne

godkendte personaleletal. Til belysning heraf kan nævnes, at ministeriet på finanslovforslaget for 1970-71 for Danmarks Radios vedkommende har nedskåret en tidligere godkendt udvidelse på 100 personer til 47.

d. Dispositioner over radiospredningsfondens midler

Efter § 3, stk. 5, i radiatorådets forretningsorden fastsætter ministeren for kulturelle anliggender de fornødne regler for anbringelse af radiospredningsfondens midler og Danmarks Radios regnskabsaflæggelse.

Der er ikke fastsat regler for anbringelsen af radiospredningsfondens midler, men radiatorådet har til alle væsentlige dispositioner angående formuens anvendelse indhentet samtykke fra ministeren for kulturelle anliggender.

1. Erhvervelse af fast ejendom

Som eksempel herpå kan nævnes, at ministeriet for kulturelle anliggender i efteråret 1966 efter forelæggelse for Statens Ligningsdirektorat bemyndigede radiatorådet til at erhverve et areal på 75-80.000 m² i Århus med henblik på senere opførelse af en radio- og TV-bygning.

Ministeriet godkendte endvidere i marts 1968 ligeledes efter forelæggelse for Statens Ligningsdirektorat erhvervelse af en grund i Gladsaxe på 18.000 m² til en værdi af 6 mill. kr.

2. Opførelse af TV-huset i Gladsaxe

I takt med udbygningen af fjernsynsvirksomheden har Danmarks Radio været nødsaget til at gennemføre et meget omfattende anlægsprogram, som især har været knyttet til opførelsen af fjernsynshuset i Gladsaxe. Efter vedtagelse i radiatorådet anmodede rådet i efteråret 1958 undervisningsministeren om bemyndigelse til at erhverve en egnet grund til opførelse af et fjernsynshus, samtidig med at man henstillede, at der blev nedsat et byggeudvalg.

Undervisningsministeriet nedsatte herefter et byggeudvalg, hvori finansudvalget blev repræsenteret med fire medlemmer. Byggeudvalget har siden nedsættelsen forestået byggeriet, som endnu ikke er afsluttet, og har herunder været i løbende kontakt med ministeriet for kulturelle anliggender, bl. a. i forbindelse med projekteringen af de forskellige etaper i byggeriet samt i de tilfælde, hvor regulering af byggebevillingerne har været påkrævede.

I forbindelse med behandlingen af sager vedrørende Danmarks Radios byggevirksomhed har ministeriet gennem de sidste år forelagt alle sådanne sager for boligministeriet til udtalelse.

3. Indførelse af farve-TV

Efter at ministeriet for kulturelle anliggender i april 1968 havde modtaget en betænkning fra radiokommissionen om indførelse af farve-TV, traf regeringen i efteråret s.a. afgørelse om, at kommissionens forslag herom i princippet skulle følges, og i fortsættelse heraf førtes der forhandlinger mellem finansministeren og ministeren for kulturelle anliggender. Disse forhandlinger resulterede i, at der den 12. september 1968 blev givet radiorådet bemyndigelse bl. a. til over anlægsbudgettet for det finansår, som man befandt sig i, at afholde merudgifter i forhold til budgettet på indtil 3,6 mill. kr. i forbindelse med opbygningen af farve-TV.

4. Erhvervelse af obligationer

Som yderligere et eksempel på, hvornår ministeriet for kulturelle anliggender har fået forelagt sager angående anvendelsen af radiospredningsfondens midler, kan nævnes Danmarks Radios køb og salg af obligationer.

I praksis behandler ministeriet sådanne sager på grundlag af en fra radiorådet modtaget indstilling, der blandt andet indeholder oplysninger om radiospredningsfondens likviditet. Forud for indstillingens afgivelse til ministeriet for kulturelle anliggender har Danmarks Radio efter den fulgte praksis underhånden været i kontakt med finansministeriet.

Som eksempel på behandlingen af sager af denne art kan anføres radiorådets skrivelse af 17. april 1970, som har følgende ordlyd:

»Med henvisning til tidligere brevveksling, senest ministeriets skrivelse af 7. d. m. (l.k.t.j.nr. 104-3-70) vedrørende anbringelse af radiospredningsfondens likvide midler i obligationer, skal man herved anmode om bemyndigelse til at anbringe yderligere 20 mill. kr. i obligationer, fortrinsvis kortfristede.

Man tillader sig at henvise til vedlagte til brug for radiorådets forretningsudvalg udarbejdede redegørelse og skal i øvrigt bemærke, at finansministeriets statsgældskontor underhånden har meddelt, at der ikke derfra haves noget at bemærke til forslaget.«

Ministeriet for kulturelle anliggender meddelte den ønskede bemyndigelse ved skrivelse af

26. juni 1970. Obligationskøbet forudsattes foretaget efter forhandling med finansministeriet.

Ministeriet for kulturelle anliggender har til stadighed imødekommet radiorådets indstillinger vedrørende anbringelse af radiospredningsfondens formue i værdipapirer, uden at disse sager har været forelagt for finansudvalget. Dette har givet anledning til en meningsudveksling mellem revisionsdepartementet og ministeriet for kulturelle anliggender, som nærmere vil blive omtalt i afsnit III, side 33 ff.

e. Revisionen af Danmarks Radios regnskaber

Indtil 1. april 1969 bestod en særlig revisionsordning for Danmarks Radio fastsat i § 3, stk. 6, i forretningsordenen for radiorådet. Efter denne bestemmelse ansatte ministeren for kulturelle anliggender to revisorer, hvoraf den ene tillige skulle være kasseinspektør og den anden statsautoriseret revisor. Revisionen blev foretaget efter retningslinierne i en af ministeren for kulturelle anliggender udfærdiget instruks senest af 13. november 1964.

Siden radiofonis oprettelse og indtil 1. april 1969 var revisionen af Danmarks Radios regnskaber overdraget et privat revisionsfirma, som i samarbejde med en tjenestemand fra de skiftende ressortministerier tog sig af de revisionsmæssige opgaver i forbindelse med den tal- og bogholderimæssige kontrol med radiospredningsfondens indtægter og udgifter m. v.

Denne særlige revision aflagde årligt revisionsberetning til ministeriet for kulturelle anliggender, som i en række tilfælde anmodede Danmarks Radio om at redegøre nærmere for visse af revisionen fremdragne forhold.

Revisionsdepartementet fik efterfølgende de årlige regnskaber tilsendt samt beretningen fra den særlige revision, og revisionsdepartementet førte et vist tilsyn med den særlige revision, ligesom departementet varetog opgaver af økonomisk og juridisk karakter. Revisionsdepartementet har også løbende været holdt underrettet om bevægelser i det fastansatte personales løn- og pensionsforhold.

En række bemærkninger fra den særlige revision i beretningen for finansåret 1964-65 gav anledning til, at revisionsdepartementets beretning blev optrykt i den af *statsrevisorerne* afgivne tillægsbetænkning over statsregnskabet 1965-66 (side 103) med følgende tilføjelse:

»Statsrevisorerne må holde for, at statens almindelige revisionssystem også bør omfatte Danmarks Radio.«

Det af folketinget nedsatte udvalg angående statsrevisorernes betænkning over statsregnskabet 1965-66 gav efter yderligere brevveksling med ministeriet for kulturelle anliggender i sin betænkning af 3. april 1968 udtryk for den opfattelse, at Danmarks Radios særlige karakter ikke kan nødvendiggøre en særordning, og at udvalget derfor tilslutter sig statsrevisorernes udtalelse.

Efter at folketinget havde vedtaget folketingsudvalgets forslag om godkendelse af statsregnskabet for det pågældende finansår, modtog ministeriet for kulturelle anliggender fra finansministeren meddelelse om, at man herefter betragtede sagen som afgjort, og at man samtidig hermed havde anmodet revisionsdepartementet om at tage kontakt med Danmarks Radio med henblik på den kommende revisionsordnings praktiske tilrettelæggelse.

Ministeriet for kulturelle anliggender underrettede herefter radiatorådet om den foretagne omlægning af revisionsarbejdet, og efter nærmere drøftelse blev det besluttet, at revisionsdepartementerne med virkning fra 1. april 1969 overtog det fulde revisionsansvar for de af Danmarks Radio aflagte regnskaber.

E. Finansministeriets medvirken ved budgetbehandlingen ni. v.

Gennem beskrivelsen i foregående afsnit af ministeriet for kulturelle anliggenders administration af Danmarks Radios forskellige sagsområder er der indirekte til dels også redegjort for omfanget af finansministeriets medvirken.

I det følgende skal der knyttes enkelte supplerende bemærkninger hertil med hensyn til finansministeriets medvirken, idet tilføjes, at de spørgsmål, hvorom der hersker divergerende opfattelser i ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet, nærmere vil blive omtalt nedenfor i afsnit III, side 28 ff.

Finansministeriets indflydelse er, som det fremgår af foranstående, først og fremmest knyttet til budgetbehandlingen og revisionsdepartementets varetagelse af revisionen af Danmarks Radios regnskaber.

a. Drifts- og anlægsbudgettet

Efter modtagelsen fra ministeriet for kulturelle anliggender af Danmarks Radios budgetbidrag

bliver dette underkastet fornyet behandling i finansministeriet.

For driftsbudgettets vedkommende har finansministeriets gennemgang af budgetbidraget først og fremmest vedrørt dettes tekniske udformning.

Efter budgetbehandlingen drager finansministeriet omsorg for, at Danmarks Radios budgetbidrag optages på de årlige bevillingslovsforslag, og i tilslutning hertil underrettes ministeriet for kulturelle anliggender om de reguleringer, der måtte være sket under finansministeriets behandling.

Som eksempel på spørgsmål, som finansministeriet har taget op over for ministeriet for kulturelle anliggender, kan nævnes, at man i forbindelse med behandling af ændringsforslag til finanslovsforslaget for finansåret 1969-70 i skrivelse af 13. februar 1969 meddelte ministeriet for kulturelle anliggender følgende:

»... finansministeriet kan tiltræde foranstående forslag med følgende ændringer og tilføjelser:

- a. I forslaget modtages den indtægtsreduktion, der vil være en følge af den nu vedtagne ændring i de forudsatte licensbeløb.
- b. Finansministeriet forventer at modtage underretning om, hvilke besparelser på Radioens drifts- og anlægsbudget, der måtte blive foretaget i anledning af de nævnte ændringer af licensbeløbene. De heraf foranledigede korrektioner til budgettet forudsættes til sin tid medtaget på forslag til lov om tillægsbevilling for 1969-70.
- c. Forinden den i forslaget forudsatte bevilling til oprettelse af EDB-anlæg udnyttes, forudsættes særskilt henvendelse til finansministeriet i overensstemmelse med bestemmelserne i finansministeriets cirkulæreskrivelse af 15. oktober 1964.«

Endvidere skal nævnes finansministeriets skrivelse af 3. november 1969, hvori det bl. a. hedder:

»Ved gennemgangen af Danmarks Radios bidrag til finanslovsforslaget for 1970-71 har finansministeriet bemærket, at Danmarks Radio på udgiftssiden medregner den indgående merværdiafgift, medens man samtidig på indtægtsbudgettet medtager den del af den udgående afgift, som man frigør sig for. Ifølge finansministeriets cirkulære af 10. juli 1967 (j.nr. F.B. 1/1967) skal institutioner, der i henhold til loven om merværdiafgiften er registreringspligtige, ikke opføre merværdiafgiften på bevillingsregnskabet, men på beholdningsregnskabet. Man skal derfor anmode om, at Danmarks Radios budget med virkning fra finansåret 1971-72 opstilles i overensstemmelse hermed.«

Henvendelsen blev forelagt Danmarks Radio, som i skrivelse af 13. marts 1970 bl. a. meddelte:

»Regnskabsformen har nu været genstand for en yderligere analyse og drøftelse med revisionen, og det skal meddeles, at der, bortset fra en del tekniske vanskeligheder intet ses at være til hinder for, at den i cirkulæret nævnte opstillingsform finder anvendelse for Danmarks Radio fra og med finansåret 1971-72.«

Forsåvidt angår finansministeriets behandling af Danmarks Radios anlægsbudget, indskrænkede denne sig i årene umiddelbart efter den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden stort set til den tekniske udformning i lighed med gennemgangen af driftsbudgettet.

I forbindelse med udarbejdelsen af budgetbidraget for finansåret 1966-67 blev det efter regeringsbeslutning af finansministeriet pålagt statsinstitutionerne at udarbejde 3-årige budgetoverslag, og denne ordning blev udstrakt til også at omfatte Danmarks Radio både forsåvidt angik drifts- og anlægsbudgettet. I tilslutning hertil blev der ført en række forhandlinger mellem repræsentanter for ministeriet for kulturelle anliggender, finansministeriet og Danmarks Radio til afklaring af de særlige problemer, som bestod for Danmarks Radio bl. a. på baggrund af institutionens finansieringsform.

Mere afgørende var det imidlertid, at Danmarks Radios anlægsbudget blev koblet sammen med den øvrige anlægsvirksomhed under ministeren for kulturelle anliggendes administrationsområde og underkastet de for dette område fra år til år fastsatte bindende rammer for anlægsvirksomheder. Dette har givet anledning til betydelige nedskæringer.

Finansministeriet har til stadighed givet udtryk for, at eventuel overskridelse af rammerne for Danmarks Radios anlægsprogram bør modsvares af tilsvarende besparelser på andre områder under ministeriet for kulturelle anliggender. Ministeriet for kulturelle anliggende har over for Danmarks Radio ligeledes fordret rammerne overholdt, idet man dog - som det nærmere vil blive omtalt i afsnit III, side 31 ff. - over for finansministeriet har taget forbehold med hensyn til spørgsmålet om de fastsatte rammers forenelighed med den særlige budgetmæssige stilling, der efter radiospredningsloven er tillagt Danmarks Radio.

b. Forelæggelse i øvrigt

Som tidligere anført forelægges spørgsmål ved-

rørende fastsættelsen af radio- og fjernsynslicens for finansudvalget uden forhåndsforelæggelse for finansministeriet, jvf. radiospredningsloven § 3, stk. 2.

Spørgsmålet om forhåndsforelæggelse for finansministeriet af indstillinger til finansudvalget har været drøftet mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet i anledning af, at ministeriet for kulturelle anliggender i 1966 uden forhåndsforelæggelse for finansministeriet dels orienterede finansudvalget om planerne vedrørende oprettelse og drift af en forsøgssender for fjernsynsudsendelser i UHF-frekvensbåndet, dels anmodede om principiel tilslutning til, at Danmarks Radio bemyndiges til at afholde udgifterne ved forsøgsvirksomheden.

I skrivelse af 10. maj 1966 fra finansministeren til ministeren for kulturelle anliggender vedrørende denne sag hedder det bl. a.:

»Den 27. april d. å. har ministeriet for kulturelle anliggender rettet henvendelse til finansudvalget og anmodet om bemyndigelse til, at Danmarks Radio afholder udgifterne ved en forsøgssender for fjernsynsudsendelser på UHF-frekvensbåndet (farvefjernsyn). Denne skrivelse har ikke i overensstemmelse med de gældende regler været forelagt for finansministeriet forinden fremsendelsen til finansudvalget.«

Finansministeren anfører videre i skrивelsen at være bekendt med, at ministeriet for kulturelle anliggender har det standpunkt, at Danmarks Radio i bevillingsmæssig henseende indtager en særstilling og fortsætter:

»men når spørgsmål af bevillingsmæssig karakter desuagtet i særlige tilfælde ønskes forelagt for finansudvalget, bør dette ske i overensstemmelse med de foreskrevne regler, og finansministeriet kan derfor ikke anerkende en fremgangsmåde som den her fulgte.«

I kulturministerens svar af 24. maj 1966 oplyses bl. a.:

»at den nævnte konkrete sag ikke er blevet forelagt finansudvalget som en bevillingssag. Den er alene forelagt finansudvalget af hensyn til den principielle stillingtagen til en udvidelse af Danmarks Radios virkeområde som måtte kunne indlægges i, at Danmarks Radio begyndte forsøgsudsendelser på UHF-frekvensområdet. Ministeriet for kulturelle anliggender har da også alene anmodet om finansudvalgets principielle tilslutning til at lade sådanne tekniske forsøgsudsendelser foregå inden for Danmarks Radios område, hvilket markeres ved, at Danmarks Radio får tilladelse til at refundere post- og telegrafvæsenet de med anlæg og drift af en forsøgssender forbundne udgifter i overensstemmelse med de sædvanlige

regler for oprettelse og drift af radiofoni- og fjernsynsstationer. Man har fundet det naturligt at forelægge sagen for finansudvalget, som i henhold til radiospredningslovens § 3 skal godkende radio- og fjernsynslicensens størrelse af hensyn til perspektiverne i en sådan forsøgsvirksomhed med hensyn til en betydelig udvidelse af Danmarks Radios virksomhed inden for et par år og med de konsekvenser, dette vil få for licensernes størrelse.«

Senere i brevet anfører ministeren, at han

»fuldt ud tiltræder finansministeriets synspunkt, hvorefter spørgsmål af bevillingsmæssig karakter, som ministeriet for kulturelle anliggender uanset Danmarks Radios særstilling i bevillingsmæssig henseende i særlige tilfælde måtte ønske forelagt finansudvalget, forinden forelægges for finansudvalget forelægges finansministeriet.«

I brevet fremhæves, at denne forelæggelse naturligvis ikke omfatter fastsættelse af radio- og fjernsynslicens. Svaret fra ministeren for kulturelle anliggender gav ikke anledning til yderligere brevveksling.

c. Revisionen af Danmarks Radios regnskaber
Som foran omtalt på side 21 ff. overtog revisionsdepartementerne med virkning fra 1. april 1969 det fulde revisionsansvar for de af Danmarks Radio aflagte regnskaber.

Som led i forberedelsen af den nye revisionsordning har revisionsdepartementet foretaget orienterende undersøgelser inden for Danmarks Radios regnskaber med henblik på at tilvejebringe det fornødne grundlag for en planlægning og prioritering af revisionsindsatsen.

Der kan i denne forbindelse henvises til tilrådsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1968-69, side 285 ff, hvor der nærmere er redegjort for denne undersøgelse.

Det er over for udvalget oplyst, at revisionsopgaverne efter aftale med revisionsdepartementet fortsat udføres af det private revisionsfirma, som varetog revisionen efter den tidligere ordning, men nu således at revisionsberetningen af dette firma afgives til revisionsdepartementet i stedet for som tidligere til ministeriet for kulturelle anliggender.

F. Finansudvalgets behandling af Danmarks Radios budgetter

Som omtalt foran på side 11, har finansudvalgets medvirken ved behandlingen af sager ved-

rørende Danmarks Radio efter de skiftende radiospredningslove alene været påkrævet ved fastsættelsen af licenser, men herudover har finansudvalget, som foran omtalt, i perioden 1926-59 rent faktisk været medinddraget ved behandlingen af en række andre sager, dels i forbindelse med finansudvalgets gennemgang af budgetforslagene, dels gennem forelæggelse af sager, som de skiftende ressortministre har fundet det naturligt at forelægge finansudvalget.

Denne praksis synes at være fulgt uændret også efter den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden i 1959.

Med hensyn til licensfastsættelsen har finansudvalget tiltrådt alle indstillinger fra ministeriet for kulturelle anliggender med undtagelse af et forslag om bibeholdelse af den særlige licens for bilradioer, som var indeholdt i indstillingen om licensregulering af 17. november 1965 (finansudvalgets aktstykker 1965-66 nr. 82).

Som eksempel på, at finansudvalget i tilslutning til budgetbehandlingen har udbedt sig oplysninger, kan nævnes udvalgets skrivelse af 20. januar 1966, hvori man anmodede om en redegørelse for planerne vedrørende et radio- og TV-hus i Århus i anledning af, at der på budgetforslaget var afsat et beløb på 2 mill. kr. til et sådant byggeri.

Den ønskede redegørelse blev afgivet af ministeriet for kulturelle anliggender til udvalget.

Endvidere kan nævnes finansudvalgets skrivelse til ministeriet for kulturelle anliggender af 5. januar 1966:

»I forbindelse med gennemgangen af forslag til finanslov for finansåret 1966-67 udbeder finansudvalget sig vedrørende § 2.R. Danmarks Radio såvel personaleoversigter som honorarskemaer svarende til de for de øvrige statsvirksomheder udarbejdede, jvf. finansministeriets cirkulære af 11. juni 1965, §§ 15 og 18.«

Ministeriet for kulturelle anliggender imødekom anmodningen ved skrivelse af 2. februar 1966. Der henvises i denne forbindelse til finansudvalgets betænkning af 23. februar 1966, hvori udvalgets henvendelse til ministeriet for kulturelle anliggender omtales.

I tilslutning til finansudvalgets behandling af forslaget til tillægsbevillingslov for finansåret 1967-68 udbad finansudvalget sig samråd med ministeren til belysning af spørgsmål i forbindelse med Danmarks Radios honorarer m. v.,

og som led i gennemgangen af ændringsforslaget til finanslovsforslaget for 1969-70 anmodede finansudvalget ved skrivelse af 14. maj 1969 ministeren for kulturelle anliggender om at besvare følgende spørgsmål:

- »1. Kan ministeren i henhold til den gældende radiospredningslov pålægge Danmarks Radio at forelægge forslag om oprettelse af nye stillinger og honorarer for lønningsrådet til bedømmelse og stillingstagen efter samme retningslinier, som lønningsrådet anvender ved behandlingen af andre institutioners forslag?
2. Kan ministeren oplyse, hvilke journalistiske medarbejdere, der er ansat ved Danmarks Radio med angivelse af, hvilke indtægter (løn + tillæg af enhver art) hver enkelt har oppebåret som vederlag for tjeneste ved institutionen inden for det sidste kalenderår?»

Ministeren afgav for så vidt angår pkt. 2 den ønskede redegørelse i skrivelse af 21. maj 1969, og for så vidt angik pkt. 1 svarede ministeren således:

»Den særlige status, der gennem radiospredningsloven er tillagt Danmarks Radio, er bl. a. kommet til udtryk i bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2, hvorefter ministeren for kulturelle anliggender efter indstilling fra radiatorådet udfærdiger lønningsreglement og normativ for Danmarks Radio. I normativet fastsættes størrelsen af det for driftens besørgelse nødvendige faste personale (tjenestemænd) samt dettes ansættelses- og lønningsforhold.

Den nævnte bestemmelse i radiospredningslovens § 8, stk. 2, hvorefter alene kulturministeren er kompetent med hensyn til bl. a. oprettelse af nye tjenestemandstillinger og honorarer ved Danmarks Radio, må efter sin formulering og reale begrundelse formentlig forstås således, at man næppe kan pålægge radiatorådet en pligt til at forelægge sådanne forslag for lønningsrådet.

Denne fortolkning af radiospredningsloven indebærer imidlertid ikke, at Danmarks Radio for så vidt angår tjenestemandstillinger kan følge en praksis, der er uafhængig af de almindelige af staten fulgte retningslinjer. Dels bliver indstillingerne fra de enkelte afdelinger i institutionen behandlet af såvel Danmarks Radios driftsledelse som radiatorådet i lyset af de retningslinjer, der fra år til år fastsættes, for så vidt angår oprettelse af tjenestemandstillinger og honorarer inden for statsstyrelserne, dels bliver radiatorådets indstilling underkastet en kritisk behandling i kulturministeriet, hvor man selvsagt ikke har følt sig afskåret fra i lønnings- og pensionsministeriet at indhente vejledende udtalelser om visse tvivlsspørgsmål.

Dette har i praksis ført til, at man gennem de sidste år har ført en meget restriktiv kurs med henblik på oprettelsen af nye tjenestemandstillinger og honorarer inden for Danmarks Radio og kun fraveget de i staten i øvrigt fulgte retningslinjer i det omfang, dette var motiveret i Danmarks Radios særlige forhold, herunder bl. a.

hensynet til den næsten eksplosive udvikling inden for fjernsynet.

Det skal for god ordens skyld oplyses, at ansættelsen af kontraktansat personale samt dettes ansættelses- og aflønningsvilkår fastsættes af radiatorådet, jvf. radiatorådets forretningsorden § 13, stk. 4.

Ved ansættelsen af kontraktansat personale er radiatorådet naturligvis bundet af de bevillinger, der er optaget på de af kulturministeren godkendte budgetter, idet man dog i praksis til stadighed har fulgt den linje, at overskridelse på lønningskontiene som følge af nødvendige personaleudvidelser efterfølgende er blevet reguleret over de årlige tillægsbevillingslove.«

Som eksempel på, at ministeren for kulturelle anliggender af egen drift har taget initiativ til at forelægge en sag for finansudvalget, kan nævnes den foran på side 23 omtalte indstilling vedrørende oprettelse og drift af en forsøgssender for fjernsynsudsendinger i UHF-frekvensbåndet.

I denne indstilling af 27. april 1966 anføres bl. a.:

»Uanset Danmarks Radios særlige status i henhold til radiospredningsloven har ministeriet af hensyn til perspektiverne i den foreslåede forsøgsvirksomhed fundet det rigtigt at orientere finansudvalget om planerne samt at anmode om principiel tilslutning til, at Danmarks Radio bemyndiges til at afholde udgifterne ved forsøgsvirksomheden i overensstemmelse med de sædvanlige regler for oprettelse og drift af radiofoni- og fjernsynsstationer.«

Finansudvalget tiltrådte indstillingen (finansudvalgets aktstykker 1965-66, nr. 358).

Sammenfattende kan herefter anføres, at finansudvalget i overensstemmelse med den før den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden gældende praksis har været medinddraget ved behandling af Danmarks Radios sager, der vel ikke umiddelbart har vedrørt licensfastsættelsen, men som har været forelagt ud fra det synspunkt, at deres fremme kunne få betydning for den fremtidige licensstørrelse. Der kan i denne forbindelse henvises til finansudvalgets publikation af december 1969 »Træk af statsbudgettets tilblivelse og behandling«, hvori det på side 20 (afsnittet om finanslovens indhold) bl. a. hedder:

»Inden vi forlader dette afsnit, skal der dog lige anføres et par bemærkninger vedrørende statsbudgettets § 2 (Statsvirksomhederne). Disse statsvirksomheder er foran budgetteret med en netto-udgift på ca. 735 mill. kr., der fremkommer som en forskel mellem udgifter på ca. 4212 mill. kr. og indtægter på 3477 mill. kr. Der er således tale om forretninger med en betydelig omsætning. Målt

efter beløbenes størrelse er statsbanerne, post- og telegrafvæsenet, den kgl. grønlandske handel samt radiofonien de betydeligste. Svarende til, at de er forretningsdrivende virksomheder med et aktivitetsniveau bestemt af borgernes forbrug af de tilbudte ydelser, har de her nævnte statsvirksomheder en ret høj grad af dispositionsfrihed. For statsbanernes og post- og telegrafvæsenets vedkommende kommer dette bl. a. til udtryk i anmærkningerne, hvor der er anført følgende forbehold: »De i nedennævnte anmærkninger indeholdte oplysninger er af orienterende natur. De angiver styrelsens foreløbige overvejelser under budgettets udarbejdelse og binder ikke denne med hensyn til anvendelsen af de opførte beløb.«

Denne såkaldte *figførelsesklausul* genfindes - omend i en lidt mere afdæmpet form - i anmærkningerne til den kgl. grønlandske handels budget, medens der for radiofoniens vedkommende kort og klart meddeles: »Danmarks Radio er en selvstændig offentlig institution . . .«, hvilket faktisk er rigtigt, idet der ved radiospredningsloven (lov nr. 215 af 11. juni 1959) er tillagt institutionen og dens ledelse, radiatorådet, en sådan grad af selvstændighed, at folketinget (finansudvalget) faktisk kun har indflydelse på radio- og fjernsynslicensernes størrelse.«

G. Folketingets indflydelse på Danmarks Radios virksomhed

Når bortses fra folketingets medvirken ved udpegning af lytter- og seer-repræsentanter til radiatorådet, jvf. radiospredningslovens § 10, stk. 2, c. er folketinget som sådant efter radiospredningsloven ikke inddraget ved behandlingen af sager vedrørende Danmarks Radio.

Folketingets indflydelse på Danmarks Radios virksomhed synes efter radiospredningsloven sikret gennem radiatorådets sammensætning, hvortil kommer, at folketingets medlemmer ved optagelsen af radiospredningsfondens budget på bevillingslovene har mulighed for at holde sig løbende orienteret om den økonomiske udvikling inden for Danmarks Radio.

Endvidere er Danmarks Radios virksomhed rent faktisk ofte genstand for drøftelse i folketinget med udgangspunkt i spørgsmål stillet til ministeren i henhold til § 20 i folketingets forretningsorden.

Det kan i denne forbindelse oplyses, at af de 50 spørgsmål, som i tidsrummet 1961-1966 blev stillet til de skiftende kulturministre, angik 26 Danmarks Radios programmæssige og administrative virksomhed. I finansåret 1967-68 blev der stillet 2 spørgsmål vedrørende Danmarks Radio til ministeren for kulturelle anliggender, og af de 17 i finansåret 1968-69 rejste

spørgsmål til kulturministeren vedrørte 4 Danmarks Radio.

Endvidere har forespørgsler til ministeren for kulturelle anliggender i henhold til grundlovens § 53, jfr. § 21 i folketingets forretningsorden, givet anledning til omfattende debatter i folketinget. Der kan i denne forbindelse henvises til den på folketingets dagsorden for 10. november 1965 fremsatte forespørgsel til ministeren for kulturelle anliggender (Folketingstidende 1965-66 I, spalte 1109 ff):

»Under henvisning til § 5 i lov om radiospredning anmodes ministeren om at redegøre for sin stilling til TV-avisens organisationsform og økonomi, samt om der er tilvejebragt et tilstrækkeligt effektivt og rationelt samarbejde mellem radio og fjernsyn.«

Forespørgslen gav anledning til en omfattende debat, hvorunder der bl. a. blev stillet følgende dagsordenforslag (spalte 1151):

»Idet folketinget tager ministeren for kulturelle anliggendes besvarelse af forespørgslen til efterretning og opfordrer ministeren til snarest muligt i folketinget at give en redegørelse for ministerens principielle syn på Danmarks Radios stilling og vilkår samt støtte den undersøgelse, som statsrevisorerne har indledt over for statsradiofonien, går tinget over til næste punkt på dagsordenen.«

Ministeren for kulturelle anliggender lovede at afgive en redegørelse og fortsatte:

»Også jeg synes, det er rigtigt at få en principdebat; også jeg synes, at man bør takke statsrevisorerne og deres formand for det initiativ, der er taget til en grundig undersøgelse af Danmarks Radios driftsudgifter med særligt henblik på personalepolitikken.

Må jeg have lov at nævne til allersidst, at disse principdebatter om radioens og TV's virksomhed måske burde være en tilbagevendende begivenhed: jeg vil gerne understrege: netop ikke anmelder-virksomhed, men principdebatter om radioens virksomhed. I Norge har man det gode princip, at når årsberetningen fra den norske kringkasting er kommet, har stortinget én stor, samlet debat om kringkastingens virksomhed i det år, der er gået. Jeg skal ikke uden videre stille forslag om en sådan praksis her i landet, men jeg synes da i hvert fald, det er værd at overveje, om noget sådant ikke også ville være nyttigt her i Danmark.«

Ministeren afgav den bebudede redegørelse i folketinget den 26. maj 1966 (Folketingstidende 1965-66 III, spalte 5702 ff).

Med hensyn til spørgsmålet om radiatorådets ansvar for Danmarks Radios økonomiske og programmæssige virksomhed udtales det i redegørelsen bl. a. (spalte 5704-5705):

»Dette folkevalgte radioråd har som nævnt ansvar for både den økonomiske og den program-mæssige virksomhed. Danmarks radios selvstændige stilling giver sig udslag i en betydelig økonomisk selvstændighed og i realiteten en fuldstændig uafhængighed med hensyn til programmerne.

Den økonomiske selvstændighed hænger jo sammen med, at Danmarks radio i princippet er selvfinansierende, nemlig via licensmidlerne. På det økonomiske område er dog en række afgørelser henlagt til ministeren, bl. a. på grund af hans ansvar over for folketinget. Ministeren fastsætter således licensen med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Ministeren skal godkende Danmarks radios årlige budget, og overskridelser af dette kan ikke finde sted uden hans samtykke. Endvidere skal ministeren godkende det årlige regnskab og fastsætte regler om Danmarks radios regnskabs- og kassevæsen. Endelig udfærdiger ministeren lønningsreglement og -normativ for det faste personale, ligesom han besætter de ledende stillinger efter indstilling fra radiorådet.

Finansudvalget har således indseende med den samlede økonomiske ramme for radioens virksom-

hed via licensgodkendelsen. Inden for de ved licensfastsættelsen givne rammer kan radiorådet disponere med ministerens godkendelse, og inden for det samlede budgets rammer kan radiorådet tilrettelægge hele virksomheden. Der er således med rette givet radiorådet som et folkevalgt organ en betydelig økonomisk dispositionsfrihed. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Danmarks radios anlægsvirksomhed naturligvis indpasses i det offentlige investeringsprogram.

Den uafhængige stilling med hensyn til programvirksomheden er efter min opfattelse noget helt fundamentalt for en monopolradios virksomhed. En uafhængighed er vigtig både over for den siddende regering, over for partierne og over for indflydelsesrige organisationer og grupper. Denne uafhængighed er sikret ved radiolovens § 5, stk. 2, hvorefter radiorådet er ansvarligt for, at udsendelserne er af alsidig kulturel og oplysende art. Bestemmelsen er altid blevet fortolket sådan, at den til enhver tid siddende regering ikke har kunnet gribe ind i radioens programvirksomhed, og det må nu anses for fast praksis.«

III. Sagsområder, hvor kompetencen er omtvistet

A. Indledning

Med udgangspunkt i den i afsnit II givne fremsættelse af behandlingen af Danmarks Radios budgetforslag m. v. skal man i dette afsnit søge denne redegørelse uddybet i relation til de sagsområder, hvis behandling fortsat har givet anledning til en meningsudveksling mellem især ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet. Denne meningsudveksling afspejler principielt forskellige opfattelser af Danmarks Radios budgetmæssige stilling.

Som foran på side 12 anført synes der - med undtagelse af et enkelt tilfælde efter radiofoniens henlæggelse under undervisningsministeriet i 1940 - indtil 1959 ikke at have været nævneværdige meningsforskelle mellem undervisningsministeriet og finansministeriet. Det samme gælder de første år efter den nugældende radiospredningslovs ikrafttræden i 1959.

Imidlertid kom ministeriet for kulturelle anliggendes og finansministeriets divergerende opfattelser af Danmarks Radios budgetmæssige stilling til udtryk i 1963 i en sag om udvidelse på 13,9 mill. kr. af rammebevillingen til TV-husbyggeriet i Gladsaxe.

Efter brevveksling mellem finansministeren og ministeren for kulturelle anliggender, hvoraf fremgik, at der ikke kunne opnås enighed mellem de to ministerier vedrørende det principielle spørgsmål om, hvorvidt det er radiorådet eller folketingets finansudvalg, der er bevillingsinstans for så vidt angår radioens og fjernsynets udgifter, besluttede finansministeriet at forelægge principspørgsmålet om radioens bevillingsmæssige stilling for det af statsministeren nedsatte udvalg vedrørende ubevilgede statsudgifter. Finansministeriet henlede i denne forbindelse opmærksomheden på, at det netop var en af dette udvalgs hovedopgaver at klarlægge, i hvilket omfang forudgående tilslutning fra finansudvalget er fornøden — henholdsvis tilstrækkelig - for at styrelserne kan være dækket ind over for det forfatningsmæssige krav om folketingets godkendelse af statsudgifter. Det blev samtidig tilkendegivet, at finansministeriet ville vende tilbage til sagen, når udtalelsen fra det nævnte udvalg forelå.

B. Undersøgelsen i udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter (professorredegørelsen)

Udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter blev nedsat af statsministeren den 18. maj 1963 med den opgave at fremkomme med en redegørelse for forholdet mellem grundlovens § 46, stk. 2 og den praksis, der er fulgt af administrationen, bevillingsmyndighederne og statens revisionsmyndigheder med hensyn til afholdelse af ubevilgede udgifter. Som medlemmer af udvalget beskikkedes professorerne Poul Andersen, Alf Ross, Max Sørensen og Bent Christensen.

Spørgsmålet om Danmarks Radios bevillingsretlige stilling blev af finansministeriet forelagt professorudvalget den 26. august 1963.

I oplægget til udvalget blev der redegjort for, at finansministeriet var af den mening, at der ikke var hjemmel til at holde Danmarks Radio uden for de almindelige bevillingsmyndigheders, navnlig finansudvalgets kompetence, medens ministeriet for kulturelle anliggender var af den opfattelse, at afgørelser angående budgetspørgsmål vedrørende Danmarks Radio selvstændigt kunne træffes af radiorådet med tilslutning af ministeren for kulturelle anliggender i henhold til lov om radiospredning nr. 215 af 11. juni 1959.

Udvalget erklærede sig villig til at fremkomme med en udtalelse som ønsket.

Som led i udvalgets undersøgelser fik repræsentanter for de to ministerier lejlighed til at redegøre for deres standpunkter over for udvalget, som i øvrigt blev forsynet med det fornødne materiale.

Udvalget afgav sin redegørelse den 21. december 1963. Redegørelsen er i sin helhed optrykt nedenfor som bilag 3.

a. Flertallets udtalelse

Et flertal af udvalgets medlemmer (professorerne Poul Andersen, Bent Christensen og Max Sørensen) bemærker indledningsvis, at man ved bedømmelse af Danmarks Radios budgetretlige stilling skal tage stilling til tre spørgsmål:

I. om grundlovens § 46 er til hinder for, at man ved lov lægger myndigheden til at

bevilge udgifter vedrørende radioen hos en anden myndighed end den i grundloven instituerede bevillingsmyndighed,

- II. om radiospredningsloven må antages at indeholde fornøden hjemmel til at anse myndigheden til at bevilge udgifter for hørende under radiatorådet med tilslutning af ministeren for kulturelle anliggender og, i bekræftende fald,
- III. om en ved radiospredningsloven truffet ordning vedrørende bevilling af udgifter senere er ændret gennem bevillingslovene eller bevillingsmæssig praksis.

Vedrørende spørgsmål I bemærker flertallet bl. a., at grundlovens § 46, stk. 2, efter dets opfattelse ikke er til hinder for, at der i et vist omfang ved lov etableres særordninger, som indebærer, at enkelte specielle forvaltningsobjekter selvstændigt opstiller deres driftsbudget. Som eksempler på, at dette er sket i praksis, henviser flertallet til Danmarks Nationalbank og - navnlige - Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Statsanstalten for Livsforsikring.

Selv om det må antages, at sådanne særordninger må være snævert begrænsede, og uden at tage stilling til det almindelige spørgsmål, under hvilke betingelser sådanne særordninger kan etableres, anser udvalgets flertal det for utvivlsomt, at det kan ske som led i instituering af et særligt forvaltningsobjekt, der i det hele udstyres med selvstændighed i forhold til de almindelige forvaltningsmyndigheder, og hvis økonomi er adskilt fra den almindelige statskasse. Det tilføjes, at der må lægges vægt på, om det er et naturligt led i varetagelsen af den pågældende forvaltningsopgave at gøre forvaltningsmyndigheden til herre over sit udgiftsbudget, uafhængig af de sædvanlige bevillingsmyndigheder. Væsentlig betydning må det her også have, om virksomheden er finansielt selvforsynende.

I relation til Danmarks Radio, der i radiospredningslovens § 1 karakteriseres som »en selvstændig institution«, bliver det efter flertallets opfattelse af afgørende betydning, at radioen er finansielt selvforsynende, og at radioens ledelse, radiatorådet, indtager en meget selvstændig stilling, idet det ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til ministeren. Radiorådets selvstændige stilling står efter udvalgets opfattelse i naturlig sammenhæng med radioens opgaver.

På denne baggrund mener udvalgets flertal, at grundlovens § 46 ikke er til hinder for, at Danmarks Radio ved lov stilles uden for den almindelige budgetordning. Det tilføjes, at betæneligheder ved at undtage Danmarks Radio fra den almindelige budgetordning afsvækkes ved, at hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier udpeger 1 medlem af radiatorådet, hvoraf i øvrigt langt de fleste også af de øvrige medlemmer udpeges af folkettinget.

Vedrørende spørgsmål II gennemgår udvalgets flertal indledningsvis de gældende bestemmelser i radiospredningsloven, herunder § 5, stk. 3, og stk. 5, der efter flertallets opfattelse må læses således, at radiatorådet med samtykke fra ministeren for kulturelle anliggender kan disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet, og lovens § 10, som ved kravet om, at radiospredningsfondens budget skal optages på finansloven, synes at forudsætte, at der også for så vidt angår udgifterne skal tilvejebringes sædvanlig bevillingshjemmel.

Udvalgets flertal gennemgår herefter motiverne til lovens § 5, der lige så lidt som forelæggelsestalen eller rigsdagsforhandlingerne vedrørende forslaget til den første radiospredningslov i 1925—26 indeholder noget klart fortolkningsgrundlag eller tilkendegivelse vedrørende lovbestemmelsernes rækkevidde. Med hensyn til lovens § 10 bemærker flertallet, at de tidligere radiospredningslove eller disses tilblivelse ikke indeholder nogen vejledning, hvorimod det i bemærkningerne til § 10 i 1959-loven hedder, at det foreslås som hidtil at optage radiospredningsfondens budget til orientering i finansloven.

Når denne udtalelse i motiverne sammenholdes med den også forud for 1959-loven gældende bevillingspraksis på dette område, må det efter udvalgets opfattelse ses som lovgivningsmagtens godkendelse af, at den sædvanlige budgetordning, herunder finansudvalgets beføjelser, på dette område er fraveget og erstattet af radiatorådets og ministerens kompetence.

Som led i fremskaffelsen af yderligere fortolkningsbidrag gennemgår udvalget herefter de opfattelser, der er kommet til udtryk gennem finansministeriets brevveksling med de skiftende ressortministerier, og som resultat af denne gennemgang konkluderer udvalget:

»Uanset at der i nogle tilfælde er sket forelæggelse for finansudvalget af andet end licensspørgs-

mål, tør det fastslås, at den på området gennem årene fulgte praksis ikke er forenelig med en antagelse af, at dette område skulle være undergivet den almindelige budgetordning.

Efter en samlet vurdering må udvalget herefter komme til det resultat, at der ved radiospredningsloven er hjemlet radiatorådet med tilslutning af kulturministeriet adgang til budgetmæssigt at disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet.«

Vedrørende spørgsmål III udtaler udvalgets flertal:

»Denne budgetordning kan ændres ved en bevillingslov. Men ved en gennemgang af de efter den første radiospredningslov liggende bevillingslove er der ikke fundet noget holdepunkt for, at der skulle være sket en sådan ændring.

Hvad angår den i samme periode fulgte praksis fremgår det af det ovenfor under II anførte, at denne praksis ikke har ændret, men tværtimod bekræftet denne ordning.«

b. Mindretallets udtalelse

Et mindretal (professor Alf Ross) bemærker for så vidt angår *spørgsmål I*, at selv om der efter revisionen i 1953 i grundloven ikke længere findes nogen udtrykkelig bestemmelser herom, fremgår det dog forudsætningsvis af grundlovens § 46, stk. 2, at finansloven skal indeholde et overslag over statens indtægter og udgifter, hvilket indebærer, at indtægter og udgifter, der må betegnes som *statens*, kun under ganske ekstraordinære omstændigheder kan holdes uden for finansloven og det dermed forbundne bevillings- og kontrolsystem.

Medens spørgsmålet ikke opstår i tilfælde af, at staten deltager i erhvervslivet i privatretlige driftsformer, bliver det aktuelt, når visse forvaltningsopgaver er udskilt til institutioner, der vel indtager en vis selvstændighed over for centralforvaltningen, men dog ligefuldt må betragtes som led i den offentlige administration - således som tilfældet er med institutionen Danmarks Radio.

I disse tilfælde er de med institutionens drift forbundne indtægter og udgifter statsindtægter og -udgifter, og skal grundlovens bud respekteres, må det efter mindretallets mening derfor kræves, at de på sædvanlig måde optages på finansloven og underkastes den dermed forbundne kontrol fra folketingets side. Undtagelser kan kun gøres, hvor omstændighederne gør sædvanlig bevillingskontrol praktisk taget umulig eller nytteløs, og der er klar lovhjemmel til at afvige fra grundlovens bud.

Særlige omstændigheder, der kan begrunde sådan en afvigelse, foreligger, når en statsinstitution driver forretningsvirksomhed i sædvanlige privatretlige former, f. eks. bank- eller forsikringsvirksomhed, der økonomisk skal hvile i sig selv.

Sådanne omstændigheder foreligger ikke, hvad angår Danmarks Radio, hvis virksomhed ikke drives på forretningsmæssig basis. Selv om institutionens udgifter skal dækkes af dens indtægter, opnås disse ikke gennem forretningsmæssige dispositioner, men fra de med finansudvalgets tilslutning fastsatte benyttelsesafgifter. Danmarks Radios særstilling ligger efter mindretallets opfattelse alene deri, at institutionens indtægter ikke hidrører fra statskassen i kraft af en indtægtsbevilling, men fra de omtalte afgifter, og dette kan ikke begrunde, at udgifterne ikke skulle være underkastet sædvanlig budgetmæssig bevilling og kontrol.

Det er muligt, at radiofoniens særlige opgaver gør en vis dispositionsfrihed påkrævet i lighed med, hvad der også gælder for andre statsvirksomheders vedkommende, f. eks. statsbanerne, men dette er ikke det samme som ganske at undtage institutionen fra den sædvanlige finanskontrol, hvilket må være særlig indlysende, når det drejer sig om udgifter ikke til den daglige drift, men til nybygninger, tekniske installationer, lønninger til fast personale og andre lignende drifts- eller investeringsudgifter.

Mindretallet er derfor

»tilbøjelig til at mene, at det vil være grundlovstridigt at gøre Danmarks Radio uafhængig af sædvanlig finanskontrol, allerede fordi der ikke kan påvises omstændigheder, der nøder til at sætte sig ud over grundlovens bud. Hertil kommer, at der i hvert fald ikke findes den fornødne klare lovhjemmel hertil.«

Hvad angår *spørgsmål II* om, hvorvidt radiospredningsloven må antages at indeholde fornudden hjemmel til at anse myndigheden til at bevilge udgifter for hørende under radiatorådet med tilslutning af ministeren for kulturelle anliggender, fremhæver mindretallet radiospredningslovens § 10, hvorefter radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2

Denne lovbestemmelse er klar og utvetydig og afgør efter mindretallets opfattelse det stillede spørgsmål:

»Der er ingen lovhjemmel for at holde Danmarks Radio uden for den grundlovbestemte finanskontrol, der er tværtimod klar lovhjemmel for det modsatte.«

Det undersøges herefter, om der kan påvises fortolkningsdata, som medfører, at denne lovbestemmelse ikke kan forstås i overensstemmelse med sine utvetydige ord.

Angående spørgsmålet om forholdet mellem lovens § 10 og § 5, stk. 5, bemærker mindretallet, at der ikke består nogen uforenelighed. Bestemmelsen i § 5, stk. 5, om, hvorledes budgettet udarbejdes, og om en kontrol fra undervisningsministerens side, er ikke uforenelig med kravet om, at det således udarbejdede og kontrollerede budget skal optages på finansloven med den virkning, at overskridelse yderligere kræver samtykke fra folketingets finansudvalg.

Med hensyn til bemærkningerne til lovens § 10 om, at radiospredningsfondens budget som hidtil til orientering optages på finansloven, anfører mindretallet bl. a., at medens det er velkendt og almindeligt accepteret, at de bemærkninger, der ledsager et lovforslag, inden for visse rammer kan anvendes som data ved lovens fortolkning, kan det ikke godtages, at man ved en bemærkning i motiverne skulle kunne give en klar lovbestemmelse en mening helt modsat den, der har fundet udtryk i lovens ord.

Der henvises endvidere til, at det ved at optage Danmarks Radios budgetbidrag under finanslovens § 2 er tilkendegivet, at Danmarks Radio finansretligt skal behandles som en »statsvirksomhed« i finanslovens forstand, og på baggrund af den dispositionsfrihed, der traditionelt tilstås disse (friholdelsesklausulen), er det efter mindretallets mening nærliggende og velbegrunder at forstå motivudtalelsen således, at den markerer, at Danmarks Radio finansretligt skal have samme relative bevægelsesfrihed, der udtrykkeligt eller stiltiende er tilstået andre statsvirksomheder optaget på finanslovens § 2.

Mindretallet giver endvidere udtryk for, at lovens ordning ikke kan anses for ændret ved den i administrativ henseende fulgte praksis, og konkluderer herefter:

»Resultatet af de foregående betragtninger kan sammenfattes således:

Radiospredningslovens § 10 udtaler klart og utvetydigt, at radiospredningsfondens budget skal optages på finanslovens § 2. Dette betyder i medfør af grundlovens § 46, stk. 2, at udgifter principielt ikke må afholdes uden sædvanlig finansretlig hjemmel, herunder ifølge sædvaneret

samtykke fra folketingets finansudvalg. Den omstændighed, at budgettet skal optages på § 2, indicerer, med støtte i en motivudtalelse, at Danmarks Radio skal nyde samme dispositionsfrihed, som traditionelt tilkommer visse statsvirksomheder.

Det kan ikke antages, at der enten i lovens § 5, stk. 5, eller i en motivudtalelse eller i administrativ praksis skulle være holdepunkt for at tilside-sætte lovens klare regel og skabe en finansiel særstilling for institutionen Danmarks Radio.

Allerede heraf følger det, og efter min mening med sikkerhed, at det stillede spørgsmål må besvares derhen, at finansministeriet har ret i den opfattelse, at der ikke er hjemmel til at holde Danmarks Radio uden for de sædvanlige bevilgelsesmyndigheders, navnlig finansudvalgets, kontrol.

Yderligere mener jeg, at en finansiel særstilling for radioen ville være i strid med grundlovens § 46, stk. 1. Dette synspunkt får ingen selvstændig betydning, dersom man giver mig medhold i min forståelse af radiospredningslovens § 10. I modsat fald bliver det af betydning at påpege, at en finansiel særstilling vil være i strid med den grundlovbestemte ordning af finanskontrollen her i landet, idet der i hvert fald ikke foreligger den fornødne klare lovhjemmel hertil, og desuden ej heller kan påvises tungtvejende grunde, der gør en særstilling påkrævet.«

C. Perioden siden 1963

Redegørelsen fra udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter gav ikke anledning til, at spørgsmålet om behandlingen af Danmarks Radios sagsområder blev taget op til forhandling mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet.

Behandlingen af Danmarks Radios budgetforslag m. v. for årene umiddelbart efter redegørelsens afgivelse synes stort set at have fulgt den tidligere praksis.

I de seneste år har behandlingen af visse områder inden for Danmarks Radios budgetbidrag imidlertid på ny givet anledning til en meningsudveksling mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet, som afspejler, at der fortsat består divergerende opfattelser mellem de to ministerier i spørgsmålet om Danmarks Radios økonomiske stilling efter den gældende radiospredningslov.

I det følgende vil der blive redegjort for de sagsområder, inden for hvilke de divergerende opfattelser er kommet til udtryk.

a. Anlægsbudgettet

I hovedafsnit II, side 23, er det blevet omtalt, at det i forbindelse med udarbejdelsen af budgetbidraget for finansåret 1966-67 af ministeriet for kulturelle anliggender blev pålagt Dan-

marks Radio at udarbejde 3-årige budgetoverslag for såvel drift som anlægsvirksomhed, og at Danmarks Radios anlægsbudget i det følgende finansår blev koblet sammen med det øvrige anlægsprogram under ministeriet for kulturelle anliggender på finanslovens § 27 og dermed underkastet de for denne finanslovkonto fastsatte bindende rammer.

Medinddragelsen af Danmarks Radios anlægsvirksomhed under de for ministeren for kulturelle anliggendes administrationsområde fastsatte bindende rammer for anlægsvirksomheden har bevirket, at ministeriet har måttet foretage en afvejning mellem på den ene side Danmarks Radios licensfinansierede anlægsvirksomhed og på den anden ministeriets øvrige anlægsvirksomhed, herunder f. eks. museer, biblioteker, arkiver og f. redningsindsatsen.

For Danmarks Radios vedkommende har denne ordning som nævnt ført til væsentlige nedskæringer af de af radiorådet vedtagne anlægsbudgetter, hvilket igen har indebåret forsinkelse af igangværende og udsættelse af påtænkte byggearbejder.

Finansministeriet har til stadighed fordret de af regeringen vedtagne rammer overholdt, og ministeriet for kulturelle anliggender har heller ikke imødekommet anmodninger om overskridelse af de fastlagte rammer, idet dog fremhæves, at ministeriet fortsat er tilbøjelig til at mene, at det må anses for tvivlsomt, om fastsættelsen af sådanne rammer er forenelig med principperne i den nugældende radiospredningslov.

Der er gentagne gange givet udtryk for denne opfattelse over for finansministeriet, f. eks. i forbindelse med fremsendelsen til finansministeriet af Danmarks Radios budgetbidrag for finansåret 1970—71, hvori man i skrivelse af 17. september 1969 bl. a. bemærker:

»Spørgsmålet om, hvorvidt det må anses for foreneligt med principperne i den nugældende radiospredningslov, at Danmarks Radios anlægs- og personalebevillinger omfattes af ministeriet for kulturelle anliggendes samlede rammer, er blandt de spørgsmål, der vil blive behandlet i et for nylig af ministeren for kulturelle anliggender nedsat udvalg, og man må derfor tage forbehold med hensyn til de eventuelle reguleringer inden for så vel anlægsvirksomhed som personalebevillinger, der måtte blive en følge af udvalgets arbejde.«

b. Begrænsninger i ansættelsen af personale (personalelofter) m. v.

Foran på side 16 er der redegjort for de gæl-

dende bestemmelser vedrørende Danmarks Radios ansættelse af personale, herunder de begrænsninger, der er blevet påført Danmarks Radio efter udstedelsen af finansministeriets cirkulære af 16. juni 1969 om udarbejdelse af bidrag til forslag til finanslov for 70-71 og budgetoverslag for 71-72, 72-73 og 73-74, hvorefter der er fastsat maksimumtal for de enkelte ministerområders personaletal (personalelofter).

Ministeriet for kulturelle anliggender har, ligesom tilfældet er med rammerne for anlægsbudgettet, fordret personalelofterne overholdt, selv om man finder det tvivlsomt, om ministeriet for kulturelle anliggender kan begrænse radiorådets kompetence med hensyn til ansættelsen af kontraktansat personale.

Der henvises i denne forbindelse til den i foranstående afsnit a. citerede skrivelse til finansministeriet af 17. september 1969, hvori det herudover bl. a. hedder:

»Man har meddelt dette til Danmarks Radio, men må samtidig gøre opmærksom på, at det på baggrund af bestemmelserne i radiorådets forretningsorden må anses for tvivlsomt, om ministeriet for kulturelle anliggender kan begrænse radiorådets kompetence med hensyn til ansættelse af kontraktansat personale.«

I forbindelse med fastsættelsen af personalelofter bemærkes, at spørgsmålet om udfyldelse af de personaleoversigter, som optages på finanslovsforslagene, også har givet anledning til meningsudveksling mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet.

I skrivelse af 26. oktober 1966 anmodede finansministeren under henvisning til, at sådanne oversigter - ligesom i de to foregående år - ikke blev medtaget på Danmarks Radios budgetbidrag for 1967-68, kulturministeriet om at medtage sådanne. Finansministeren henviste til, at finansministeriet tidligere havde beklaget forholdet overfor ministeriet for kulturelle anliggender, og gav som sin opfattelse udtryk for, at personaleantallet burde indarbejdes i selve finanslovsforslaget bl. a. på baggrund af, at en sådan oversigt det foregående år var blevet afgivet til finansudvalget.

Ministeren for kulturelle anliggender besvarede denne henvendelse i skrivelse af 2. november 1966, hvori det bl. a. meddeltes, at ministeriet for kulturelle anliggender

»ikke har noget imod, at personaleoversigten medtages i finanslovsforslaget ud fra det synspunkt,

at denne oversigt ligesom Danmarks Radios budget i øvrigt i henhold til de i radiospredningsloven fastlagte principper alene optages på finansloven til orientering.«

Det bemærkedes endvidere i skrivelsen:

»at Danmarks Radios personaleoversigt afviger fra andre personaleoversigter i finanslovsforslaget, idet den alene giver udtryk for antallet af normerede eller godkendte stillinger ved budgettets udarbejdelse og det på basis heraf forventede antal ansatte i 1967/68. Danmarks Radios forslag om nye stillinger i finansåret 1967/68 udarbejdes først på et senere tidspunkt, og de nødvendige bevillingsmæssige reguleringer sker ved ændringsforslag til budgettet eller ved tillægsbevilling. Oversigten må derfor optages med dette forbehold.«

Personaleoversigten blev herefter medtaget på budgetbidraget, men væsentligt afvigende fra de almindelige personaleoversigter i anmærkningerne, idet kolonne 4 (forøgelser og formindskelser i personaleantallet) og 5 (beregnet lønudgift i finansår) ikke blev udfyldt med den i kulturministerens brev angivne begrundelse.

For finansårene 1968-69 og 1969-70 er disse kolonner - skønt anmodning fra finansministeren er fremsat — ej heller udfyldt, men finansudvalget har (jvf. foran) fået oplysninger om forhøjelser og formindskelser af personalet samt om beregnede lønudgifter i forbindelse med udvalgets behandling af ændringsforslaget, ligesom en udfyldning af kolonne 4 og 5 er optaget i bemærkningerne til forslaget til lov om tillægsbevilling for de pågældende år.

I budgetforslaget 1970-71 er de nævnte kolonner ej heller udfyldt. I skrivelse af 3. november 1969 har finansministeren udbedt sig oplysninger, så snart resultatet af radiatorådets behandling foreligger.

c. Danmarks Radios køb og salg af værdipapirer

I efteråret 1962 bad radiatorådet ministeriet for kulturelle anliggender om bemyndigelse til at anbringe 5 mill. kr. i obligationer.

Bemyndigelsen blev givet under forudsætning af, at købet drøftedes med finansministeriets statsgældskontor.

Året efter anmodede radiatorådet om bemyndigelse til køb af obligationer for yderligere 15 mill. kr. Også denne bemyndigelse blev givet.

Disse køb blev foretaget ud fra ønsket om at opnå højere forrentning af radiosprednings-

fondens likvide kapital end den Danmarks Radio ville kunne opnå af de i løbende mellemregning med finansministeriet anbragte midler.

Obligationskøbet gav anledning til, at 2. revisionsdepartement i skrivelse af 23. august 1963 meddelte ministeriet for kulturelle anliggender, at Danmarks Radio efter revisionsdepartementets opfattelse næppe havde været berettiget til uden udtrykkelig hjemmel at foretage de pågældende køb af obligationer, men at man burde have ladet de disponible midler indestå i mellemregning med finansministeriet.

Der førtes i denne anledning en brevveksling mellem revisionsdepartementet og kulturministeriet, herunder også om tilladeligheden af overtræk på Danmarks Radios mellemregningskonto med finansministeriet. Revisionsdepartementets udførlige redegørelse for sagen er gengivet i statsrevisorernes tillægsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1963-64. Det pågældende afsnit af betænkningen gengives nedenfor som bilag 4, hvortil henvises. På dette sted skal derfor blot anføres, at kulturministeriet - bl. a. med henvisning til flertalsudtalelsen i professorudvalgets betænkning - ikke fandt, at bevillingsmyndighedernes tilslutning udkrævedes til anbringelsen af en del af radiospredningsfondens midler i obligationer, medens revisionsdepartementet fastholdt sit standpunkt, bl. a. under henvisning til mindretalsudtalelsen i nævnte betænkning. Departementet anførte til slut, at såfremt ministeriet fortsat ikke kunne dele departementets synspunkter, ville revisionsdepartementet finde det rettest, at decision blev afgivet af ministeren for kulturelle anliggender i overensstemmelse med bestemmelserne i statsregnskabslovens § 20.

Ved decisionen ønskede man endelig stillingtagen til den af revisionsdepartementet hævdede opfattelse:

- 1) at radiospredningsfondens midler ikke uden tilslutning fra folketinget (folketingets finansudvalg) kan anbringes i obligationer m. v.
- 2) så længe en væsentlig del af radiospredningsfondens midler er fastlagt i obligationer m. v., kan overtræk på mellemregningskonto med finansministeriet (overtræk på statskassen) kun finde sted med folketingets finansudvalgs godkendelse.

Kulturministerens decision - afgivet 5. februar 1965 — fik følgende ordlyd:

»Den af radiatorådet fulgte praksis, hvorefter der uden forelæggelse for folketingets finansudvalg,

men efter indhentet godkendelse fra ministeriet for kulturelle anliggender, sker midlertidig anbringelse af en del af radiospredningsfondens midler i obligationer, godkendes, idet der findes at være fornøden hjemmel for de pågældende obligationskøb i radiospredningsloven.

Ligeledes findes der i radiospredningslovens § 2 at være hjemmel for, at Danmarks Radio lejlighedsvis efter nærmere aftale med finansministeriet i nødvendig udstrækning kan overtrække sin mellemregningskonto med staten.

I forbindelse med den førstkommende revision af radiospredningsloven vil der over for folketinget blive gjort nærmere rede for den praksis, der på de pågældende områder har været fulgt af rådrådet «

Redegørelsen i statsrevisorernes betænkning er ledsaget af følgende udtalelse af statsrevisorerne:

»Statsrevisorerne må holde for, at statsvirksomheder, der omfattes af finanslovens § 2, må underkastes den sædvanlige bevillingsmæssige praksis.«

Statsrevisorernes udtalelse blev ikke omtalt i den af folketingsudvalget angående statsrevisorernes betænkning over statsregnskabet for finansåret 1963-64 den 24. marts 1966 afgivne betænkning (Folketingstidende 1965-66, tillæg B, spalte 321 ff) eller under forhandlingerne i tinget.

Ministeriet for kulturelle anliggender er stadig af den opfattelse, at det ville stride imod radiospredningsloven, såfremt Danmarks Radio skulle undergives den sædvanlige bevillingsmæssige praksis. Statsrevisorernes udtalelse har imidlertid været medvirkende til kulturmini-

sterens beslutning om at søge tvivlsspørgsmålet omkring Danmarks Radios forvaltningsretlige stilling afklaret.

d. Afsluttende bemærkninger

Sammenfattende kan det således anføres, at der i spørgsmålet om Danmarks Radios bevillingsretlige status mellem ministeriet for kulturelle anliggender og finansministeriet består divergerende opfattelser, som har fundet udtryk i bl. a. de her nævnte sagsområder. Ministeriet for kulturelle anliggenders standpunkt i spørgsmålet om Danmarks Radios stilling efter radiospredningsloven er sammenfaldende med den opfattelse, der i 1963 blev givet udtryk for af flertallet af medlemmerne i udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter, medens finansministeriets holdning synes at afspejle den opfattelse, mindretallet af udvalget gik ind for.

Under behandlingen af Danmarks Radios budgetbidrag m. v. har ministeriet for kulturelle anliggender i spørgsmålene om overholdelse af anlægsrammer og personalelofter over for Danmarks Radio krævet de fastlagte begrænsninger overholdt, idet ministeriet dog over for de bevilligende myndigheder til stadighed har fremhævet, at man finder det tvivlsomt, om de nævnte begrænsninger er forenelige med principperne i radiospredningsloven, og at man derfor har forbeholdt sig at tage spørgsmålet op til fornyet overvejelse i lyset af de synspunkter, der måtte blive fremført af nærværende udvalg.

IV. Udenlandske radioordninger

Til belysning af, hvorledes man i udlandet har reguleret forholdet mellem staten og radiospredningsvirksomheden, har udvalget gennem udsendelsen af enslydende spørgeskemaer til vedkommende ministerier i Finland, Norge, Sverige og Storbritannien tilvejebragt oplysninger om forholdene i de pågældende lande.

De i nedenstående oversigt givne oplysninger, der er begrænset til radiofonierne i Europa, bygger dels på besvarelser af disse spørgeskemaer (som sammen med svarene er aftrykt som bilag 5, side 69 f f.), dels på officielle udenlandske betænkninger, i første række »Radiions och Televisionens Framtid i Sverige« (1960 års Radioutredning - Stockholm SOU 1965:20), og den franske »Rapport de la Commission d'Etude du Statut de l'O.R.T.F.« (Paris 1970).

I de fleste af de europæiske lande har staten givet et enkelt foretagende monopol på at udøve radiospredningsvirksomhed. Dette foretagende kan være organiseret som en del af den almindelige statsforvaltning, en selvstændig offentlig institution, der er udskilt fra den almindelige statsforvaltning, og endelig som et privat selskab, som oftest et aktieselskab.

I de østeuropæiske lande er radiofonierne rene statsinstitutioner og i princippet underlagt en regeringskontrol, der omfatter alle sider af virksomheden. Noget lignende gælder — så vidt man kan se — for de officielle radiofonier i en række sydeuropæiske stater. I det øvrige Europa har radioselskaberne en betydelig, men fra land til land varierende grad af autonomi, især i programmæssig henseende, men også med hensyn til økonomi og administration.

I den sidstnævnte gruppe af lande er radiofonien i Norge formelt etableret som en statsinstitution, idet dog ordningen adskiller sig fra egentlige statsinstitutionsordninger, ved at radioen er selvfinansierende gennem licens og stempelafgift, ligesom radioens budget er optaget som en selvstændig del af statsbudgettet. I lande som Storbritannien, Irland, Belgien, Frankrig og Den vesttyske Forbundsrepublik betragtes radioselskaberne som særlige forvaltningssubjekter, der vel hører til den offentlige sektor, men som er udstyret med en høj grad af selvstændighed i forhold til regering og parlament. Om foretagender af denne type anvendes forskellige betegnelser som f. eks. »Public

Corporations«, »Établissements publics« og »Anstalten des öffentlichen Rechts«.

I Finland, Sverige, Italien, Svejts og Østrig er radiofonierne organiserede som private selskaber, der driver radio- og TV-virksomheden på grundlag af statslige koncessioner eller aftaler med staten. Noget tilsvarende gælder for Holland, hvor radioen er opbygget omkring 5 organisationer, repræsenterende forskellige politiske og religiøse retninger.

Uanset om man har valgt konstruktionen selvstændig offentlig institution af typen »Public Corporation« eller selskabsformen, er radiofoniernes virksomhed underkastet en vis økonomisk-administrativ kontrol fra regeringernes og parlamenternes side.

Det almindelige er, at denne kontrol udøves, dels ved at det er regeringerne, i nogle tilfælde de lovgivende forsamlinger, der fastsætter licensafgifternes størrelse og dermed den økonomiske ramme for radiospredningsvirksomheden, dels ved at medlemmerne af radiofoniernes styrende organer helt eller delvis udnævnes af regeringerne eller parlamenterne, dog ikke altid som repræsentanter for disse statsorganer. Når radiofonien ikke er organiseret som et privat selskab, er dens regnskaber desuden ofte undergivet en form for statslig revision.

Endelig gælder det, at radiofoniens årlige budget nogle steder, således i Frankrig, Sverige og Svejts, skal godkendes af regeringen. Der synes derimod ikke i noget tilfælde at være tale om, at virksomhedens budget skal vedtages af parlamentet, men i flere lande indgår licensafgifterne i en statslig fond, der bestyres af vedkommende ressortminister eller af finansministeriet, og det »tilskud«, der da ydes radioselskabet herfra, skal bevilges som en statsudgift på sædvanlig måde. Således er forholdet f. eks. i Storbritannien, hvor der imidlertid er fast praksis for, at British Broadcasting Corporation modtager hele den nettoindtægt, der indgår i form af licensafgifter.

Som hovedregel træffer radiofonierne på egen hånd afgørelser med hensyn til deres anlægsudgifter. I lande, hvor virksomhedens budget skal godkendes af regeringerne, har staten dog selvsagt mulighed for at regulere investeringerne under hensyn til den almindelige samfundsøkonomi. Også i Storbritannien har rege-

ringen forbeholdt sig en sådan investeringskontrol.

Radiofonierne er som alt overvejende hovedregel ikke forpligtet til at anvende statslige lønningssystemer, ligesom de normalt må antages heller ikke at være omfattet af de administrative bestemmelser, der udfærdiges af regeringsmyndigheder som gældende for statsinstitutioner.

Når bortses fra rene kommercielle radioforetagender som f. eks. ITV i Storbritannien, er det stadig det almindelige, at radiospredningsvirksomhed i Vest- og Sydeuropa hovedsagelig finansieres ved hjælp af licensafgifter. I adskillige land har radiofonierne dog ved siden heraf indtægter fra reklameudsendelser, og det forekommer desuden, at udgifterne ved visse kategorier af udsendelser som undervisningsprogrammer og kortbølgeudsendelser dækkes over det almindelige statsbudget.

Sammenfattende kan det siges, at radiospredningsvirksomheden overalt i de vesteuropæiske demokratier opfattes som en offentlig serviceinstitution, der på den ene side må være i besiddelse af en betydelig selvstændighed, men på den anden side også må være under-

givet en vis statslig kontrol. Det synes at være almindelig anerkendt, at virksomhedens generelle målsætning og de principper, hvorefter den i store træk skal drives, bør fastsættes af de lovgivende forsamlinger, og at regering eller parlament gennem fastsættelsen af licensafgifternes størrelse må afstikke de økonomiske rammer for virksomheden. Herudover udøves den statslige indflydelse hovedsagelig gennem regerings- eller parlamentsrepræsentation i radiofoniernes ledelse, gennem en efterfølgende finansiel kontrol og i nogle lande ved, at de årlige budgetter skal godkendes af vedkommende minister. Kun i Frankrig har radiofonien i en periode i 50'erne og 60'erne været underkastet en væsentlig stærkere regeringskontrol, også omfattende programlægningen og den daglige ledelse, men tendensen er også i dette land siden gennemførelsen af radioordningen af 1964 gået i retning af en større selvstændighed for radioforetagendet. De forslag, der er fremsat i den ovenfor nævnte franske betænkning af 1970, tager klart sigte på at give den franske radio øget autonomi, også på de økonomiske og administrative områder.

V. Nogle særlige forvaltnings- og finansieringsordninger

Som ovenfor på side 29 omtalt er der ved lov institueret en række forvaltningssubjekter, som i budgetmæssig henseende har fået tillagt en mere eller mindre selvstændig stilling i forhold til de almindelige forvaltningsmyndigheder.

Som led i overvejelserne om Danmarks Radios administrative stilling har udvalget fundet det naturligt at afgive en kortfattet redegørelse for en række af disse forvaltningssubjekter. På baggrund af, at Danmarks Radios økonomiske virksomhed bygger på radiospredningsfonden, indeholder redegørelsen først og fremmest en omtale af en række andre fonde, men herudover også en kortfattet omtale af visse andre institutioner samt af de særlige budgetmæssige forhold, som knytter sig til institutioner optaget på finanslovens § 2. Statsvirksomheder.

A. Danmarks Nationalbank, Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Statsanstalten for Livsforsikring

Som eksempel på et selvstændigt forvaltningssubjekt med en meget høj grad af selvstændighed kan nævnes Danmarks Nationalbank (lov nr. 116 af 7. april 1936), hvis budget og regnskab helt holdes uden for finansloven og statsregnskabet. Det samme er tilfældet med Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning (lov nr. 213 af 3. juni 1967), hvis formue ligeledes er adskilt fra statens, og som selv afholder sine driftsudgifter.

I loven om Statsanstalten for Livsforsikring (nr. 444 af 21. december 1965) er institutionens budgetretlige selvstændighed fastslået i § 1, stk. 2, hvorefter Statsanstalten har sin egen formue, der ikke må sammenblandes med statsformuen, og i stk. 3, hvorefter institutionens driftsudgifter afholdes af den selv. Det bemærkes i denne forbindelse, at Statsanstaltens budget for driftsindtægter og driftsudgifter efter lovens § 5, stk. 2, sidste pkt. skal optages på finanslovsforslaget.

Institutionens driftsbudget, der i teknisk henseende fremtræder som et sædvanligt finanslovsafsnit, optages som tillæg til finansministeriets bidrag til de årlige finanslovsforslag (finanslovsforslagets § 23). Budgettet er også opført som tillæg på de vedtagne finanslove.

B. Fonde

Ved lov er der endvidere oprettet forskellige fonde, hvis bevillingsretlige stilling er så varierende, at man som fællestræk næppe kan pege på andet og mere, end at fondenes formue skal holdes adskilt fra statens almindelige formue. Lovgivningen om fonde indeholder i reglen kun bestemmelser om selve fondsdannelsen og om den direkte forvaltning af fonden, hvorimod der sjældent er taget stilling til fondens og dens bestyrelses placering i forhold til statsmagten. Det forhold, at et forvaltningssubjekt er etableret som en fond, siger - isoleret set - således kun lidt om anbringelsen af fondens formue, og intet for så vidt angår de budgetmæssige forhold vedrørende fondens drift. Til illustration kan nævnes, at den ved lov nr. 243 af 7. juni 1967 om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene oprettede selvstændige institution »Industrialiseringsfonden for udviklingslandene« holdes uden for finanslov og statsregnskab, medens driften af andre fonde optages på finansloven, enten — som tilfældet er med radiospredningsfonden - under § 2 eller i tilslutning til finanslovsafsnittet for det ressortministerium, hvorunder den pågældende fond henhører.

Afgørende for vurderingen af de enkelte fondes budgetmæssige stilling bliver herefter en konkret fortolkning af den lov, som ligger til grund for fondens oprettelse, sammenholdt med den praksis, som har udviklet sig på grundlag heraf.

I det følgende skal gives en kortfattet omtale af en række af de på finansloven optagne fonde.

a. Selvfinansierende fonde

1. Apotekerfonden

Denne fond er omhandlet i kap. X i lov om apotekervæsenet, jfr. lovbekendtgørelse nr. 248 af 2. juli 1962, som ændret ved lov nr. 154 af 29. april 1965 og § 103 i lov nr. 213 af 4. juni 1965 samt lov nr. 232 af 27. maj 1970.

Apotekerfondens midler hidrører fra en række afgifter, som apotekerne på baggrund af årlige opgørelser af omsætningen skal indbetale til fonden, jfr. nærmere kap. VIII i loven om apotekervæsenet. Af apotekerfondens formue kan der i henhold til lovens § 65 bl. a. ydes lån

til apotekere til køb af inventar og varelager til apotekets drift og efter omstændighederne til erhvervelse og modernisering af den ejendom, hvori apoteket er eller agtes indrettet.

Fonden bestyres under indenrigsministerens tilsyn af en bestyrelse på 5 medlemmer, der beskikkes af indenrigsministeren, jfr. lovens § 64 således som ændret ved § 1 i lov nr. 154 af 29. april 1965.

Lovens § 63 har følgende ordlyd:

»Over apotekerfondens midler må ikke rådes uden ved lov. For dens indtægter og udgifter gøres rede på de årlige finanslove.

Stk. 2. Apotekerfondens midler kan anbringes i børsnoterede obligationer. I særlige tilfælde kan fonden erhverve sådanne faste ejendomme, hvor apotek er eller agtes oprettet.«

Apotekerfondens driftsbudget er optaget som pkt. 30 under indenrigsministeriets budgetafsnit på finansloven (§ 13) og bevægelserne på fondens formue under § 30, I G, 4. på finansloven.

I budgetmæssig henseende henhører Apotekerfonden under indenrigsministerens administrationsområde, hvoraf følger, at fonden både for så vidt angår driften og anlægsvirksomheden er omfattet af de for indenrigsministeriet fastsatte bindende budgetrammer.

Med hensyn til ansættelse af personale er forholdet tilsvarende det, at fonden er medinddraget under de for indenrigsministeriet fastsatte personalelofter.

Direktoratet for apotekervæsenet, som oprettedes ved normeringsloven for 1968-69, fungerer som sekretariat for apotekerfonden.

Som ovenfor anført kan apotekerfondens midler anbringes i børsnoterede obligationer, og i særlige tilfælde kan fonden erhverve sådanne faste ejendomme, hvor apotek er eller agtes indrettet.

I dag er forholdet det, at langt den største del af apotekerfondens formue er udlånt til apotekerne, resten er anbragt i fast ejendom og obligationer. Fonden har ikke beløb stående i mellemregning med finansministeriet.

Fondens køb og salg af såvel fast ejendom som obligationer finder sted uden forelæggelse for finansudvalg eller finansministeren. Der indhentes samtykke fra indenrigsministeriet ved køb og salg af fast ejendom. Byggesager forelægges for finansudvalget.

2. Filmfonden

Filmfonden er i sin nuværende skikkelse opret-

tet ved lov nr. 155 af 27. maj 1964 om film og biografier. Fondens indtægter tilvejebringes gennem en bevillingsafgift, som er pålagt biografbevillingshaverne, idet disse skal svare en afgift på 15 % af entréindtægten, jfr. lovens §§ 19-26.

Fondens midler skal anvendes til fremme af filmkunsten i Danmark, jfr. § 17. I lovens § 18, stk. 1 og 2, er nærmere angivet, til hvilke formål der kan ydes støtte.

Efter lovens § 18, stk. 6, ledes filmfonden af en bestyrelse på 8 medlemmer, der beskikkes af ministeren for kulturelle anliggender. Af disse skal 4 repræsentere det offentliges interesser, medens de øvrige skal udpeges som repræsentanter for de forskellige bevillingshavere, filmproducenter, filminstruktører og filmudlejere.

Filmfondens budget optages på de årlige finanslove, jfr. § 18, stk. 8. Denne bestemmelse fandtes også i den tidligere lov nr. 117 af 13. april 1938 § 30, stk. 3.

Filmfondens driftsbudget er optaget som pkt. 30 under finanslovaftsnittet for ministeriet for kulturelle anliggender (§21).

Fondens drift og anlægsvirksomhed har gennem de sidste år været inddraget under de for kulturministerens administrationsområde fastsatte bevillingsrammer og personalelofter, idet filmfondens bestyrelse dog inden for hovedkontoens samlede ramme råder selvstændigt over fordelingen af midlerne til de forskellige aktiviteter og har en friere adgang med hensyn til at overføre bevillinger mellem de forskellige underkonti, ligesom der i spørgsmålet om kumulative overførsler gælder en særlig regel, jfr. tekstanmærkning til driftsbudgettet:

»Hvad der ikke i det enkelte finansår anvendes til støtte af dansk film, indgår i filmfondens formue til filmfondens bestyrelses anvendelse i følgende finansår.«

Når bortses fra direktøren for filmfonden samt en kontorchef, der begge er ansat af ministeriet for kulturelle anliggender, ansætter filmfonden selv sit personale, som optages på de sædvanlige personaleskemaer.

Specielt hvad angår filmfondens køb af fast ejendom bemærkes, at sådanne køb i praksis er blevet forelagt finansudvalget.

3. Jagtfonden

Jagtfonden er oprettet i henhold til jagtloven, nu lov nr. 221 af 3. juni 1967. Efter lovens §

49, stk. 1, skal den afgift, der betales for jagt-tegn, indgå i jagtfonden.

Jagtfondens midler anvendes forlods til de i jagtlovens § 49, stk. 2, omhandlede udgifter til ansvarsforsikring for jagttegnsløbere, omkostninger ved jagttegnsordningen og fondens administration. Endvidere bruges midlerne til en række i lovens § 49, stk. 3, angivne formål (ophjælpning af landets vildtbestand m. v.).

Efter lovens § 49, stk. 1, administreres jagtfonden af landbrugsministeren, der i sin administration af fonden bistås af jagtrådet, jfr. lovens § 50, stk. 1.

Jagtfondens budget optages, uden at dette er direkte udtrykt i loven, som pkt. 31 i afsnittet for landbrugsministeriet på de årlige bevillingslove (§ 11).

Som direkte henlagt under landbrugsministerens administration kan der ikke være tvivl om, at fondens midler må betragtes som statsmidler, hvoraf følger, at fondens virksomhed må være underkastet de sædvanlige regler med hensyn til fondens budgetmæssige stilling.

4. Den kulturelle fond

Som et eksempel på en fond, som er delvis selvfinansierende, kan nævnes Den kulturelle fond, som er oprettet ved § 7 i lov nr. 40 af 14. februar 1935 om Det kongelige Teater og om oprettelsen af en kulturel fond, således som ændret ved lov nr. 174 af 13. april 1938.

Fondens midler hidrører først og fremmest fra den afgift på 10 %, som KODA, KODA-DRAMATIK og DRAMA RET skal svare af de opkrævede honorarer for benyttelsen af beskyttede musikværker og dramatiske værker (lovens § 7, stk. 3 c).

I finansåret 1970-71 andrager dette beløb 1.365.000 kr. Hertil kommer et tilskud fra staten på 220.000 kr. (§ 7, stk. 3 a) og et tilskud fra Danmarks Radio på 325.000 kr. (§ 7, stk. 3 b).

Fondens formål er at yde støtte til fremme af tonekunsten, særlig i teatrets tjeneste, jfr. § 7, stk. 1.

Fonden bestyres af et råd nedsat af ministeren for kulturelle anliggender, jfr. § 7, stk. 4.

Rådets opgave er at gøre indstilling til ministeren for kulturelle anliggender om anbringelse og anvendelse af fondens midler.

Fondens budget optages, uden at dette direkte anføres i loven, som pkt. 31 i afsnittet

for ministeriet for kulturelle anliggender på de årlige bevillingslove (§ 21).

Fondens budget er omfattet af de for ministeriet for kulturelle anliggender fastsatte bevillingsrammer.

Sammenfattende synes man herefter at kunne fastslå, at den omstændighed, at fondene er helt eller delvis selvfinansierende, i praksis ikke har været afgørende, for så vidt angår spørgsmålet om fondenes budgetmæssige stilling.

Blandt de her nævnte eksempler udviser jagtfonden og Den kulturelle fond flere lighedspunkter, hvoraf det mest iøjnefaldende synes at være, at der i begge tilfælde er tillagt ressortministeren en instruktionsbeføjelse, som gør det naturligt at optage fondenes budgetter på de årlige bevillingslove, uden at dette er direkte foreskrevet i lovene.

En sådan instruktionsbeføjelse er ikke tillagt indenrigsministeren eller kulturministeren i relation til henholdsvis apotekerfonden og filmfonden, som tilsvarende indbyrdes udviser flere lighedspunkter, blandt andet det i denne forbindelse væsentlige, at det både i apotekerloven og filmloven er bestemt, at budgetterne skal optages på finansloven.

Hvad der nærmere skal lægges heri med hensyn til spørgsmålet om fondenes budgetmæssige stilling, synes ikke ganske klart.

I praksis synes såvel apotekerfonden som filmfonden i stadig stigende grad at være blevet underkastet de sædvanlige budgetmæssige bestemmelser, og når bortses fra en formentlig friere bevægelsesfrihed inden for de enkelte konti, synes de to fondes selvstændighed i dag stort set at være begrænset til, hvad der direkte er fastslået ved lov, for apotekerfondens vedkommende adgangen til inden for rammerne frit at kunne disponere over formuen, og for filmfondens vedkommende den adgang, der ved tekstanmærkning er åbnet for kumulativ overførsel af ikke forbrugte midler til et senere finansår.

b. Ikke-selvfinansierende fonde

I det følgende skal kortfattet omtales eksempler på fonde, hvis økonomiske grundlag er årlige tilskud fra statskassen.

1. Statens Kunstfond

Efter § 1 i lov nr. 275 af 18. juni 1969 om Statens Kunstfond har fonden som formål at virke til fremme af dansk skabende kunst.

Fonden ledes af en bestyrelse bestående af formændene for de forskellige udvalg, som er nedsat til at administrere fondens virksomhed, jfr. §§ 3 og 4.

Endvidere nedsættes der til at følge fondens virksomhed et repræsentantskab, hvori blandt andet hvert af partierne i folketingets finansudvalg er repræsenteret, jfr. § 5.

Efter lovens § 6 yder staten et årligt tilskud til fonden på 5.800.000 kr., jfr. § 6, stk. 1, hvortil kommer, at fondens administrations- og sekretariatsudgifter afholdes af statskassen, jfr. § 6, stk. 2. I § 6, stk. 1, er det endvidere fastslået, at de beløb af de årlige tilskud, som ikke anvendes i et finansår, kan overføres til næste finansår.

Det i loven fikserede tilskud til Statens Kunstfond er optaget på kulturministeriets budget under konto § 21.1.01.61.01.

Statens Kunstfond disponerer selvstændigt over de årlige tilskud til fremme af de i loven angivne formål.

Med hensyn til fondens administration indgår udgifterne i departementets budget, således at fonden er underkastet samme budgetmæssige regler som ministeriet, herunder bl. a. begrænsningerne i ansættelsen af personale.

2. Statens Bygningsfredningsfond

For denne fond, der er oprettet ved §§ 16 og 17 i lov nr. 195 af 8. juni 1966 om bygningsfredning, således som ændret ved lov nr. 593 af 19. december 1969, gælder i budgetmæssig henseende i alt væsentligt de samme lovbestemmelser som for Statens Kunstfond.

Efter loven ydes der et årligt tilskud på 800.000 kr., og besparede midler af dette beløb kan overføres til følgende finansår. Fondens afholder i modsætning til Statens Kunstfond selv sine administrationsudgifter.

Fondens køb af ejendomme forelægges ikke for finansudvalget. Derimod indhentes en udtalelse fra Statens Ligningsdirektorat til vurdering af, om ejendommens pris må anses for rimelig.

Selv om denne redegørelse for et antal fonde langt fra er udtømmende, synes den dog at bekræfte det foran anførte om, at der i og med, at et forvaltningssubjekt ved lov er etableret som en fond, næppe ligger noget entydigt i budgetmæssig henseende ud over, at man har tilstræbt en vis adskillelse mellem fondenes og statens formue, og at der formentlig er tillagt

fondene en friere adgang til overførsel af besparede midler til kommende finansår.

C. Statsvirksomhederne på finanslovens § 2

Under dette driftsafsnit på finansloven er optaget en række institutioner, som man har tillagt en særlig budgetmæssig status.

Af de på § 2 optagne institutioner er Danmarks Radio den eneste, hvis økonomiske grundlag er en fond, når bortses fra Den grønlandske Konjunkturudligningsfond, for hvilken der gør sig særlige forhold gældende.

For hovedparten af de under § 2 optagne virksomheder er der i indledningen til de finanslovsforslaget ledsagende anmærkninger medtaget en passus, som sigter imod at tillægge institutionerne en friere budgetmæssig stilling end de sædvanlige statsinstitutioner.

For statsbanerne § 2.01. har denne passus (frigørelsesklausulen) følgende ordlyd:

»De i nedennævnte anmærkninger indeholdte oplysninger er af orienterende natur. De angiver styrelsens foreløbige overvejelser under budgettets udarbejdelse og binder ikke denne med hensyn til anvendelsen af de opførte beløb . . .«

Frigørelsesklausulen, som alene angår driftsbudgettet, har uændret været gældende i mange år og må anses som resultat af overvejelserne i den af statsministeriet nedsatte administrationskommission, som i sin 1. betænkning af 30. juni 1923 bl. a. beskæftigede sig med statsbanerne med det sigte at anvise veje til bedre rentabilitet.

I omtalen af statsbanernes forhold til bevillingsmyndighederne nævnte kommissionen bl. a. de vanskeligheder, der for en institution som statsbanerne var forbundet med at skulle budgettere så lang tid forud for driftsåret.

Kommissionen berørte spørgsmålet om at holde driftsbudgettet uden for finansloven bl. a. med en bemærkning om, at dette »ville sikkert kræve en ændring af grundlovens bestemmelse om, at finansloven skal indeholde overslag over alle statens indtægter og udgifter . . .«

Som resultat nåede kommissionen frem til følgende:

»Man kan imidlertid såvel for drifts- som for anlægsbudgettets vedkommende opnå den for formålet nødvendige dispositionsfrihed for styrelsen ved at begrænse finanslovens indhold vedrørende statsbanerne til et betydeligt færre antal konti, hver med betydelige summer, og navnlig ved en

principiell forandring i opfattelsen af de motiverende bemærkninger, således at disse ikke virker hæmmende for styrelsens dispositioner inden for de ved finanslovens tekst givne rammer.«

I tilslutning hertil gav kommissionen udtryk for det nødvendige i, at de finanslovforslaget ledsagende anmærkninger indledtes med en passus, der bortset fra visse ubetydelige sproglige ændringer er identisk med den, som nu bruges i anmærkningen til statsbanernes budgetbidrag.

Frigørelsesklausulen er således udarbejdet på grundlag af statsbanernes forhold og efterfølgende overført til andre af virksomhederne under finanslovsafsnit § 2.

For de under § 2 opførte virksomheder er der — med undtagelse af Danmarks Radio — fastsat bindende budgetrammer for driften, ligesom virksomhederne også er omfattet af reglerne om begrænsninger i ansættelse af personale (personalelofter). Også for anlægsvirksomheden er der fastsat bindende rammer.

Virksomhederne er således underkastet de samme begrænsninger som andre styrelser, hvad angår aktivitetsudvidelser. § 2-virksomhedernes særlige stilling består herefter hovedsagelig i, at de som tidligere ikke er omfattet af de sædvanlige begrænsninger i bevægelsesfriheden mellem de enkelte konti på driftsbudgettet.

Frigørelsesklausulen blev første gang benyttet ved behandlingen af forslaget for finansåret 1925-26.

Som foran nævnt sigter klausulen under § 2 i finansloven kun imod driftsbudgettet.

For anlægsvirksomheder er der i visse tilfælde ved tekstanmærkning fastsat specielle bestemmelser for statsvirksomheden, jfr. således

for § 2.01. Statsbanerne, hvor tekstanmærkningen har følgende ordlyd:

»I anmærkningerne til 02.70.02. Faste nyanlæg, meddeles hvert år en 4-årig anlægsplan. Når det første års plan er godkendt ved finanslovens vedtagelse, skal ministeren, for så vidt det i finansårets løb viser sig formålstjenligt, at denne plan underkastes væsentlige ændringer, indhente finansudvalgets samtykke hertil.«

Hvad angår radiospredningsfondens optagelse under § 2 bemærkes, at ministeren for offentlige arbejder i forbindelse med fremsættelsen for folketinget den 10. november 1925 af det første forslag til lov om radiospredning bl. a. udtalte (Rigsdagstidende 1925-26, Folketinget I, spalte 1419):

»Såfremt den her foreslåede ordning gennemføres, bør der formentlig på samme måde som for andre statsvirksomheder på finansloven optages et særligt afsnit vedrørende radiospredning f. eks. som en særlig underafdeling under § 2.C., med et driftsbudget og et anlægsbudget . . .«

Dette lovforslag, der som anført foran side 8 blot bestod af en bemyndigelse til oprettelse og drift af to radiostationer, blev væsentlig ændret under behandlingen i folketingsudvalget. I betænkningen fra dette udvalg finder man som § 7 i lovforslaget følgende bestemmelse (Rigsdagstidende 1925-26, tillæg B spalte 463-64):

»Radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2.«

Denne formulering har været bibeholdt i de skiftende radiospredningslove, jfr. § 10 i den nugældende lov.

VI. Danmarks Radios rationaliseringsarbejder

Som det fremgår af indledningen til denne betænkning, er udvalget anmodet om at vurdere de foreløbige resultater af de rationaliseringsarbejder, Danmarks Radio har iværksat.

Dette spørgsmål vedrører et helt andet område end kommissoriet i øvrigt. Arbejdet hermed ville utvivlsomt udskyde afgivelsen af udvalgets betænkning, og der er i udvalget enig-

hed om, at udvalget i så fald måtte suppleres bl. a. med sagkyndige på dette felt.

Udvalget har derfor blot anmodet Danmarks Radio om at fremkomme med oplysninger om, hvor langt rationaliseringsarbejderne er skredet frem. Udvalget har derefter fra Danmarks Radio modtaget et notat af 19. november 1970, der til orientering er aftrykt nedenfor som bilag 6.

VII. Resumé og konklusion

1. I udvalgets kommissorium er det pålagt udvalget at undersøge, i hvilken udstrækning det må anses for foreneligt med radiospredningsloven at bringe administrativt fastsatte generelle bestemmelser for statsstyrelser i anvendelse over for Danmarks Radio, herunder især reglerne om udarbejdelse af årlige budgetlove, normeringslove samt de mere langsigtede budgetoverslag. Udvalget skal endvidere overveje, om det bl. a. på baggrund af, at Danmarks Radios anlægsvirksomhed finansieres af radiospredningsfondens midler, må antages at være i overensstemmelse med radiospredningsloven, at Danmarks Radios anlægsbudgetter i de 3-4 årlige budgetoverslag indarbejdes som en del af kulturministeriets samlede anlægsvirksomhed med den virkning, at Danmarks Radios anlægsvirksomhed influerer på ministeriets øvrige anlægsprogrammer.

2. Udvalgets besvarelse af de stillede spørgsmål må således i første række baseres på en fortolkning af bestemmelserne i den gældende lov om radiospredning (lov nr. 215 af 11. juni 1959), set i lyset af den administrative praksis, der har udviklet sig gennem årene. De i så henseende relevante bestemmelser i loven er navnlig følgende:

Ifølge § 1 er Danmarks Radio en selvstændig offentlig institution, der har eneret på radiospredning, omfattende såvel radiofoni som fjernsyn.

De til radioens virksomhed fornødne midler tilvejebringes ifølge § 3 gennem årlige licensafgifter, der fastsættes af kulturministeren efter indstilling fra radiorådet og med tilslutning fra finansudvalget. Midlerne samles i radiospredningsfonden, der bestyres af radiorådet og udelukkende anvendes til radiospredningens formål.

Ifølge § 5, stk. 5, forelægges det af radiorådet udarbejdede årlige budget for kulturministeren til godkendelse, og overskridelse af budgettets samlede sum i driftsåret må ikke finde sted uden ministerens samtykke.

Ifølge § 8, stk. 2, udfærdiger kulturministeren efter indstilling fra radiorådet et lønningsreglement og normativ for Danmarks Radio.

I § 10 er bestemt, at radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter skal optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2.

Endelig må nævnes bestemmelserne i § 4 om radiorådets sammensætning, hvorefter folketinget og de partier, der er repræsenteret i finansudvalget, udpeger rådets medlemmer, bortset fra tre, der udpeges af kulturministeren og ministeren for offentlige arbejder.

3. I årene fra 1926, da den første lov om radiospredning blev vedtaget, og til 1959 har der ikke været nævneværdige tvivlsspørgsmål med hensyn til Danmarks Radios bevillingsretlige stilling. Driften har hvilet på de af undervisningsministeren godkendte budgetter, som har været optaget på de årlige budgetlove. Licensens størrelse er blevet godkendt af finansudvalget, der derudover har fået forelagt en række sager, navnlig vedrørende større byggerier, ud fra den opfattelse, at de kunne få betydning for størrelsen af de fremtidige licenser. Revision er foretaget af et privat revisionsfirma og efterfølgende af revisionsudvalget. Nogen kontrol herudover fra statsmagtens - specielt finansministeriets - side med hensyn til Danmarks Radios økonomiske dispositioner er ikke foretaget.

4. Radiospredningsloven af 1959 gav ikke i de nærmest følgende år anledning til ændring af denne retstilstand.

5. Den divergens i opfattelsen af Danmarks Radios bevillingsretlige stilling, som allerede tidligere lejlighedsvis var kommet til udtryk mellem finansministeriet og kulturministeriet (undervisningsministeriet), manifesterede sig i 1963 under behandlingen af en sag om rammebevillingen til TV-huset i Gladsaxe. Finansministeriet anmodede det af statsministeren kort forinden nedsatte udvalg vedrørende ubevilgede statsudgifter (fire professorer i retsvidenskab) om en udtalelse om radioens bevillingsretlige stilling.

I udvalgets svar af 21. december 1963, jfr. ovenfor side 28 ff., erklærede tre af medlemmerne,

at grundlovens § 46 ikke findes at være til hinder for, at Danmarks Radio ved lov stilles uden for den almindelige budgetordning,

at radiospredningsloven hjemler radiorådet med tilslutning af kulturministeriet adgang til budgetmæssigt at disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet, og

at denne ordning ikke er ændret ved nogen senere bevillingslov eller ved den fulgte praksis, der tværtimod har bekræftet ordningen.

Et af udvalgets medlemmer erklærede,

at det vil være grundlovsstridigt at gøre Danmarks Radio uafhængig af sædvanlig finanskontrol, idet der i hvert fald ikke foreligger den fornødne klare lovhjemmel for en særordning eller er påvist tungtvejende grunde for, at en sådan er påkrævet,

at lovens § 10 klart og utvetydigt afgør det stillede spørgsmål derhen, at Danmarks Radio er undergivet den grundlovsbestemte finanskontrol, og

at betingelserne for at anse loven for ændret gennem dannelsen af en modstående retssædvane klart ikke er opfyldt.

6. Siden 1963 har spørgsmålet om Danmarks Radios forvaltningsretlige stilling været aktuel på følgende områder:

a. Som nævnt ovenfor side 21 ff. er revisionen af Danmarks Radios regnskaber, der tidligere foretoges af et privat revisionsfirma med efterfølgende revision af revisionsdepartementerne, fra 1. april 1969 helt overtaget af revisionsdepartementerne.

b. Danmarks Radios anlægsbudgetter er, jfr. ovenfor side 31 ff., i de senere år blevet knyttet sammen med kulturministeriets øvrige anlægsprogram og dermed underkastet de for denne konto fastsatte bindende rammer, hvilket har ført til væsentlige nedskæringer af de af radiatorådet vedtagne anlægsbudgetter.

c. Kulturministeriet har på tilsvarende måde i de sidste år fordret de af finansministeriet fastsatte personalelofter overholdt af Danmarks Radio, jfr. ovenfor side 32 ff.

d. Ved kulturministerens decision af 5. februar 1965 i en mellem kulturministeriet og 2. revisionsdepartement verserende sag om midlertidig anbringelse af en del af radiospredningsfondens midler i obligationer godkendtes radiatorådets praksis, hvorefter sådanne obligationskøb sker efter kulturministeriets godkendelse uden forelæggelse for finansudvalget.

I statsrevisorernes tillægsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1963-64 udtaltes, at statsrevisorerne måtte holde for, at statsvirksomheder, der omfattes af finanslovens § 2, må underkastes den sædvanlige bevillingsmæssige praksis.

Der henvises herom til det ovenfor side 33 ff. anførte og til bilag 4.

7. Kulturministeriet, som i de under pkt. 6 nævnte sager fastholdt sin principielle opfattelse med hensyn til Danmarks Radios bevillingsretlige stilling, har under hensyn til den herskende usikkerhed om retsstillingen nedsat nærværende udvalg den 27. august 1969.

8. Efter udvalgets anmodning har *Eilschou Holm* udarbejdet et notat om hovedspørgsmålene i udvalgets kommissorium. Dette notat er trykt nedenfor som bilag 7.

Om besvarelsen af de i kommissoriet stillede spørgsmål er der ikke enighed i udvalget.

Flertallet af udvalgets medlemmer (*Carlsen, Heinrich Christensen, Eilschou Holm, Hvidt og Weincke*) udtaler:

Kommissoriet ligger tæt op ad det problem, som i 1963 blev forelagt for professorudvalget. Disse medlemmer kan tilslutte sig de retlige synspunkter og det standpunkt, som professorudvalgets flertal gav udtryk for. De mener følgelig, at Danmarks Radio - i hvert fald hvis forholdene i 1963 lægges til grund - må antages at have en særlig bevillingsretlig status, idet den sædvanlige budgetordning, herunder finansudvalgets beføjelser, på dette område er fraveget og erstattet af radiatorådets og ministerens kompetence; radiatorådet kan derfor med kulturministerens tilslutning disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet, og denne ordning kan ikke anses for at stride mod grundlovens § 46.

Det må vel erkendes, at lovens bestemmelser ikke i så henseende er klare, og fra lovens (eller de tidligere radiospredningsloves) tilblivelses-historie kan ikke hentes væsentlige bidrag til løsning af spørgsmålet. Disse medlemmer lægger imidlertid afgørende vægt på,

at Danmarks Radio i loven betegnes som en selvstændig offentlig institution,

at Danmarks Radio styres af et særligt, af kulturministeren uafhængigt råd, hvis medlemmer for langt de flestes vedkommende udpeges af folketinget og de i finansudvalget repræsenterede partier, jfr. ovenfor side 13,

at Danmarks Radios virksomhed - både drifts- og anlægsvirksomhed — fuldt ud finansieres ikke af statsmidler, men gennem licenserne, der samles i en særlig fond, radiospredningsfonden, der efter loven er undergivet radiatorådets bestyrelse, jvf. § 3, stk. 4, og § 5, stk. 3,

at budgetternes godkendelse ved lovens § 5, stk. 5, er henlagt til kulturministeren, jfr. også § 8, stk. 2, om godkendelse af løn- ningsreglement og normativ,

at budgetterne ifølge lovens § 10 vel skal op- tages som et særligt afsnit på finanslovens § 2, men at dette ifølge motiverne til lovbe- stemmelsen skal ske »som hidtil til oriente- ring«, jfr. ovenfor side 17, og

at radiospredningslovens administration i åre- ne fra 1926 til 1963 stemmer med den an- førte forståelse af loven.

Spørgsmålet er herefter, om der siden 1963 er sket en sådan udvikling, at retsstillingen må anses for at være ændret.

Tre medlemmer (*Carlsen, Hvidt og Weincke*) finder ikke, at dette er tilfældet, og mener såle- des, at Danmarks Radio stadig må betragtes som stående uden for den almindelige budget- ordning. Vel er der i den administrative praksis på de ovenfor under pkt. 6 nævnte områder sket en vis tilnærmelse til de for statsvirksom- heder gældende regler, men kulturministeriet har i disse sager forbeholdt sig sin principielle stilling til spørgsmålet om radioens selvstændig- hed og har nu — foreløbig gennem nedsættel- sen af nærværende udvalg - taget skridt til at få spørgsmålet afklaret.

Hvad særlig angår den af statsrevisorerne i sagen om obligationskøbet (ovenfor pkt. 6 d) afgivne udtalelse, finder disse medlemmer, at Danmarks Radios retsstilling - der som nævnt går helt tilbage til 1926 - ikke kan anses for ændret ved denne udtalelse eller ved folketin- gets godkendelse i 1966 af det pågældende statsregnskab.

Som det er anført i Eilschou Holms notat, bilag 7, II, pkt. 2 og 4, kan der herske tvivl om forståelsen og rækkevidden af statsrevisorernes udtalelse.

På baggrund af flertalserklæringen i profes- sorudvalgets responsum af 21. december 1963, hvori det fastslås, at Danmarks Radio bevil- lingsretlige særstilling må anses for hjemlet ved radiospredningsloven af 1959, er det for disse medlemmer mest nærliggende at opfatte udtal- elsen som en tilkendegivelse af, at Danmarks Radio ved en ændring af radiospredningsloven bør inddrages under den almindelige bevillings- kontrol.

De finder imidlertid, at fremkomsten af statsrevisorernes udtalelse stærkt må motivere,

at den uenighed, der stadig består med hensyn til bedømmelsen af retsstillingen, søges fjernet, og de er af den opfattelse, at dette bør ske ved, at Danmarks Radios retsstilling i de herom- handlede henseender udtrykkeligt fastslås ved lov i forbindelse med en kommende revision af radiospredningsloven. Herom henvises nærmere til afsnit VIII.

Disse tre medlemmer finder som følge af det anførte, at en fortolkning af radiosprednings- loven stadig må føre til, at det ikke er beret- tiget uden videre at bringe de for statsstyrelser generelt fastsatte, administrative bestemmelser i anvendelse over for Danmarks Radio. Heraf følger, at de regler for begrænsninger med hen- syn til personaleudvidelser, der er fastsat af staten for dennes styrelser, ikke umiddelbart kan betragtes som gældende for Danmarks Ra- dio, der heller ikke kan anses for omfattet af de almindelige bestemmelser om drifts- og an- lægsrammer, der er fastsat for eller måtte blive fastsat for disse styrelser. Tilsvarende eller andre begrænsninger af Danmarks Radios aktivi- tet kan imidlertid gennemføres af ministeren for kulturelle anliggender i kraft af den beføj- else, der er tillagt ham med hensyn til god- kendelsen af institutionens årlige budget.

Danmarks Radios monopolstilling og dens status som offentlig institution må selvsagt til- sige, at der ikke kan foretages økonomiske dis- positioner, som ud fra almindelige samfunds- mæssige hensyn er uforvarselige, eller som er i afgjort uoverensstemmelse med landets økono- miske situation i øvrigt. De fornødne garantier herimod findes imidlertid - foruden i kravet om kulturministerens godkendelse af budget- terne — at være tilvejebragt derved, at finans- udvalget skal give sin tilslutning til licensernes fastsættelse, hvorved finansudvalget afstikker de økonomiske rammer, inden for hvilke der kan rådes. Hertil kommer, at der, når henses til radorådets sammensætning, må antages at være en nøje forbindelse mellem rådet og folke- tingets partier.

To medlemmer (*Heinrich Christensen og Eilschou Holm*) er af den opfattelse, at spørgs- målet om, hvorvidt der siden 1963 er sket en sådan udvikling, at retstilstanden må anses for ændret, må besvares med udgangspunkt i stats- revisorernes udtalelse i sagen om obligations- købet.

Forståelsen og rækkevidden af denne udtal- else kan imidlertid give anledning til tvivl.

Efter sin ordlyd kan den opfattes som en —

kendegivelse fra statsrevisorerne om, at Danmarks Radio allerede efter gældende ret i bevillingsmæssig henseende må sidestilles med en § 2-virksomhed med friholdelsesklausul. Skal udtalelsen forstås på denne måde, måtte der efter disse medlemmers opfattelse tillægges udtalelsen fra statsrevisorerne en sådan vægt, at Danmarks Radio, hvis bevillingsmæssige stilling ikke kan fastlægges entydigt på grundlag af radiospredningslovens ordlyd og forarbejder, efter afgivelsen af den nævnte udtalelse ikke kunne antages at indtage nogen særstilling i bevillingsmæssig henseende, i forhold til hvad der gælder for de statsvirksomheder, der er optaget på finanslovens § 2 med friholdelsesklausul.

Statsrevisorerens udtalelse kan imidlertid også opfattes alene som en tilkendegivelse om, at man ved den førstkommande revision af radiospredningsloven efter statsrevisorerens opfattelse bør drage omsorg for, at Danmarks Radio undergives den bevillingsmæssige ordning, der gælder for § 2-virksomheder. Skal udtalelsen forstås på denne måde, har den ikke haft til hensigt at hidføre en ændring af den indtil da fulgte praksis, og i så fald ville disse medlemmer være enige med de tre foran nævnte medlemmer af udvalget i, at Danmarks Radio må antages at indtage en særlig bevillingsretlig stilling.

Efter de to medlemmers opfattelse er det ikke muligt på objektivt grundlag at fastslå, hvilken af de angivne fortolkninger af statsrevisorerens udtalelse der er den rigtige, og den efterfølgende praksis har ikke bragt nogen afklaring i så henseende; navnlig foreligger der ikke nogen senere tilkendegivelse fra statsrevisorerens side om spørgsmålet. Disse medlemmer er dog tilbøjelige til at anse den førstnævnte læsemåde for at være den mest nærliggende.

Under hensyn til, at spørgsmålet om Danmarks Radios bevillingsmæssige stilling må anses for tvivlsomt, er disse medlemmer imidlertid ligesom de nævnte tre medlemmer af udvalget af den opfattelse, at spørgsmålet bør søges afklaret ved en ændring af radiospredningsloven.

Et medlem (*Thomsen*) lægger vægt på, at der, siden professorudvalgets flertal afgav sin udtalelse i 1963, hvor i øvrigt et mindretal (professor Ross) fandt, at Danmarks Radio er undergivet den grundlovsbestemte finanskontrol, er sket en væsentlig udbygning af det be-

villingsmæssige indseende med radioens budgetforhold, dels gennem udgivelsen af de årlige budgetoverslag for den kommende 4-års periode, hvori indeholdes rammerne for bl. a. radioens anlægsudgifter og personale, dels gennem den gradvise udbygning af radioens personaleoversigter, senest i anmærkningerne til forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret 1969-70.

Mindretallet lægger afgørende vægt på den af statsrevisorerne afgivne udtalelse, der i den 1 betænkningen nævnte sag om radiospredningsfondens køb af en obligationspost, uanset ministeren for kulturelle anliggenders modgående decision og med fuldt kendskab til den af professorudvalgets flertal i 1963 afgivne udtalelse, klart udtrykker, at statsrevisorerne må holde for, at statsvirksomheder, der omfattes af finanslovens § 2, må underkastes den sædvanlige bevillingsmæssige praksis. Denne udtalelse er behandlet af det af folketinget nedsatte udvalg til modtagelse af beretningen, hvor statsrevisorerens betragtninger ikke gav folketingsudvalget anledning til bemærkninger. Folketingsudvalgets betænkning er endvidere i overensstemmelse med gældende ret forhandlet i folketinget og godkendt af dette uden at være blevet anfægtet fra nogen side. Mindretallet bemærker, at et senere af radiospredningsfondens foretaget obligationsindkøb er opført på tillægsbevillingsloven for 1969-70.

Mindretallet finder på ovennævnte baggrund, at Danmarks Radio må være underkastet den for øvrige statsvirksomheder på finanslovens § 2 gældende almindelige budgetkontrol.

Mindretallet ønsker samtidig at fremhæve, at reale grunde tillige taler herfor, og er i denne forbindelse enig i de nedenfor i afsnit VIII under pkt. 6 anførte betragtninger.

Radioens informations- og ytringsfrihed samt kunstneriske frihed er sikret gennem en særlig lovfæstet styrelsesordning samtidig med, at der er sørget for, at radioen råder over tilstrækkelige økonomiske midler til at sikre det fornødne dispositions-mæssige råderum; ligeledes er der inden for lønningssområdet og inden for andre områder, hvor særlige hensyn gør sig gældende, tilstået Danmarks Radio et videre spillerum end normalt.

Mindretallet henviser til, at Danmarks Radios samlede drifts- og anlægsbudgetter i den forløbne tiårsperiode er 5-doblet og nu udgør ca. 370 mill. kr. årligt, samt at radioens personale for øjeblikket udgør ca. 2500 medarbej-

dere, og at radioen i kraft af sit budget og personaleforbrug er blevet en ikke uvæsentlig faktor i den samlede offentlige økonomi, og i stigende grad over driftsudgifter, anlægsudgifter og personaleforbrug kommer til at konkurrere med efterspørgslen på en række områder, også inden for landets erhvervsliv.

Et medlem af flertallet (*Carlsen*) ønsker at understrege, at de af mindretallet (Thomsen) anførte økonomiske oplysninger isoleret set kan give et forkert billede af Danmarks Radios økonomiske udvikling og af institutionens betydning for samfundsøkonomien. For budgettets vedkommende, der som anført udgør ca. 370 mill. kr. for finansåret 1971-72, må det være naturligt at se dette i relation til statens samlede udgifter for det pågældende finansår, og det vil af en sådan sammenligning fremgå, at Danmarks Radios budget udgør mindre end 1 % af statsbudgettet.

Den fremhævede femdobling af Danmarks Radios budgetter over en tiårig periode må ses på baggrund af de meget store krav, der har været stillet til institutionen i den nævnte periode, hvor en særdeles ekspansiv udvikling har fundet sted særlig inden for TV, som i denne

periode har udviklet sig til en fuldt udbygget fjernsynsvirksomhed, blandt andet gennem etablering af egen nyhedstjeneste. Når fornødent hensyn tages hertil, adskiller Danmarks Radio sig med hensyn til den økonomiske stigningstakt ikke væsentligt fra en række andre institutioner, ministerier og erhvervsvirksomheder, som i den nævnte periode har gennemgået en ekspansiv udvikling.

Størrelsen af Danmarks Radios personale var medinddraget i en særlig undersøgelse, som statsrevisorerne besluttede gennemført den 29. oktober 1965 under udtrykkelig fremhævelse af, at beslutningen om undersøgelsen ikke var motiveret af Danmarks Radios regnskaber eller af andre oplysninger om driften. I statsrevisorerens beretning af 11. oktober 1966 siges det, at personalefrekvensen i Danmarks Radio ligger inden for rammerne af tilsvarende tal i en række vesteuropæiske lande, hvorfra man havde indhentet oplysning til sammenligning med Danmarks Radio. Senere har Danmarks Radio gennemført en række rationaliseringsforanstaltninger, blandt andet inden for personaleområdet, jvf. herved ovenfor afsnit VI og bilag 6.

VIII. Nogle supplerende bemærkninger

1. Med de i forrige afsnit indeholdte udtalelser har udvalget givet svar på de spørgsmål, som i kommissoriet er stillet dette. Når spørgsmålet om Danmarks Radios bevillingsretlige stilling, således som denne må udledes af loven af 1959, imidlertid i den sidste halve snes år har været genstand for stærkt modstridende opfattelser i finansministeriet på den ene side og kulturministeriet og Danmarks Radio på den anden side, og når der om dette spørgsmål hverken har været enighed i udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter eller i nærværende udvalg, finder fem medlemmer (*Carlsen, Heinrich Christensen, Eilschou Holm, Hvidt og Weincke*) anledning til at fremkomme med nogle yderligere bemærkninger.

2. Det må være u hensigtsmæssigt og uønskeligt, at et centralt bevillingsretligt spørgsmål, der angår en så stor og betydningsfuld institution som Danmarks Radio, fortsat skal bero på forståelsen af en lov, om hvis fortolkning der ikke kan opnås enighed, hvorfor spørgsmålet i afgørende praktiske relationer til stadighed er genstand for tvist mellem to ministerier. Det er så meget mere u hensigtsmæssigt, som spørgsmålet - uanset hvilken løsning der vælges — vil kunne afklares ved en revision af radiospredningsloven, en revision, der så vidt det er udvalget bekendt, af andre grunde må påregnes at skulle finde sted inden for en nærmere fremtid.

Som det fremgår af det foran i afsnit VII pkt. 8 anførte, er disse medlemmer enige om, at det, når henses til Danmarks Radios særlige forhold, ikke vil være stridende mod grundlovens § 46, hvis radioen med hjemmel i en klar lovbestemmelse gøres uafhængig af den sædvanlige finanskontrol. De er herved i overensstemmelse med det standpunkt, som professorudvalgets flertal gav udtryk for, og som udvalgets mindretal i øvrigt ikke ses at have taget kategorisk afstand fra.

3. Hvilken løsning man vil vælge, er selvsagt ikke et juridisk, men et politisk spørgsmål, der - gennem en ændring af loven — må finde sin afgørelse i folketinget. Yderpunkterne for en løsning er på den ene side, at Danmarks Radio (f. eks. med bibeholdelse af de kauteler, som den gældende lov indeholder) udtrykkelig

gøres uafhængig af den sædvanlige budgetordning og ikke underkastes de for statsvirksomheder gældende forskrifter med hensyn til personalelofter, begrænsning af anlægsvirksomhed o. s. v. - på den anden side, at Danmarks Radio i de nævnte henseender udtrykkelig undergives de for statsvirksomheder gældende regler. Mellemløsninger kunne komme på tale, og Danmarks Radios opgaver og særlige forhold ville utvivlsomt under alle omstændigheder kræve, at der etableres en særlig ordning.

4. Danmarks Radios stilling i de nævnte henseender er af afgørende betydning for institutionen såvel indadtil som udadtil og er nøje forbundet med andre centrale spørgsmål, særlig spørgsmålet om, hvilke organer der skal lede Danmarks Radio, og hvilken uafhængighed af statsmagten disse organer skal have. Disse betydningsfulde spørgsmål falder ganske uden for nærværende udvalgs kommissorium. De nævnte fem medlemmer finder det imidlertid hensigtsmæssigt til brug for en eventuel senere, offentlig debat at skitsere nogle synspunkter, der kunne anføres til støtte for henholdsvis at tillægge radioen en vidtgående selvstændighed og at ligestille den med statsinstitutioner - synspunkter, som for radioens økonomiske områdes vedkommende, så vidt ses, ikke har været stærkt fremme i offentligheden og i hvert fald ikke har været i forgrunden under lovgivningsmagtens behandling af de forskellige radiospredningslove.

5. Til støtte for at give radioen en høj grad af selvstændighed kunne navnlig anføres:

Hovedopgaven for radio og TV er at formidle information (i bredeste forstand), underholdning og kunst til lyttere og seere, hvilket i dag vil sige til så godt som hele landets befolkning.

Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed tilsiger, at der gives en radiospredningsvirksomhed en fri og uafhængig stilling i forhold til statsmagten, når det gælder programlægningen og programudførelsen. Herom er der formentlig almindelig enighed.

Vægtige grunde kan imidlertid anføres for at sikre institutionen en udstrakt selvstændighed og uafhængighed også i andre henseender, nem-

lig med hensyn til dispositioner på de økonomiske og administrative områder.

For det første vil programfriheden kunne begrænses eller endda gøres illusorisk, hvis den ikke modsvares af en betydelig økonomisk og administrativ dispositionsfrihed for institutionens ledelse. Hvis institutionen skal have sine midler ved det offentliges mellemkomst, f. eks. ved at den bemyndiges til at opkræve licensafgifter hos seere og lyttere, følger det af sig selv, at den må respektere den økonomiske ramme, der lægges for virksomheden gennem regeringens eller den lovgivende forsamlings bestemmelse af afgifternes størrelse. Inden for denne ramme bør den imidlertid kunne disponere så frit som muligt, og der bør udvises varsomhed ved fastsættelsen af regler, der til skade for den programmæssige uafhængighed muliggør indgreb eller lægger bånd på dispositionsfriheden.

Argumentet for en vidtgående selvstændighed for radioen af hensyn til informations- og ytringsfriheden tager i første række sigte på den mulighed, at en regering kunne nære ønske om ad indirekte vej at begrænse denne frihed. For fuldstændighedens skyld skal det tilføjes, at der undertiden også har været henvist til, at det i en anspændt udenrigspolitisk situation kunne være lettere for en regering at undgå indgreb over for informations- og ytringsfriheden i radio og TV, hvis radioinstitutionen som helhed fremtræder klart som en fra staten adskilt, selvstændig institution.

For det andet taler arten og karakteren af de opgaver, der skal løses af radio og TV, stærkt imod at lade institutionen være undergivet det kompleks af regler og systemer, som det er nødvendigt at arbejde med inden for den offentlige administration. Radioens virksomhed lader sig ikke sammenligne med nogen anden offentlig virksomhed; den kan bedst sidestilles med den, der udøves af et stort dagblad eller snarere af en bladkoncern, der tillige udgiver et ugeblad og en række tidsskrifter. Radio og TV kan i én forstand opfattes som et supplement til pressen, men befinder sig samtidig i en stadig konkurrence med denne og andre massemedier.

Skal institutionen kunne klare sig i denne konkurrence og være i stand til at løse sine opgaver, må virksomheden kunne drives efter principper, der ikke i for høj grad adskiller sig fra dem, der er gældende f. eks. inden for pressen. Den bør ikke være hæmmet af lønnings- og

ansættelsessystemer, der er indrettet efter den statslige administrations behov, men som efter al sandsynlighed ikke passer for en institution med de særlige radiospredningsopgaver. De mange for statsvirksomhederne gældende mere specielle bestemmelser og regler, f. eks. om fremgangsmåden ved indkøb af materiel, om godtgørelse for rejse- og opholdsudgifter ved tjenesterejser o. m. a., bør ikke umiddelbart forlanges anvendt af institutionen, og den bør i økonomisk henseende være udstyret med en sådan autonomi, at den har reel mulighed for at danne sig et forholdsvis sikkert skøn over, hvilke økonomiske midler den står til dens rådighed ikke blot i det nærmest kommende finansår, men over en flerårig periode, således at en effektiv langtidspanlægning muliggøres.

Erkendelsen af radio og TVs samfundsmæssige betydning som opinionsdannende og som en i bred forstand kulturel faktor har i alle de lande, hvis samfundsforhold nogenlunde lader sig sammenligne med vore, ført til, at staten har påtaget sig et ansvar eller et medansvar for radiospredningsvirksomheden med det formål at sikre radio og TV mod kommerciel udnyttelse, således at medierne kan komme til at virke i samfundets tjeneste. Som alt overvejende hovedregel har man i disse lande etableret et system, hvorefter staten dels autoriserer et enkelt - nogle steder flere - selvstændige og uafhængige foretagender til at drive radiospredningsvirksomheden, dels sørger for denne virksomheds finansiering, i reglen gennem opkrævning af licensafgifter. Radioselskaberne kan enten — som f. eks. i Sverige, Finland, Holland, Schweiz og Italien — være organiseret som private selskaber, eller som tilfældet er i Storbritannien, Frankrig, Belgien, Vesttyskland og Østrig som offentlige institutioner (public corporations, établissements publics).

I alle disse lande har man afstået fra at gøre radiofonierne til egentlige statsinstitutioner og fra at lade dem være undergivet den for sådanne gældende bevillingsmæssige praksis.

De ordninger, som ligger til grund for radiovirksomhederne, bygger i almindelighed på overordentlig grundige og udførlige undersøgelser og betænkninger. Fra de senere år kan nævnes den engelske i 1962 afgivne rapport fra »The Committee on Broadcasting 1960«, og den svenske »1960-Års Radioutredning«, der udkom i 1965. I 1970 har desuden en regeringskommission afgivet en rapport til den

franske regering vedrørende den franske radio, O.R.T.F. Alle disse betænkninger fremhæver stærkt nødvendigheden af at bevare eller styrke radioselskabernes status som uafhængige selskaber eller »public corporations«.

På denne baggrund må der formentlig på forhånd være en formodning for, at en kommende dansk radioordning bør udformes efter det mønster, der stort set er enerådende inden for de vesteuropæiske demokratier, med andre ord, at radio- og fjernsynsvirksomheden bør opfattes som stående i samfundets tjeneste, som en »public service«, der varetages af et eller flere selvstændige foretagender, som er udstyret med en høj grad af uafhængighed, og som ikke udgør en del af statsforvaltningen; se herom den forannævnte svenske betænkning pg. 159—61.

Det må understreges, at en ordning, som bygger på en sådan grundopfattelse, ikke er ensbetydende med, at radioinstitutionen frigøres fra den samlede statsøkonomi, idet den forudsætter, at de økonomiske rammer for virksomheden fastlægges ved afgørelsen om licensafgifternes størrelse, og tillige, at de afgørende bestemmelser vedrørende optagelsen af nye større opgaver samt udvidelsen af virksomheden, f. eks. etableringen af nye kanaler, træffes af regering og folketing. Også andre former for kontrol, f. eks. en statslig revision eller en ordning, hvorefter de årlige budgetter skal godkendes af vedkommende minister, kan naturligvis rummes inden for systemet. At institutionen må rammes af restriktioner, som også gælder for ikke-statslig virksomhed, f. eks. et almindeligt byggestop, er en selvfølge.

Ved den nærmere udformning af en radioordning som ovenfor skitseret er der i det hele mange variationsmuligheder. Hovedsagen må efter disse synspunkter være, at radioforetagendet etableres ikke som et led i den almindelige statsforvaltning, men som en selvstændig institution, hvis økonomi sikres gennem statens fastsættelse af licensafgifterne, og som til gengæld har visse forpligtelser over for staten og er undergivet en vis statslig kontrol, der må indrettes således, at den af hensyn til informations- og ytringsfriheden mindst muligt anfægter institutionens selvstændighed.

6. Over for de i pkt. 5 nævnte synspunkter og til støtte for, at radioen i vidt omfang ligestilles med statsinstitutioner, kunne navnlig anføres følgende:

Selv om det hverken ville være hensigtsmæssigt eller praktisk at etablere radioen som led i den almindelige statsforvaltning, og selv om meget taler for at tillægge radioen en betydelig selvstændighed, kan denne særstilling kun begrundes i hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed.

Når disse hensyn er tilgodeset gennem etablering af en særlig lovfæstet styrelsesordning, og når der tillige er sørget for, at radioen råder over rimelige økonomiske midler til løsning af sine opgaver, er det i høj grad et spørgsmål, om den herudover skal have autonomi til at sætte sig ud over de retningslinier, som det offentlige som led i den almindelige økonomiske politik finder det nødvendigt at udstikke.

Danmarks Radio, hvis drifts- og anlægsudgifter for finansåret 1971-72 er anslået til henholdsvis 333,5 mill. kr. og 35,9 mill. kr., lægger i så høj grad beslag på offentlige ressourcer, både materielle og personelle, at indseende fra statens side med totalforbruget ikke kan betegnes som urimelige indgreb i radioens frihed i henseende til informations- og kunstnerisk virksomhed.

At specielle forhold, i første række spørgsmålet om mulighederne for lønningsmæssigt at kunne tiltrække ønsket højt kvalificeret personale, og at andre specielle problemer som f. eks. afholdelse af rejseudgifter kræver mulighed for smidighed i de respektive ordninger, er selvfølgelig og er da også kendt inden for andre områder af det offentlige aktivitet.

Disse og eventuelle andre berettigede særlige løsninger synes ikke at gøre det nødvendigt eller rimeligt, at radioen på egen hånd kan disponere uafhængigt af den politik, der i øvrigt føres af det offentlige. Tværtimod må det tilstræbes, at der følges de samme retningslinier både på lønningsområdet, og når det gælder forbrug af personale, et forbrug, der jo konkurrerer med efterspørgslen på en række andre områder, også inden for landets erhvervsliv.

Tilsvarende gælder også på en række andre efterspørgselsområder, hvor radioens krav vil komme til at konkurrere, ikke mindre for så vidt angår anlægssektoren.

Det er derfor betænkeligt at tillægge radioen en autonomi, der tillader den at disponere uden hensyn til den almindelige planlægning af landets forbrug af ressourcer. Ved statens fastsættelse af eventuelle begrænsninger behøver der

alene at blive tale om meget brede rammeområder, inden for hvilke radioen kan råde med betydelig frihed og over meget store midler. Licensfastsættelsen er i sig selv et for primitivt instrument til at tilgodese ovennævnte almene hensyn.

7. Med hensyn til den indbyrdes afvejning af de under pkt. 5 og 6 anførte synspunkter skal blot anføres, at tre af de fem medlemmer (*Carlsen, Hvidt og Weincké*) finder, at der ved en eventuel nyordning af radioens forhold bør lægges afgørende vægt på de i pkt. 5 refererede synspunkter. Disse medlemmer mener, at det er en forudsætning for, at radioen skal kunne løse sine samfundsmæssige opgaver og for sikringen af informations- og ytringsfriheden i radio og fjernsyn, at der tillægges institutionen en udstrakt selvstændighed og uafhængighed også på de økonomiske og administrative områder, og finder ikke, at den nødvendige dispositionsfrihed kan sikres ved radioens placering som en statsvirksomhed under finanslovens § 2.

Eilschou Holm og Heinrich Christensen mener ikke at burde tage stilling til det omhandlede spørgsmål, hvis besvarelse - som fremhævet ovenfor under pkt. 3 - må bero på en politisk vurdering.

8. Et medlem (*Thomsen*) finder, at der ved en afvejning af de under punkt 5 og 6 anførte synspunkter må lægges afgørende vægt på den i punkt 6 anførte argumentation.

Mindretallet finder, at der gennem en særlig lovfæstet styrelsesordning og rådighed over betydelige økonomiske og personelle ressourcer er sikret radioen den fornødne informations- og ytringsfrihed samt kunstneriske frihed, og at der under hensyn hertil ikke findes begrundelse for en udvidet bevillingsmæssig frihed udover den, der følger af radioens placering på finanslovens § 2.

Mindretallet finder på denne baggrund ikke, at de rejste bevillingsspørgsmål i sig selv skulle nødvendiggøre en ændring af radiospredningsloven.

Lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning

§ 1. Danmarks radio er en selvstændig offentlig institution, der har eneret på radiospredning, omfattende såvel radiofoni som fjernsyn.

§ 2. Ministeren for offentlige arbejder benyttes til, efter aftale med undervisningsministeren, at oprette og drive de for Danmarks radio fornødne radiofoni- og fjernsynsstationer samt til forskudsvis at afholde de hermed forbundne udgifter. De i så henseende nødvendige beløb bevilges på de årlige finanslove.

§ 3. De til Danmarks radios virksomhed fornødne midler tilvejebringes gennem årlige afgifter for benyttelse af radio- og fjernsynsmottagere.

Stk. 2. Afgifterne fastsættes efter indstilling fra radiatorådet af undervisningsministeren med tilslutning fra finansudvalget.

Stk. 3. Afgifterne skal have en sådan størrelse, at der derved bliver dækning for alle Danmarks radios udgifter samt for forrentning og afskrivning af statskassens udlæg i henhold til § 2.

Stk. 4. Afgifterne samles i en fond, der benævnes radiospredningsfonden, og som vil være at anvende udelukkende til radiospredningens formål.

§ 4. Undervisningsministeren nedsætter et radiatoråd.

Stk. 2. Radiorådet sammensættes på følgende måde:

- a. To medlemmer udpeges direkte af undervisningsministeren.
- b. Et medlem, der skal være radioteknisk kyndig, udpeges af ministeren for offentlige arbejder.
- c. 10 medlemmer udpeges af folketinget som repræsentanter for lyttere og fjernseere.
- d. Hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier udpeger 1 medlem.

Stk. 3. De af undervisningsministeren anerkendte lytter- og fjernseerorganisationer eller sammenslutninger af sådanne, der repræsenterer mindst 5000 kontingent- og licensbetalende medlemmer, og som har bestået i mindst 1 år,

har over for folketinget indstillingsret til valg af de i stk. 2 c nævnte 10 radiatorådsmedlemmer.

Stk. 4. Anerkendte lytter- og fjernseerorganisationer, der repræsenterer religiøse og nationale mindretal, kan af undervisningsministeren anerkendes som indstillingsberettigede efter stk. 3 uden hensyn til deres medlemstal.

Stk. 5. Undervisningsministeren fastsætter de nærmere betingelser for anerkendelse af lytter- og fjernseerorganisationer.

Stk. 6. Blandt rådets medlemmer udnævner undervisningsministeren formand og næstformand.

Stk. 7. Samtlige udnævnelser gælder for 4 år fra en 1. april.

§ 5. Radiorådet har under ansvar for undervisningsministeren ledelsen af Danmarks radio.

Stk. 2. Rådet fastsætter de almindelige principper, der skal gælde for Danmarks radios virksomhed, og er ansvarligt for, at udsendelserne er af alsidig, kulturel og oplysende art.

Stk. 3. Radiospredningsfonden, jfr. § 3, er undergivet radiatorådets bestyrelse.

Stk. 4. Efter indstilling fra radiatorådet fastsætter undervisningsministeren bestemmelser om Danmarks radios kasse- og regnskabsvæsen og om opkrævningen af de i medfør af § 3 fastsatte afgifter, herunder de nærmere betingelser for afgiftspligtens indtræden og ophør.

Stk. 5. Radiorådet udarbejder et budget for det kommende finansår over anvendelsen af de midler, der kan antages at stå til rådighed. Budgettet forelægges undervisningsministeren til godkendelse. I driftsåret må overskridelse af budgettets samlede sum ikke finde sted uden ministerens samtykke.

Stk. 6. Undervisningsministeren udfærdiger den for rådet fornødne forretningsorden.

§ 6. Radiorådet nedsætter de nødvendige udvalg. De nærmere regler om disse udvalgs sammensætning og kompetence fastsættes i radiatorådets forretningsorden.

§ 7. Rådets medlemmer lønnes med honorarer, hvis størrelse fastsættes af undervisningsministeren. For deltagelse i råds- og udvalgs-

møder ydes der sædvanlige diæter. Udgifter ved nødvendige rejser dækkes efter regning.

§ 8. Danmarks radios daglige drift ledes, bortset fra den i § 9 omhandlede tekniske virksomhed, af en af undervisningsministeren efter indstilling af radiatorådet ansat generaldirektør.

Stk. 2. Undervisningsministeren udfærdiger efter indstilling fra radiatorådet et lønningsreglement og normativ for Danmarks radio.

§ 9. Anlæg og drift af de af Danmarks radio benyttede stationer ledes af generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet.

Stk. 2. Omkostningerne ved dette arbejde, herunder udgifter til forrentning og afskrivning af de i anlæggene bundne kapitaler, dækkes af radiospredningsfonden efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem radiatorådet og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet, og godkendes af undervisningsministeren og ministeren for offentlige arbejder.

§10. Radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2.

§ 11. Et modtagerapparat må ikke benyttes til modtagelse af andre radiomeddelelser end radiospredningsstof. Er sådanne radiomeddelelser modtaget, må de ikke udnyttes erhvervs-mæssigt eller udbredes.

Stk. 2. Erhvervs-mæssig udnyttelse af Danmarks radios udsendelser må ikke finde sted uden radioens tilladelse.

§ 12. Det påhviler virksomheder, der sælger eller udlejer radio- og fjernsynsmodtagere til forbrugere, at give Danmarks radio oplysning om navn, stilling og adresse på enhver køber eller lejer af sådanne apparater. Samme pligt påhviler auktionsholdere og auktionsledere.

Stk. 2. Meddelelse om de i en måned stedfundne salg eller udlejninger skal afgives inden udgangen af den påfølgende måned.

§ 13. Overtrædelse af de i §§ 11 og 12 fastsatte bestemmelser samt undladelse af at erlægge de i henhold til § 3 fastsatte afgifter straffes med en radiospredningsfonden tilfaldende bøde.

Stk. 2. Under skærpende omstændigheder kan et modtagerapparat, der er benyttet i strid med § 11, konfiskeres, for så vidt det tilhører nogen for lovovertrædelsen ansvarlig. I stedet for konfiskation af apparatet kan der ske konfiskation af et beløb svarende til apparatets værdi. Konfiskerede apparater og konfiskationsbeløb tilfalder radiospredningsfonden.

§ 14. Med nærværende lovs ikrafttræden bortfalder lov nr. 76 af 21. marts 1930 som ændret ved lov nr. 185 af 30. marts 1946 samt § 27 i lov nr. 43 af 14. marts 1955 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger.

Stk. 2. De i nærværende lov indeholdte bestemmelser om nedsættelse af radiatoråd finder første gang anvendelse for perioden 1. november 1959 til 31. marts 1963.

Stk. 3. Denne lov gælder ikke for Færøerne.

§15. Foranstående bestemmelser gælder ikke for Grønland.

Stk. 2. Den danske stat har i Grønland eneret på radiospredning, omfattende såvel radiofoni som fjernsyn.

Stk. 3. Ministeren for Grønland bemyndiges til at fastsætte regler om afgifter for benyttelse af radio- og fjernsynsmodtagere i Grønland, om oplysningspligt for forhandlere af sådanne, om foranstaltninger mod forstyrrelser af radio-modtagning samt om erhvervs-mæssig udnyttelse af det i Grønland rundkastede stof.

Forretningsorden for radiorådet af 22. oktober 1964

I medfør af § 5, stk. 6, i lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning har ministeren for kulturelle anliggender udfærdiget følgende for radiorådet:

§ 1. Radiorådet er nedsat i henhold til § 4 i lov nr. 215 af 11. juni 1959 om radiospredning og sorterer under ministeren for kulturelle anliggender.

Stk. 2. Henvendelse fra rådet til andre ministerier sker gennem ministeriet for kulturelle anliggender, dog kan henvendelser til generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet angående driftsspørgsmål ske direkte.

Stk. 3. Aftaler mellem Danmarks radio og generaldirektoratet om oprettelse af nye stationer og lignende samt om regler for refusion af generaldirektoratets udgifter til forrentning, afskrivning og drift af stationer m. v. skal forelægges ministeren for kulturelle anliggender til godkendelse.

§ 2. Radiorådet har under ansvar for ministeren for kulturelle anliggender den almindelige ledelse af Danmarks radio. Det fastsætter de almindelige principper, der skal gælde for virksomheden, og er ansvarligt for, at udsendelserne er af alsidig, kulturel og oplysende art.

§ 3. Radiorådet bestyrer under ansvar for ministeren radiospredningsfondens.

Stk. 2. Det påhviler rådet inden hvert års 15. august - efter forud fra generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet at have modtaget budget vedrørende stationernes drift - at forelægge ministeren et foreløbigt detaljeret budget for Danmarks radios virksomhed (herunder anlægsvirksomhed) i det kommende finansår, opdelt i afsnit for henholdsvis radiofoni og fjernsyn. Budgettet skal være ledsaget af lister over samtlige lønninger og honorarer, der udbetales af Danmarks radio, samt i øvrigt være ledsaget af fornødne specifikationer og forklarende bemærkninger til de enkelte konti.

Stk. 3. I hvert års februar måned vil dette budget være at revidere af rådet under hensyn til de senest indvundne erfaringer, hvorefter det indsendes til ministerens godkendelse.

Stk. 4. I finansårets løb må overskridelse af budgetterne ikke ske uden ministerens godkendelse. Sådant godkendelse kan dog for så vidt angår mindre eller uundgåelige overskridelser søges under et gennem et i hvert års december måned indsendt tillægsbudget for det løbende finansår.

Stk. 5. Ministeren fastsætter efter indstilling fra rådet de fornødne regler for anbringelse af radiospredningsfondens midler og Danmarks radios regnskabsaflæggelse, der ligesom budgetterne følger finansåret.

Stk. 6. Ministeren ansætter 2 revisorer, hvoraf den ene tillige skal være kasseinspektør og den anden autoriseret i henhold til lov nr. 138 af 28. april 1931, afsnit II.

Stk. 7. Revisionen af Danmarks radios regnskab foretages i henhold til en af ministeren udfærdiget instruks.

§ 4. Rådet afgiver til ministeren indstilling om opkrævning af de i medfør af lovens § 3 fastsatte afgifter, herunder om afgifternes størrelse og de nærmere betingelser for afgiftspligtens indtræden og ophør.

§ 5. Der påhviler med de nedenfor angivne modifikationer rådets medlemmer tavshedspligt med hensyn til de forhold, som de i denne egenskab bliver bekendt med, efter de samme regler som gælder for statens tjenestemænd i henhold til lov nr. 154 af 7. juni 1958.

Stk. 2. Når en sag har været behandlet i et radiorådsmøde, må medlemmerne frit omtale den, medmindre radiorådet i det enkelte tilfælde, f. eks. hvor det drejer sig om personspørgsmål, eller det skønnes, at en omtale kan virke uheldig på sagens videre forløb, beslutter, at sagen ikke må omtales. Medlemmer af rådet, der er udpeget efter indstilling af en lytter- eller fjernseerorganisation eller af politiske partier, har dog ret til at drøfte sager, der i særlig grad interesserer pågældende organisation eller parti under fortlørlige former med vedkommende bestyrelse.

§ 6. Formanden bestemmer tid og sted for rådets møder og leder forhandlingerne. Efter

begæring af 8 medlemmer er han pligtig at indkalde til møde.

Stk. 2. Rådets beslutninger tages ved simpel stemmeflerhed; i tilfælde af stemmelighed gør formandens stemme udslaget. Et mindretal i rådet på mindst 2 medlemmer vil dog altid have ret til at forlange rådets beslutninger forelagt ministeren til endelig afgørelse.

Stk. 3. Såfremt rådets formand skulle være forhindret i at deltage i rådets møder, indtræder næstformanden i hans sted.

Stk. 4.

a) Pressens radiomedarbejdere har adgang til at overvære den del af rådets møder, der ikke afholdes for lukkede døre.

b) For lukkede døre behandles sager af personlig karakter samt sager vedrørende organisationsforhandlinger, køb og salg af fast ejendom, lejemål m. v.

c) Andre sager kan behandles for lukkede døre, når forretningsudvalget bestemmer det. Ethvert medlem af radiorådet kan dog forlange afgjort ved afstemning, om en sag skal overgå til henholdsvis lukket eller åbent møde.

§ 7. Rådet nedsætter et programudvalg bestående af formanden og det ene af de af ministeren direkte udpegede medlemmer, samt yderligere 8 af rådets medlemmer, hvoraf mindst 2 skal vælges blandt de medlemmer, der er udpeget af de i folketingets finansudvalg repræsenterede partier, og mindst 4 blandt de 10 lytter- og fjernseerrepræsentanter.

Stk. 2. Ministeren for kulturelle anliggender kan tilforordne programudvalget indtil 10 stemmeberettigede medlemmer uden for radiorådets kreds med indsigt i kulturlivets forskellige områder. Af disse skal 1 specielt have indsigt i børne-, skole- og ungdomsspørgsmål og 1 i kirkelige spørgsmål.

De ovennævnte 10 medlemmer kan med taleret deltage i radiorådets åbne møder.

Stk. 3. De tilforordnede beskikkes for samme periode som radiorådet, dog at beskikkelserne for det første råds funktionsperiode gælder fra beskikkelsesdatoen.

Stk. 4. Formanden bestemmer tid og sted for udvalgets møder og leder forhandlingerne. I formandens forfald varetages hans forretninger af 1 af 2 af ministeren for kulturelle anliggender beskikkede næstformænd.

Stk. 5. Programudvalgets beslutninger træffes ved simpel stemmeflerhed, i tilfælde af stemmelighed gør formandens stemme udslaget.

§ 8. Programudvalgets opgaver skal i hovedsagen bestå 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 skal påhvile generaldirektøren (programtjenesten) at forelægge programudvalget, samt til andre sager, som generaldirektøren skønner er af en sådan betydning, at de bør afgøres af radiorådet (programudvalget).

Stk. 2. 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 skønner er af særlig interesse for programudvalget.

Stk. 3. Opstår der mellem to ordinære programudvalgsmøder spørgsmål om ændringer af de i stk. 1, punkt 4 nævnte programmer, tager formanden stilling hertil og refererer sagen i det førstkommende møde.

Stk. 4. Opstår der mellem programudvalget og generaldirektøren meningsforskelle med hensyn til forslag fremsat af programudvalget til enkeltudsendelser, der ikke omfattes af stk. 1, punkt 4, eller ændringer af sådanne, kan spørgsmålet såvel af programudvalget som af generaldirektøren indankes for radiorådet til afgørelse.

Stk. 5. Programmerne må ikke omfatte annoncering bortset fra statens og Danmarks radios egne bekendtgørelser. Disse bekendtgørelser skal tillige på sædvanlig måde tilflyde pressen.

§ 9. Radiorådet nedsætter endvidere et forretningsudvalg, bestående af formanden, næst-

formanden, det efter indstilling fra ministeren for offentlige arbejder beskikkede radiotekniker kyndige medlem, et af de medlemmer, der er udpeget af de i folketingets finansudvalg repræsenterede partier, og 2 af de 10 som repræsentanter for lyttere og seere udpegede medlemmer.

Stk. 2. Formanden bestemmer tid og sted for udvalgets møder og leder forhandlingerne. I hans forfald varetages hans hverv af næstformanden.

Stk. 3. Forretningsudvalget behandler alle sager af økonomisk og administrativ art, der ikke er henlagt til generaldirektørens afgørelse, og forbereder sagerne til forelæggelse for radiorådet. Dersom specificerede udgiftsposter i de af radiorådet godkendte budgetter må forudses at blive overskredet med mere end 10 pct., forelægges de til afgørelse i foretningsudvalget under ansvar for radiorådet. Bevillingssager vedrørende udgiftsposter, der ikke er medtaget i de godkendte specificerede budgetter, men som falder inden for disses rammer eller forudsætninger, forelægges for foretningsudvalget til afgørelse under ansvar over for radiorådet, såfremt bevillingen overstiger 10.000 kr. Overstiger bevillingen 25.000 kr., træffes afgørelsen af radiorådet.

Stk. 4. Forretningsudvalget skal have forelagt månedlige regnskabsoversigter.

Stk. 5. Generaldirektøren skal underrette foretningsudvalget om besvarelser af forespørgsler af ikke-principiel karakter fra ministeriet for kulturelle anliggender.

Stk. 6. Forretningsudvalgets beslutninger træffes ved simpel stemmeflerhed. I tilfælde af stemmelighed gør formandens stemme udslaget.

§ 10. Radiorådet kan nedsætte andre udvalg end de i §§ 7 og 9 omhandlede.

Stk. 2. Rådet bestemmer selv sådanne udvalgs sammensætning og kompetence. Såfremt udvalg nedsættes til bedømmelse af ansøgerne til ledige stillinger, om hvis besættelse rådet træffer beslutning eller skal gøre indstilling til ministeren for kulturelle anliggender, indtræder generaldirektøren og den programdirektør, henholdsvis programchef eller afdelingschef, under

hvis område den pågældende stilling henhører, i bedømmelsesudvalget.

§ 11. Ministeren fastsætter honorarer for rådets og udvalgenes medlemmer samt de for råd og udvalg beskikkede sekretærer.

Stk. 2. For deltagelse i råds- og udvalgsmøder samt for nødvendige rejsedage erholder medlemmerne og sekretærene diæter i overensstemmelse med de i henhold til lov nr. 154 af 7. juni 1958 for statens tjenestemænd til enhver tid gældende regler. Godtgørelse for rejseudgifter betales efter regning.

§ 12. Når et medlem af radiorådet eller et af udvalgene meddeler radiorådets formand, at han på grund af sygdom eller udsendelse i offentligt hverv i mindst 6 uger ikke vil kunne deltage i møderne, kan radiorådet tilstå ham orlov. Forholdet indberettes til ministeren, der træffer bestemmelse om, hvorvidt en stedfortræder skal udpeges og i bekræftende fald drager omsorg for dennes beskikkelse.

Stk. 2. Et medlem, der har fået orlov i henhold til foranstående, bevarer retten til honorar i orlovperioden, og den eventuelt beskikkede stedfortræder oppebærer for den periode, han er beskikket, sædvanligt honorar, diæter og rejsegodtgørelse.

§ 13. Efter rådets indstilling ansætter ministeren i henhold til radiospredningslovens § 8 en generaldirektør for Danmarks radio.

Stk. 2. De nærmere regler vedrørende generaldirektørens kompetence og virksomhedens daglige drift fastsættes i en af radiorådet udfærdiget forretningsorden for Danmarks radio.

Stk. 3. Størrelsen af det i øvrigt for driftens besørgelse nødvendige faste personale samt dettes ansættelses- og lønningsforhold bestemmes gennem et af ministeren efter indstilling fra radiorådet udfærdiget normativ og lønningsreglement, hvori ændringer ikke kan foretages uden ministerens samtykke.

Stk. 4. Antallet af samt ansættelses- og aflønningsvilkår for kontraktansat personale fastsættes af radiorådet.

Nærværende forretningsorden træder i kraft med virkning fra 1. november 1964 og træder i stedet for forretningsordenen af 15. maj 1963.

Udtalelse vedr. Danmarks Radios bevillingsretlige stilling afgivet til finansministeriet af Udvalget vedr. ubevilgede statsudgifter i december 1963

Ved skrivelse af 26. august 1963 har finansministeriet anmodet udvalget om at fremkomme med en udtalelse vedrørende Danmarks Radios bevillingsretlige stilling, idet finansministeriets og ministeriet for kulturelle anliggenders opfattelse af dette spørgsmål afviger fra hinanden. Finansministeriet mener ikke, der er hjemmel til at holde radioen uden for de almindelige bevillingsmyndigheder, navnlig finansudvalget, medens kulturministeriet har hævdet, at afgørelser vedrørende budgetspørgsmål vedrørende Danmarks Radio selvstændigt kan træffes af radiatorådet med tilslutning af ministeren for kulturelle anliggender i henhold til lov om radiospredning nr. 215 af 11. juni 1959.

Udvalget har erklæret sig villig til at fremkomme med en udtalelse som ønsket. I udvalgets møde den 7. oktober 1963 havde repræsentanter for de to ministerier lejlighed til at redegøre for deres standpunkter.

Herudover har som grundlag for udvalgets besvarelse foreligget følgende materiale fra de pågældende ministerier:

Skrivelse af 10. april 1942 fra finansministeriet til undervisningsministeriet,

skrivelse af 28. juli 1942 fra undervisningsministeriet til finansministeriet,

skrivelse af 24. februar 1959 fra daværende finansminister Viggo Kampmann til daværende undervisningsminister Jørgen Jørgensen,

skrivelse af 14. maj 1963 fra departementschef Erik Ib Schmidt, 1. finansdepartement, til departementschef Henning Rohde, ministeriet for kulturelle anliggender,

skrivelse af 12. juni 1963 fra departementschef Henning Rohde til departementschef Erik Ib Schmidt,

notat af 26. juli 1963 vedrørende radioens bevillingsmæssige stilling udarbejdet i finansministeriet,

skrivelse af 20. august 1963 fra ministeren for kulturelle anliggender til finansministeren med et i ministeriet for kulturelle anliggender udarbejdet notat af samme dato om opførelsen af det nye fjernsynshus i Gladsaxe og

skrivelse af 23. august 1963 fra finansministeren til ministeren for kulturelle anliggender.

Endvidere har ministeriet for kulturelle anliggender efter udvalgets anmodning i en oversigt af 10. oktober 1963 givet oplysninger om den bevillingsmæssige praksis vedrørende det udvalget forelagte spørgsmål.

Et flertal (Poul Andersen, Max Sørensen og Bent Christensen) skal herefter udtale:

Ved bedømmelse af radioens budgetretlige stilling skal der tages stilling til tre spørgsmål:

- I) om grundlovens § 46 er til hinder for, at man ved lov lægger myndigheden til at bevilge udgifter vedrørende radioen hos en anden myndighed end den i grundloven instituerede bevillingsmyndighed,
- II) om radiospredningsloven må antages at indeholde fornøden hjemmel til at anse myndigheden til at bevilge udgiften for hørende under radiatorådet med tilslutning af ministeren for kulturelle anliggender og, i bekræftende fald,
- III) om en ved radiospredningsloven truffet ordning vedrørende bevilling af udgifter senere er ændret gennem bevillingslovene eller bevillingsmæssig praksis.

ad I. Grundlovens § 46, stk. 2, bestemmer, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

Efter udvalgets opfattelse må det antages, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at der i et vist omfang ved lov etableres særordninger, som indebærer, at enkelte, specielle forvaltningssubjekter selvstændigt opstiller deres udgiftsbudget. Dette er også sket i praksis. Som eksempler kan nævnes Danmarks Nationalbank og, hovedsagelig, Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Statsanstalten for Livsforsikring.

Det må dog antages, at sådanne særordninger må være snævert begrænsede, idet grundlovsbestemmelsen ellers ville miste en væsentlig del af sin betydning. Uden at tage stilling til det almindelige spørgsmål, under hvilke betin-

gelder sådanne særordninger kan etableres, anser udvalget det for utvivlsomt, at det kan ske som led i instituering af et særligt forvaltnings-subjekt, der i det hele udstyres med selvstændighed i forhold til de almindelige forvaltningsmyndigheder, og hvis økonomi er adskilt fra den almindelige statskasse. Der må lægges vægt på, om det er et naturligt led i varetagelsen af den pågældende forvaltningsopgave at gøre forvaltningsmyndigheden til herre over sit udgiftsbudget uafhængig af de sædvanlige bevillingsmyndigheder. Af væsentlig betydning må her blive, om virksomheden er finansielt selvforsynende.

Hvad nu angår Danmarks Radio, der i lovens § 1 karakteriseres som »en selvstændig institution«, bliver det af afgørende betydning, at radioen er finansielt selvforsynende, jfr. lovens § 3, og at radioens ledelse, radiorådet, indtager en meget selvstændig stilling, idet det ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til ministeren.

Radioledelsens selvstændige stilling står efter udvalgets opfattelse i naturlig sammenhæng med radioens opgave.

Udvalget mener herefter, at grundlovens § 46 ikke er til hinder for, at radioen ved lov stilles uden for den almindelige budgetordning.

Betæneligheder ved at undtage radioen fra den almindelige budgetordning afsvækkes ved, at hver af de i finansudvalget repræsenterede partier udpeger 1 medlem af radiorådet, hvoraf i øvrigt langt de fleste medlemmer udpeges af folketinget, jfr. lovens § 4.

ad II. Vedrørende radioens budgetforhold indeholder den gældende radiospredningslov nr. 215 af 11. juni 1959 følgende bestemmelser:

§ 2. Ministeren for offentlige arbejder bemyndiges til efter aftale med undervisningsministeren at oprette og drive de for Danmarks Radio fornødne radiofoni- og fjernsynsstationer samt til forskudsvis at afholde de hermed forbundne udgifter. De i så henseende nødvendige beløb bevilges på de årlige finanslove.

§ 3. De til Danmarks Radios virksomhed fornødne midler tilvejebringes gennem årlige afgifter for benyttelse af radio- og fjernsynsmottagere.

Stk. 2. Afgifterne fastsættes efter indstilling fra radiorådet af undervisningsministeren med tilslutning fra finansudvalget.

Stk. 3. Afgifterne skal have en sådan størrel-

se, at der derved bliver dækning for alle Danmarks Radios udgifter samt for forrentning og afskrivning af statskassens udlæg i henhold til § 2.

Stk. 4. Afgifterne samles i en fond, der benævnes radiospredningsfonden, og som vil være at anvende udelukkende til radiospredningens formål.

§ 5, *stk. 3.* Radiospredningsfonden, jfr. § 3, er undergivet radiorådets bestyrelse.

Stk. 5. Radiorådet udarbejder et budget for det kommende finansår over anvendelsen af de midler, der kan antages at stå til rådighed. Budgettet forelægges undervisningsministeren til godkendelse. I driftsåret må overskridelse af budgettets samlede sum ikke finde sted uden ministerens samtykke.

§ 9. Anlæg og drift af de af Danmarks Radio benyttede stationer ledes af generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet.

Stk. 2. Omkostningerne ved dette arbejde, herunder udgifter til forrentning og afskrivning af de i anlæggene bundne kapitaler, dækkes af radiospredningsfonden efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem radiorådet og generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet, og godkendes af undervisningsministeren og ministeren for offentlige arbejder.

§10. Radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2.

Tilsvarende bestemmelser fandtes i de tidligere radiospredningslove (nr. 45 af 13. marts 1926 og nr. 76 af 21. marts 1930).

1. § 5, *stk. 3* og *stk. 5*, må læses således, at radiorådet med samtykke af ministeren for kulturelle anliggender kan disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet. Heroverfor står imidlertid bestemmelsen i § 10, der ved kravet om, at radiospredningsfondens budget over såvel indtægter som udgifter skal optages på finansloven synes at forudsætte, at der også for så vidt angår udgifterne skal tilvejebringes sædvanlig bevillingshjemmel.

2. Motiver til de omhandlede bestemmelser i § 5 findes i en af et folketingsudvalg den 17. februar 1926 afgivet betænkning (Rigsdagstidende 1925/26, tillæg B, sp. 459-63). De indeholder imidlertid ikke nogen klar udtalelse på dette punkt, men udtaler blot, at radiorådet får

ledelsen af og ansvaret for radiospredningen og dennes fond, hvis midler udelukkende skal anvendes til radiospredningsformål. Heller ikke ministeren for offentlige arbejders forelæggelsestale, hvor det hedder, at »ansvaret for hele økonomien, for den kunstneriske og kulturelle ledelse af radiospredningen er lagt, hvor den bør ligge: hos radiorådet«, indeholder noget klart fortolkningsgrundlag.

Nogen tilkendegivelse vedrørende de omhandlede bestemmelser rækkevide findes ikke i rigsdagsforhandlingerne vedrørende denne første eller de senere radiospredningslove.

Med hensyn til bestemmelsen i § 10 giver de tidligere radiolove eller deres tilblivelse ingen vejledning. Derimod indeholder motiverne til den gældende lov følgende udtalelse: »Det foreslås som hidtil til orientering at optage radiospredningsfondens budget i finansloven . . .«

Når denne udtalelse sammenholdes med den også forud for 1959-loven gældende bevillingspraksis på dette område, jfr. nedenfor under pkt. 4, må den ses som udtryk for lovgivningsmagtens godkendelse af, at den sædvanlige budgetordning, herunder finansudvalgets beføjelser, på dette område er fravejet og erstattet af radiorådets og ministerens kompetence.

3. Udover dette fortolkningsbidrag foreligger der et grundlag for fortolkningen i de opfattelser, der er kommet til udtryk gennem finansministeriets brevveksling med de skiftende ressortministerier.

Det fremgår således af det for udvalget forelagte materiale, at finansministeriet ved skrivelse af 10. april 1942 til undervisningsministeriet påtalte, at ændringsforslagene til finansloven for finansåret 1942-43 vedrørende radioens drifts- og anlægsbudget i overensstemmelse med gældende praksis burde have været forelagt finansministeriet inden henvendelsen til finansudvalget fandt sted. Yderligere fremgår det af undervisningsministeriets nedennævnte skrivelse, at finansministeriet i forbindelse med behandlingen af tillægsbevillingslovsforslaget for 1941-42 havde tilkendegivet, at radioen med hensyn til overskridelse af bevillinger og principielle afvigelser fra budgettet burde være stillet på samme måde som andre statsinstitutioner, hvilket ikke formentes at ville forhindre den fornødne hensyntagen til radiofoniens særlige forhold.

I sin svarskrivelse af 28. juli 1942 anførte

undervisningsministeriet, at man efter brevveksling med radiorådet og en nøje undersøgelse af, hvorledes der med hensyn til de nævnte spørgsmål var forholdt dels fra ministeriet for offentlige arbejders og dels fra undervisningsministeriets side måtte fastslå, at det ikke var praksis at søge finansministeriets tilslutning til fremsættelse af ændringsforslag vedrørende statsradiofoniens driftsbudget og anlægsbudget. Angående spørgsmålet om nødvendigheden af at indhente finansministeriets samtykke til overskridelse af bevillinger og principielle afvigelser fra budgettets forudsætninger kunne undervisningsministeriet under henvisning til radiospredningslovens bestemmelser ikke tiltræde finansministeriets opfattelse, idet man ikke fandt, at der var hjemmel til i denne henseende at underordne radioen andre statsmyndigheder end undervisningsministeriet. Det kunne efter undervisningsministeriets opfattelse ikke være tvivlsomt, at den i radiospredningsloven af 21. marts 1930 § 8 foreskrevne optagelse af budgettet som et særligt afsnit under finanslovens § 2 kun sker til efterretning for bevillingsmyndighederne.

Forud for vedtagelsen af den gældende radiospredningslov blev spørgsmålet om undervisningsministeriets pligt til at forelægge radiospredningsfondens budget og lønningsreglement for finansministeriet før godkendelse meddeles afgjort derhen, at finansministeren afstod fra at stille ændringsforslag om, at undervisningsministeren først kunne godkende budgettet og reglementet efter forhandling med finansministeren, under forudsætning af, at undervisningsministeren faktisk ville foretage sådan forelæggelse, jfr. underhåndsskrivelse af 24. februar 1959 fra finansministeren til undervisningsministeren.

4. Om den bevillingspraksis, som gennem årene har været fulgt på området, er der som nævnt meddelt udvalget oplysninger fra kulturministeriet. I nogle tilfælde er der ved forelæggelse for finansudvalget af forslag om licensafgiftens størrelse givet udvalget mulighed for samtidig at tage stilling til forhold, der ikke umiddelbart vedrørte licensafgifterne, ligesom det er forekommet, at finansudvalget har fået forelagt spørgsmål vedrørende radioen, uden at dette er sket i forbindelse med en licensfastsættelse. Det har imidlertid i alle tilfælde drejet sig om meget væsentlige dispositioner, hvor det, uanset om der måtte bestå en pligt til forelæg-

geise, har kunnet være naturligt forud at sikre sig finansudvalgets tilslutning. Det må herved yderligere bemærkes, at forelæggelsen bortset fra et enkelt tilfælde ikke er sket som almindelig bevillingssag.

Bortset fra de i kulturministeriets redegørelse nævnte få tilfælde, hvor forelæggelse for finansudvalget er sket, har praksis været, at selv vidtrækkende økonomiske dispositioner inden for de af licensindtægten angivne grænser er foretaget alene af radiatorådet med ressortministeriets godkendelse, uanset at der herved er sket overskridelse af budgettet.

I et enkelt tilfælde har denne uafhængighed været nævnt i folketingets debat om radiofoniens forhold. Det skete i forbindelse med det forslag til lov om opførelsen af en bygning til brug for statsradiofonien, der fremsattes den 6. december 1927. Den daværende ressortminister, ministeren for offentlige arbejder, udtalte (Rigsdagstidende 1927-28, sp. 2330): »Jeg er dog enig med radiatorådet i, at det . . . ville være uforsvarligt at blive længere på Købmagergade, for så vidt man overhovedet kan få bedre lokaler andetsteds. Jeg har derfor i henhold til den bemyndigelse, som jeg har ifølge loven om radiospredning, bemyndiget rådet til at indgå lejemål med »Axelborg«, dog således at det kan opsiges efter 3 års forløb.« Senere i samme debat udtalte et medlem (P. Andersen, sp. 3045): ». . . efter den magt, som loven om radiospredning har lagt i rådets og trafikministerens hånd, afgør disse to alene spørgsmålet om leje af lokaler. Lejen er 105.000 kr. årligt eller 5000 kr. mere end radiofonien kommer til at sidde for de første 15 år i sin egen bygning.«

Uanset at der i nogle tilfælde er sket forelæggelse for finansudvalget af andet end licensspørgsmål, tør det fastslås, at den på området gennem årene fulgte praksis ikke er forenelig med en antagelse af, at dette område skulle være undergivet den almindelige budgetordning.

Efter en samlet vurdering må udvalget herfter komme til det resultat, at der ved radiospredningsloven er hjemlet radiatorådet med tilslutning af kulturministeriet adgang til budgetmæssigt at disponere over licensindtægterne uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet.

ad III. Denne budgetordning kan ændres ved en bevillingslov. Men ved en gennemgang af

de efter den første radiospredningslov liggende bevillingslove er der ikke fundet noget holdpunkt for, at der skulle være sket en sådan ændring.

Hvad angår den i samme periode fulgte praksis fremgår det af det ovenfor under II anførte, at denne praksis ikke har ændret, men tværtimod bekræftet denne ordning.

Et mindretal (Alf Ross) udtaler:

I. Selv om grundloven efter revisionen i 1953 ikke mere indeholder en udtrykkelig udtalelse om, at finansloven skal indeholde et overslag over statens indtægter og udgifter for vedkommende finansår, er det dog hævet over al tvivl, at dette fortsat er finanslovens opgave. Dette fremgår også forudsætningsvis af grundlovens § 46, 2. stk., hvor det bestemmes, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov (eller i en af folketinget vedtagen tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov). Heraf følger, at indtægter og udgifter, der må betegnes som *statens*, kun under ganske ekstraordinære omstændigheder kan holdes uden for finansloven og det dermed forbundne bevillings- og kontrolsystem.

Først bemærkes, at spørgsmålet ikke opstår i tilfælde af, at staten deltager i erhvervslivet i privatretlige driftsformer, f. eks. som aktionær i et selskab. De med selskabets drift forbundne indtægter og udgifter er nemlig i så fald selskabets, ikke statens.

Spørgsmålet opstår derimod, når visse særlige forvaltningsopgaver er udskilt til institutioner, der vel indtager en vis selvstændighed over for centralforvaltningen, men dog ligefuldt må betragtes som led i den offentlige administration således som tilfældet er med institutionen Danmarks Radio.

I sådanne tilfælde er de med institutionens drift forbundne indtægter og udgifter statsindtægter og -udgifter. Skal grundlovens bud respekteres, må det derfor kræves, at de på sædvanlig måde optages på finansloven og underkastes den dermed forbundne kontrol fra folketingets side. Undtagelse herfra kan ikke gøres, blot fordi det skønnes ønskeligt eller hensigtsmæssigt. Efter min mening må det kræves (1) at omstændighederne gør sædvanlig bevillingskontrol praktisk taget umulig eller nytteløs; og (2) at der er klar lovhjemmel til at gennemføre en afvigelse fra grundlovens bud.

Særlige omstændigheder, der kan begrunde

en sådan afvigelse, foreligger, når en statsinstitution driver forretningsvirksomhed i sædvanlige, privatretlige former, f. eks. bankvirksomhed eller forsikringsvirksomhed, og det forudsættes, at virksomheden økonomisk skal hvile i sig selv. Det er let at forstå, at et bindende budget i disse tilfælde vil være uforeneligt med de forretningsmæssige principper, hvorpå virksomheden er baseret. Ud fra disse synspunkter forklares det, at f. eks. Danmarks Nationalbank og Statsanstalten for Livsforsikring ikke figurerer på finansloven. (For Statsanstaltens vedkommende gælder dette dog kun, hvad de forretningsmæssige indtægter og udgifter angår. Budget for administrative driftsindtægter og -udgifter optages på finansloven, se lovbekendtgørelse nr. 11 af 15. januar 1951 § 6, stk. 2, og tillæg 1 til finanslovens § 23).

Tilsvarende omstændigheder foreligger ikke hvad Danmarks Radio angår. Dennes virksomhed drives ikke på forretningsmæssig basis. Det er sandt nok, at dens udgifter skal dækkes af dens indtægter. Men disse opnås ikke gennem forretningsmæssige dispositioner, men hidrører fra de med tilslutning af folketingets finansudvalg fastsatte benyttelsesafgifter. Radioens særstilling ligger alene deri, at dens indtægter ikke hidrører fra statskassen i kraft af en indtægtsbevilling, men fra de omtalte afgifter. Men dette kan ikke begrunde, at udgifterne ikke skulle være underkastet sædvanlig budgetmæssig bevilling og kontrol. Det er muligt, at Radiofonien særlige opgaver gør en vis dispositionsfrihed påkrævet, om opgaverne skal kunne løses tilfredsstillende. Noget lignende gælder også for andre statsvirksomheders vedkommende f. eks. Statsbanerne. Men det er ikke det samme som ganske at undtage institutionen fra den sædvanlige finanskontrol. Dette er særligt indlysende, når det drejer sig om udgifter, ikke til den daglige drift men til nybygninger, tekniske installationer, lønninger til fast personale og andre lignende administrative drifts- eller investeringsudgifter.

Jeg er derfor tilbøjelig til at mene, at det vil være grundlovstridigt at gøre Danmarks Radio uafhængig af sædvanlig finanskontrol, allerede fordi der ikke kan påvises omstændigheder, der nøder til at sætte sig ud over grundlovens bud. Hertil kommer, at der i hvert fald ikke findes den fornødne klare lovhjemmel hertil. Dette skal nu belyses.

II. Jeg henviser til flertalsudtalelsen, der unde

punkt II citerer de relevante bestemmelser i lov om radiospredning nr. 215 af 11. juni 1959. Blandt disse er lovens § 10, der siger:

Radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2.

Denne lovbestemmelse er klar og utvetydig og afgør det stillede spørgsmål. Der er ingen lovhjemmel for at holde Danmarks Radio udenfor den grundlovsbestemte finanskontrol, der er tværtimod klar lovhjemmet for det modsatte.

Opgaven er nu at undersøge, om der kan påvises fortolkningsdata, der medfører, at denne lovbestemmelse ikke kan forstås i overensstemmelse med sine utvetydige ord. På forhånd kan dette ikke anses for sandsynligt. Fortolkningens opgave er at præcisere det vage eller tvetydige, ikke at gøre sort til hvidt.

a. I lovens § 5, stk. 5, bestemmes, at Radiorådet udarbejder det årlige budget, at dette skal forelægges undervisningsministeren til godkendelse, og at det i driftsåret ikke må overskrides uden ministerens samtykke. Hvis nu denne bestemmelse var logisk uforenelig med den ovenfor omtalte bestemmelse i § 10, ville der opstå et delikat fortolkningsspørgsmål om, hvilken af de to modstridende bestemmelser der skulle fastholdes. Nogen sådan uforenelighed foreligger imidlertid ikke og turde vel også på forhånd anses for usandsynlig. En regel om, hvorledes budgettet udarbejdes, og om en kontrolmyndighed fra undervisningsministerens side, er ikke uforenelig med kravet om, at det således udarbejdede og kontrollerede budget skal optages på finansloven med den virkning, at overskridelse yderligere kræver samtykke fra folketingets finansudvalg.

Nogen begrundelse for hvorfor bestemmelsen i § 5, stk. 5, er optaget i loven er i og for sig ikke påkrævet, men forekommer mig i øvrigt ligetil: man har herved fastsat, at det er Radiorådet og ikke andre, f. eks. generaldirektøren der bærer ansvaret for budgettets udarbejdelse.

b. I bemærkningerne (motiverne) til den nugældende lov om radiospredning indeholdes i forbindelse med lovens § 10 følgende udtalelse: »Det foreslås som hidtil til orientering at optage radiospredningsfondens budget i finansloven . . .« Man har ment heri at finde støtte for at

lovens mening, på trods af ordene i § 10, skulle være, at den sædvanlige budgetordning, herunder finansudvalgets beføjelser, på dette område er fraveget og erstattet af Radiorådets og ministerens kompetence.

Det er velkendt og almindeligt accepteret, at de bemærkninger, der ledsager et lovforslag inden for visse rammer kan anvendes som data ved lovens fortolkning. Dette gælder især på den måde, at det i motiverne kan forklares, hvorledes et af loven anvendt udtryk af ubestemt rækkevidde nærmere skal forstås. Derimod kan det ikke godtages, at man ved en bemærkning i motiverne skulle kunne give en klar lovbestemmelse en mening helt modsat den, der har fundet udtryk i lovens ord. At godkende en sådan brug af motiverne ville medføre risiko for, at folketinget blev vildledt.

Dertil kommer, at motivudtalelsen forstået på den ovenfor gengivne måde savner holdbar juridisk mening. Budgettets optagelse på finansloven skulle herefter være ganske uden de for administrationen bindende retsvirkninger, der ellers knytter sig til finansloven. Noget sådant er simpelthen juridisk utænkeligt. Finanslovens retsvirkninger er fastlagt i selve grundloven, især dennes § 46, der anordner, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel på finanslov etc. (eller samtykke af folketingets finansudvalg). Det er derfor udelukket, at det ved simpel lov skulle kunne bestemmes, at visse dele af finansloven skulle have en blot oplysende funktion og altså være uden enhver retsvirkning.

Der er i øvrigt heller ingen grund til at tillægge motivudtalelsen denne urimelige betydning. Uanset hvad der måtte have været konceptistens mening med denne udtalelse, må den, læst i den sammenhæng hvori den forekommer, naturligt forstås på en anden måde, og det er da alene denne forståelse, der kan siges at være godkendt af folketinget, og som kan lægges til grund for fortolkningen. I lovens § 10 bestemmes det, som omtalt, at radioens budget skal optages som et særligt afsnit på finanslovens § 2. Ved at anbringe budgettet på finanslovens § 2, og ikke på § 20 (undervisningsministeriet), er det tilkendegivet, at Danmarks Radio finansretligt skal behandles som en »statsvirksomhed« i finanslovens forstand. Som bekendt tilstås der »statsvirksomhederne«, eller i hvert fald de betydeligste af disse, en vis større dispositionsfrihed, der traditionelt kommer til udtryk i den såkaldte friholdelsesklausul, der

forekommer som stående bestanddel af anmærkningerne til finanslovsforslaget, for så vidt angår Statsbanerne (§ 2.A.), Post- og Telegrafvæsenet (§ 2.B.), og Den kgl. grønlandske Handel (§ 2 P) Klausulen lyder således: »De i nedennævnte anmærkninger indeholdte oplysninger er af orienterende natur. De angiver styrelsens foreløbige overvejelser under budgettets udarbejdelse og binder ikke denne med hensyn til anvendelse af de opførte omkostningsbeløb«. Denne klausul har siden finanslovsforslaget 1925-26 været fast bestanddel af anmærkningerne til § 2.A. Trods de noget vidtrækkende ord er den altid blevet opfattet således, at de pågældende statsvirksomheder principielt er underkastet normal bevillingsmæssig kontrol, men således at der under hensyn til disse virksomheders forretningsmæssige karakter tilstås dem en vis større bevægelsesfrihed end sædvanligt, hvori dog ikke ligger, at væsentlige overskridelser af budgetterede drifts- eller anlægsudgifter skulle kunne ske uden sædvanlig finansretlig hjemmel. Dette gælder i hvert fald for anlægsudgifternes vedkommende. Klausulens indførelse gav anledning til omtale i folketinget og vedtagelse af en *tekst-anmærkning* til § 2.A. II.B.4. i hvilken der kræves finansudvalgets samtykke til væsentlige ændringer i anlægsplanen for vedkommende år. Denne tekstanmærkning, der naturligvis går forud for de administrative anmærkninger, er gået igen på de efterfølgende finanslove og figurerer nu ad § 27. 1.1 og 2.

Når det tages i betragtning, at den omhandlede motivudtalelse til § 10 bruger udtrykket »til orientering«; ar § 10 går ud på at bestemme, at Danmarks Radio finansretligt skal behandles som en »statsvirksomhed«; og at den for disse typiske friholdelsesklausul betegner oplysningerne vedrørende budgetudarbejdelsen som værende af »orienterende natur«; er det nærliggende og velbegrunnet at forstå motivudtalelsen derhen, at den markerer, at Danmarks Radio i finansretlig henseende skal have samme relative bevægelsesfrihed, der udtrykkeligt eller stiltiende er tilstået andre statsvirksomheder optaget på finanslovens § 2.

c. I flertallets udtalelse findes i afsnit II. under punkterne 3 og 4, oplysning om de opfattelser, der er kommet til udtryk i forskellige ministerielle skrivelser, og om den bevillingspraksis, som gennem årene har været fulgt på området. Det fremgår heraf:

at ingen bestemt retsopfattelse har sat sig igennem med tilslutning fra alle implicerede parter side, specielt at finansministeriet steds har fastholdt, at Danmarks Radio principielt måtte være stillet på samme måde som andre statsinstitutioner, uden at dette ville udelukke, at der blev taget fornødent hensyn til radioens særlige forhold; og

at ejheller den faktiske bevillingspraksis er udtryk for en konsekvent fulgt linie, men i hvert fald i betydeligt omfang ikke har honoreret de krav, der gælder ud fra den forudsætning, at radioen er underkastet sædvanlig finanskontrol.

Spørgsmålet er, hvad der på dette grundlag kan udledes med hensyn til radioens budgetmæssige retsstilling.

Det er, særligt på statsforfatningsrettens område, velkendt og almindeligt accepteret, at en lov, uanset dens klarhed, kan ændres gennem dannelse af en modstående retssædvane. Der er enighed om, at der hertil (på statsforfatningsrettens område) kræves, at en bestemt retsopfattelse i praksis har sat sig igennem med tilslutning fra alle implicerede statsmyndigheders side (Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret I* (1944, side 145-46, forudsætningsvis i Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret I* (1959), side 36). Det turde være oplagt, at betingelserne for en sådan lovændrende sædvaneretsdannelse ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Tilbage står den kendsgerning, at visse forvaltningsmyndigheder ud fra en retsopfattelse, der dog ikke har været fulgt konsekvent, i en del tilfælde ikke har opfyldt de krav, der gælder ud fra den forudsætning, at radioen er underkastet sædvanlig finanskontrol, og altså — ud fra den her hævdede forståelse af loven — har handlet lovstridigt. Men den omstændighed, at visse forvaltningsmyndigheder på grundlag af en retsvildfarelse i et vist omfang handler i strid med en lov, kan naturligvis ikke medføre nogen ændring af lovens ordening.

III. Resultatet af de foregående betragtninger kan sammenfattes således:

1. Radiospredningslovens § 10 udtaler klart og utvetydigt, at radiospredningsfondens budget skal optages på finanslovens § 2. Dette betyder i medfør af grundlovens § 46, stk. 2, at udgifter principielt ikke må afholdes uden sædvanlig finansretlig hjemmel, herunder ifølge sædvaneret samtykke fra folketingets finansudvalg. Den

omstændighed, at budgettet skal optages på § 2 indicerer, med støtte i en motivudtalelse, at Danmarks Radio skal nyde samme dispositionsfrihed, som traditionelt tilkommer visse statsvirksomheder.

2. Det kan ikke antages, at der enten i lovens § 5, stk. 5, eller i en motivudtalelse, eller i administrativ praksis, skulle være holdepunkt for at tilsidesætte lovens klare regel og skabe en finansiel særstilling for institutionen Danmarks Radio.

3. Allerede heraf følger det, og efter min mening med sikkerhed, at det stillede spørgsmål må besvares derhen, at finansministeriet har ret i den opfattelse, at der ikke er hjemmel til at holde Danmarks Radio uden for de sædvanlige bevillingsmyndigheders, navnlig finansudvalgets, kontrol.

4. Yderligere mener jeg, at en finansiel særstilling for radioen ville være i strid med grundlovens § 46, stk. 1. Dette synspunkt får ingen selvstændig betydning, dersom man giver mig medhold i min forståelse af radiospredningslovens § 10. I modsat fald bliver det af betydning af påpege, at en finansiel særstilling vil være i strid med den grundlovsbestemte ordening af finanskontrollen her i landet, idet der i hvert fald ikke foreligger den fornødne klare lovhjemmel hertil, og desuden ejheller kan påvises tungtvejende grunde, der gør en særstilling påkrævet.

5. Den her forsvarede opfattelse er, efter min mening, ikke alene juridiske korrekt, men også stemmende med fornuft og rimelighed. Den omstændighed, at Danmarks Radio får sine indtægter gennem en godkendt afgiftsordning, kan ikke begrunde, at dens anvendelse af disse indtægter ikke skulle være underkastet sædvanlig kontrol. Ejheller kan den omstændighed, at radioen ligesom visse andre »statsvirksomheder« har behov for en vis dispositionsfrihed, begrunde, at den principielt undrages folketingets og dets finansudvalgs sædvanlige bevillingsmyndighed. Dette behov er tilstrækkeligt tilgodeset derved, at radioen finansretligt behandles som en »statsvirksomhed« i finanslovens forstand. Jeg kan ikke få øje på andre hensyn, der skulle kunne tale for en undtagelsesstilling for radioen.

Omvendt mener jeg, at et vigtigt finansretligt

princip, princippet om folketingets ubetingede herredømme over finanserne, taler herimod. Kommer man ind på med mere eller mindre tvivlsom lovhjemmel og udenfor de tilfælde, hvor praktiske grunde gør det nødvendigt, at

anerkende undtagelser fra den normale finanskontrol, undergraver man det princip, der er parlamentarismens økonomisk-politiske rygrad: Princippet om at herredømmet over statens finanser helt og udelt skal ligge hos folketinget.

Uddrag af statsrevisorernes tillægsbetænkning over statsregnskabet for finansåret 1963-64 (side 161-164):

Af 2.-3 revisionsdepartementets beretning.

G. Aktiver for særlige fonde.

13. Radio sprednings fonden.

Anbringelse af en del af fondens midler i obligationer.

Redegørelse for en sag, hvori ministerens decision i henhold til statsregnskabslovens § 20 er indhentet.

Den del af radiospredningsfondens formue, som ikke er bundet i faste anlæg, varebeholdninger og lignende, er i de senere år vokset betydeligt, blandt andet som følge af at forskellige planlagte investeringsopgaver som f. eks. opførelse af et nyt fjernsynshus ikke har kunnet fremmes i det forudsatte tempo. Som et led i bestræbelserne for at opnå en højere forrentning af fondens likvide kapital end den forrentning, der ydes af de i løbende regning med finansministeriet anbragte midler, har radioledelsen med ministeriet for kulturelle anliggenders godkendelse foretaget betydelige indkøb af obligationer, således at fondens obligationsbeholdning, som pr. 31. marts 1962 udgjorde 6,1 mill. kr., ifølge status pr. 31. marts 1964 andrager ca. 25,9 mill. kr. efter anskaffelsesværdi. Da denne binding af en betydelig del af fondens formue af flere grunde måtte forekomme revisionsdepartementet betænkelig, har man anset det for nødvendigt at optage spørgsmålet om hjemmelsbaggrunden for de foretagne dispositioner til principiell overvejelse og har herom korresponderet med ministeriet for kulturelle anliggender og Danmarks radio.

Revisionsdepartementet har herunder hævdet den opfattelse, at den ministeren for kulturelle anliggender og radioledelsen ved radiospredningsloven tillagte bemyndigelse til at disponere over spredningsfondens midler omfatter retten til at anvende disse til fremme af radiospredningens almindelige driftsformål, herunder en rimelig henlæggelse af en del af licensmidlerne til nødvendige nyanlæg samt til fornyelse og udvidelse af driftsmateriel m. v., men at bemyndigelsen ikke omfatter væsentlige dispositioner over fondens midler, der kan medføre, at denne i givne situationer er bundet og ikke

likvid, eller som kan indebære mulighed for betydelige konjunkturmæssige påvirkninger og eventuelt have virkning for statens pengepolitik etc. Sådanne dispositioner kan ikke være unddraget bevillingsmyndighedernes, specielt finansudvalgets kontrol, medmindre lovgivningsmagten udtrykkeligt har givet afkald på en sådan kontrol.

At radioledelsens og ressortministerens dispositionsbeføjelser for det heromhandlede område er underkastet begrænsning, må også fremgå deraf, at Danmarks radio er optaget på finingsloven og statsregnskabet under § 2.R. og radiospredningsfondens §§ 25 og 30, ligesom dens anlægsudgifter er optaget under § 27.3.08. Endvidere synes begrænsningen at være anerkendt derved, at større økonomiske dispositioner som f. eks. opførelse af radiohuset og TV-huset, har været forelagt finansudvalget til godkendelse, selv om indhentelse af en sådan ikke direkte er foreskrevet i radiospredningsloven.

Det er endvidere af revisionsdepartementet anført, at en binding af radiospredningsfondens midler i obligationer eller lignende i givne situationer kan medføre en nærliggende mulighed for væsentlige overtræk af mellemregningskontoen med staten, dvs. direkte træk på statskassen, og at ikke mindst dette forhold efter revisionsdepartementets opfattelse gør det nødvendigt, at radiospredningsfondens anbringelse i det væsentlige er under folketingets (finansudvalgets) kontrol, medmindre der tilvejebringes hjemmel for, at sådan kontrol er upåkrævet.

Ministeriet for kulturelle anliggender har imidlertid ikke fundet grundlag for at antage, at radiorådets og ministerens beføjelser er underkastet begrænsninger som hævdet af revi-

sionsdepartementet. Det er ministeriets opfattelse, at radiatorådet med ministerens tilslutning ifølge radiospredningsloven budgetmæssigt kan disponere over licensindtægterne, uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet. Ministeriet finder ikke, at det forhold, at Danmarks radio er optaget på finansloven og statsregnskabet, eller den omstændighed, at ministeren i visse tilfælde rent faktisk har forelagt dispositioner af vidtrækkende omfang for finansudvalget, afgiver noget holdepunkt for den antagelse, at de nævnte beføjelser skulle være underkastet særlige, ikke i loven eller dens forarbejder omhandlede indskrænkninger. Ministeriet har i denne sammenhæng henvist til en af udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter på finansministeriets foranledning afgiven betænkning vedrørende Danmarks radios bevillingsretlige stilling, i hvilken betænkning tre af udvalgets fire medlemmer går ind for den af radiatorådet og ministeriet hævdede opfattelse, medens det fjerde medlem udtaler sig for en fortolkning af radiospredningsloven, som falder sammen med revisionsdepartementets.

Med hensyn til spørgsmålet om risikoen for overtræk af mellemregningskontoen med staten har ministeriet på den givne foranledning gjort radiatorådet opmærksom på, at køb af obligationer eller lignende bør foretages i så begrænset omfang, at væsentlige overtræk af mellemregningskontoen undgås.

Revisionsdepartementet meddelte derefter ministeriet for kulturelle anliggender, at der ikke i det af ministeriet anførte efter departementets opfattelse findes tilstrækkelige holdpunkter for den antagelse, at der i radiospredningsloven indeholdes den fornødne klare hjemmel for en fravigelse af det i grundloven fastslåede princip om folketingets ubetingede kontrol med de på finansloven bevilgede midler. Revisionsdepartementet måtte derfor fastholde sin opfattelse vedrørende Danmarks radios budgetmæssige stilling, og at anbringelse af radiospredningsfondens midler i obligationer eller andre værdipapirer derfor må forudsætte tilslutning fra bevillingsmyndighederne (folketinget eller finansudvalget). For denne opfattelse finder departementet yderligere støtte i den af et medlem af det omtalte udvalg vedrørende ubevilgede statsudgifter afgivne redegørelse i betænkningen. Det fremgår af denne redegørelse blandt andet, at radiospredningslovens §

10 klart og utvetydigt udtaler, at radiospredningsfondens budget skal optages på finanslovens § 2, og at dette i medfør af grundlovens § 46, stk. 2, betyder, at udgifter principielt ikke må afholdes uden sædvanlig finansretlig hjemmel, herunder ifølge sædvaneret samtykke fra folketingets finansudvalg. Den omstændighed, at budgettet skal optages på § 2, indicerer med støtte i en motivudtalelse, at Danmarks radio skal nyde samme dispositionsfrihed, som traditionelt tilkommer visse statsvirksomheder.

Det kan endvidere efter det pågældende udvalgsmedlems opfattelse ikke antages, at der enten i lovens § 5, stk. 5, eller i en motivudtalelse, eller i administrativ praksis, skulle være holdpunkter for at tilsidesætte lovens klare regel og skabe en finansiel særstilling for institutionen Danmarks radio.

Med hensyn til den af revisionsdepartementet påpegede risiko for overtræk på mellemregningskontoen med staten udtalte departementet, at man fortsat må nære betænkelighed ved, at mere end halvdelen af radiospredningsfondens beholdningsmidler pr. 31. marts 1964 var bundet i obligationer samtidig med, at der i den kommende tid formentlig kan ventes betydelige udgiftsstigninger som følge af store investeringer i byggeri og teknisk udstyr samt forventede lønstigninger m. v.

I tilslutning hertil bemærkede departementet, at det er dets opfattelse, at overtræk på mellemregningskontoen, dvs. finansiering af statskassen, er uden hjemmel, så længe en del af radiospredningsfondens midler uden tilslutning fra de bevilgende myndigheder er bundet i obligationer etc., og at sådanne overtræk må forudsætte, at der indhentes folketingets eller finansudvalgets godkendelse. Da dette efter departementets opfattelse også gælder overtræk, der ikke er væsentlige, vil man finde det rigtigt, at ministeriet gør radiatorådet bekendt hermed.

Ministeriet for kulturelle anliggender udtalte hertil, at ministeriet med støtte i flertalsudtalelsen i betænkningen afgivet af udvalget vedrørende ubevilgede statsudgifter ikke finder, at bevillingsmyndighedens tilslutning udkræves til, at en del af radiospredningsfondens midler anbringes i obligationer. I en af radiatorådet afgiven erklæring henvises til det i bemærkningerne til radiospredningslovens § 10 anførte, hvorefter Danmarks radios budget over indtægter og udgifter optages på finanslovens § 2 til orientering samt til, at der ikke af statens ordi-

nære indtægter bevilges noget tilskud til Danmarks radios virksomhed. Radiorådet erklærer sig endvidere uenig med revisionsdepartementet i, at bestemmelserne i grundlovens § 46 afgiver grundlag for den antagelse, at bevillingsmyndighederne skal føre kontrol med en midlertidig anbringelse af fondens midler, som der i det foreliggende tilfælde er tale om, og henleder i øvrigt opmærksomheden på de i folketinget ved to lejligheder stedfundne drøftelser af spørgsmålet om, hvorvidt bevillingsmyndighedernes tilslutning er fornøden med hensyn til anbringelse af postgirofondens midler.

Hvad angår spørgsmålet om overtræk på mellemregningskontoen udtales, at radiatorådet ikke kan være enig med revisionsdepartementet i, at Danmarks radios adgang hertil kan være påvirket af, om en større eller mindre del af radiospredningsfondens midler er anbragt i obligationer eller ej.

Radiatorådet henviser endelig til radiospredningslovens § 3, stk. 3, hvorefter licensafgifterne skal have en sådan størrelse, at de kan dække samtlige Danmarks radios udgifter, og at statens udgifter til Danmarks radios virksomhed som anført opføres på finansloven med 0 kr. Såfremt der i en given situation på ny skulle opstå spørgsmål om overtræk på mellemregningskontoen, måtte dette efter radiatorådets opfattelse som ved tidligere lejligheder bero på en aftale med finansministeriet i det konkrete tilfælde, og spørgsmålet om hjemmelen til gennem overtræk at bevilge Danmarks radio et midlertidigt lån af statskassens midler måtte også i fremtidige tilfælde bero helt på finansministerens afgørelse, idet hverken radiospredningsloven eller den omstændighed, at Danmarks radios budget er optaget på finanslovens § 2, giver umiddelbar hjemmel herfor. Om en større eller mindre del af radiospredningsfondens formue er anbragt i obligationer eller ej, finder radiatorådet med hensyn til hjemmelsspørgsmålet ganske irrelevant.

Revisionsdepartementet meddelte derefter ministeriet for kulturelle anliggender, at det fortsat måtte være departementets opfattelse, at Danmarks radios stilling i bevillingsretlig henseende i mangel af klar hjemmel for det modsatte må svare til de for statsinstitutioner i almindelighed gældende, og at Danmarks radios finansielle dispositioner, herunder anbringelse af en del af radiospredningsfondens midler i obligationer, ikke kan være unddraget bevillingsmyndighedernes kontrol.

Med hensyn til det i radiatorådets erklæring anførte angående de i folketinget førte drøftelser af spørgsmålet om nødvendigheden af bevillingsmyndighedernes tilslutning til anbringelse af postgirofondens midler bemærkede departementet, at det i de pågældende tilfælde drejede sig om spørgetimedebatter, under hvilke der ikke kan træffes beslutninger, således at der ikke foreligger nogen endelig stillingtagen til spørgsmålet fra folketingets side, og at man i øvrigt ikke ser nogen parallelitet mellem postgirofondens og radiofondens dispositioner på dette område.

Departementet bemærkede endvidere, at det ikke kan være enig med radiatorådet i, at en aftale med finansministeren kan gøre overtræk på mellemregningskontoen hjemlet, men at der hertil efter departementets opfattelse ligeledes måtte kræves godkendelse af bevillingsmyndighederne.

Departementet bemærkede derefter, at man måtte fastholde, at der ikke uden bevillingsmyndighedernes godkendelse kan foretages væsentlig anbringelse af radiospredningsfondens midler i obligationer m. v., og at der forinden et eventuelt overtræk på mellemregningskontoen med finansministeriet indhentes finansudvalgets godkendelse, så længe radiofonden råder over væsentlige obligationsbeholdninger.

Endelig udtalte departementet, at man ville finde det rettest, såfremt ministeriet fortsat ikke kan dele departementets synspunkter, at decision afgives af ministeren for kulturelle anliggender i overensstemmelse med bestemmelserne i statsregnskabslovens § 20.

Hertil bemærkede ministeriet for kulturelle anliggender, at ministeriet måtte fastholde sit synspunkt, at anbringelse af en del af de nævnte midler i obligationer ikke kræver godkendelse af bevillingsmyndighederne, og at man var enig med revisionsdepartementet i, at decision afgives af ministeren.

Efter at sagen den 26. januar 1965 havde været forelagt ministeren for kulturelle anliggender i overensstemmelse med bestemmelserne i statsregnskabslovens § 20, meddelte ministeren under den 5. februar 1965 følgende deci-

»Den af radiatorådet fulgte praksis, hvorefter der uden forelæggelse for folketingets finansudvalg, men efter indhentet godkendelse fra ministeriet for kulturelle anliggender, sker midlertidig anbringelse af en del af radiospredningsfondens midler i obligationer, godkendes, idet der findes at

være fornøden hjemmel for de pågældende obligationskøb i radiospredningsloven.

Ligeledes findes der i radiospredningslovens § 2 at være hjemmel for, at Danmarks radio lejlighedsvis efter nærmere aftale med finansministeriet i nødvendig udstrækning kan overtrække sin mellemregningskonto med staten.

I forbindelse med den førstkomende revision af radiospredningsloven vil der over for folketin-

get blive gjort nærmere rede for den praksis, der på de pågældende områder har været fulgt af radiorådet.«

Statsrevisorerne må holde for, at statsvirksomheder, der omfattes af finanslovens § 2, må underkastes den sædvanlige bevillingsmæssige praksis.

Oplysninger vedrørende radiofoniernes stilling i Finland, Norge, Sverige og England

Som foran anført side 35 har udvalget gennem ministeriet for kulturelle anliggender anmodet de kompetente myndigheder i Finland (Ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetana), Norge (Kirke- og undervisningsdepartementet), Sverige (Utbildningsdepartementet) og England (Ministry of Posts and Telecommunication) om at besvare en række spørgsmål til belysning af radiofoniernes administrative og bevillingsmæssige stilling i de respektive lande.

Oversigt over de stillede spørgsmål og modtagne besvarelser

Spm 1: Hvordan er radiofoniens organisatoriske opbygning (statsinstitution, aktieselskab)?

Finland: I Finland håndhaves **rundradio**-verksamheten av ett aktiebolag benämmt Oy Yleisradio Ab, av vars aktiestock enligt lag minst 90 % skall förbli i statens ägo och förvaltning.

Norge: Statsinstitusjon.

Sverige: Sveriges Radio är ett aktiebolag. Aktiekapitalet uppgår till 2.180.000 kr. och aktierna är fördelade mellan tre grupper nämligen

- a) folkrörelserna 60 %
- b) näringslivet 20 %
- c) pressen 20 %.

Aktierna inom folkrörelserna och näringslivet ägs av organisationer medan pressens aktier ägs av pressens organisationer samt enskilda tidningar.

England: BBC er en juridisk person skabt ved kongeligt dekret (Royal Charters) af begrænset varighed. Et eksemplar af det nuværende Charter med supplement vedlægges. Radiofoniens ledelse varetages af en styrelse (Board of Governors), som udnævnes af dronningen efter indstilling fra regeringen. Radiofo-

niens rettigheder og pligter er fastsat i en ligeledes vedlagt - bekendtgørelse (Deed of Licence and Agreement), bestående dels af den af ministeren udstedte bevilling i henhold til Lov om Radiotelegrafi (Wireless Telegraphy Act) af 1949, som indeholder bestemmelser om brugen af radiotelegrafi-apparater, dels af en overenskomst, der fastsætter radiofoniens kompetence og finansielle status i forbindelse med forhold, som falder uden for den nævnte lovs område. Ministeren er ifølge BBC's Charter og den udstedte Licence and Agreement beføjet til at give direktiver angående visse forhold.

Spm 2: Hvorledes har statsmagten (parlamentet) sikret sig indflydelse i de besluttende myndigheder inden for radiofonien (repræsentation i råd, nævn o. lign.)?

Finland: Medlemsantalet i Oy Yleisradio Ab s högsta förvaltningsorgan, förvaltningsrådet, fastställes av statsrådet (för närvarande 21) och förvaltningsrådet utses av riksdagen.

Norge: Kongen, dvs. regjeringen, oppnevner *styrets* medlemmer, i alt 5. Stortinget oppnevner 12 af *Kringkastingsrådets medlemmer*, Kongen de øvrige 11, herav formann og nestformann. Kringkastingsrådet er et rådgivende organ i programsøsmål.

Sverige: Kungl. Maj:t utser majoriteten av styrelsens ordinarie ledamöter - 6 ledamöter och aktieägarna i bolagsstämman utser 5 ordinarie ledamöter. Vidare utser Kungl. Maj:t 5 suppleanter och aktieägarna 5 suppleanter. Kungl. Maj:t utser dessutom radionämnden - ett organ *utanför* Sveriges Radio — som har att i efterhand granska om programverksamheten genomförs enligt gällande lagar och avtal. Sveriges Radio har att varje år inge förslag till Kungl. Maj:t (utbildningsdepartementet) om medelstilldelning för nästa budgetår.

England: Da styrelsen udnævnes og kan afskediges efter indstilling fra regeringen, er det denne, der i sidste instans bestemmer radiofoniens politik. I henhold til en forfatningsmæssig sædvane, som er blevet respekteret af alle regeringer siden 1926, da BBC i dens nuværende form blev oprettet, er radiofonien imidlertid uafhængig af regeringen i den daglige udøvelse af sin virksomhed, også for så vidt angår programmernes indhold. Derfor er forholdet det, at der til trods for, at regeringen har beføjelse til at afskedige rådet, og til trods for at der ifølge art. 13 (4) i den udstedte Licence and Agreement også har ret til at nedlægge forbud mod et program, aldrig har været et eneste tilfælde, hvor regeringen har forsøgt at skride ind over for et bestemt program (omend ministeren har beordret, at radiospredningsmetoder, der påvirker underbevidstheden, ikke må anvendes, og at radiofonien ikke må udtrykke sin egen mening om aktuelle eller politiske forhold). Ministeren udøver imidlertid i kraft af sine beføjelser efter loven om radiotelegrafi en fuldstændig kontrol med alle tekniske anliggender.

Parlamentet udøver betydelig indflydelse på radioens politik. Dette sker igennem spørgsmål, som i parlamentet rettes til ministeren (og som kan have stor betydning til trods for, at ministeren aldrig giver sin mening til kende med hensyn til den måde, hvorpå BBC udøver sine opgaver), og gennem debatter i parlamentet. Disse kan finde sted når f. eks. licensafgiften skal ændres (se (6) nedenfor), eller når et nyt Charter skal udstedes, eller når regeringen udarbejder nye programmer for radioens fremtid, sædvanligvis ved hjælp af en »hvidbog«. Et eksemplar af den sidste hvidbog vedlægges. Radioens politik drøftes også ved mere uformelle lejligheder, f. eks. i forbindelse med underhusets overgang til ny dagsorden (adjournment debates), forslag fra oppositionen o. s. v. I løbet af det sidste år har seks debatter af denne art fundet sted i henholdsvis underhuset og overhuset.

Styrelsens medlemmer vælges efter stilling og kvalifikationer. Bortset fra, at der er specielt udnævnte styrelsesrådsmedlemmer for Skotland, Wales og Nord-Irland, repræsenterer medlemmerne ikke særlige interesser. Det drejer sig udelukkende om deltidsstillinger, idet det dog forventes af formanden, at han gør sin stilling ved radioen til sin hovedopgave.

En modvægt mod regeringens eller parla-

mentets indflydelse på BBC er, at styrelsesmedlemmerne kan sige deres stilling op og meddele, hvorfor de gør det.

Spin. 3: Henhører radiofonien under et bestemt ministerium/departement og i bekræftende fald er chefen for dette (minister i statsråd) parlamentarisk ansvarlig for radiofoniens virksomhed?

Finland: Rundradioversamheten underlyder ministeriets för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena verksamhetsområde.

I bolagets koncession namnes att »övervakandet av denna koncession ankommer på ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena. Vid förvaltningsrådets och styrelsens sammanträden har representanten för ministeriet för kommunikationsväsendet och allmänna arbetena rätt att närvara och föra talan vid dessa.« Enligt finsk parlamentarism svarar vederbörande minister enbart för det som hör till hans reala och juridiska befogenhet. Enligt justitiekanslerns tolkning har statsrådet och ministeriet (som övervakare av koncessionen) inte möjlighet att på förhand bestämma över kvaliteten och innehållet av program som kommer att sändas eller att ingripa i dem på annat sätt än att vid behov bringa sin åsikt om rundradioprogrammen bolaget till kännedom. Den utförda övervakningen har karakteriserats närmast som »observationsverksamhet.«

Norge: Norsk Riksringkasting sorterer under Kirke- og undervisningsdepartementet, og statsråden i dette departement er parlamentarisk ansvarlig etter vanlige regler. Om rekkevidden av dette ansvar er det imidlertid ikke mulig å si noe konkret, da saken aldri har vært aktuell.

Sverige: Frågor rörande Sveriges Radios verksamhet handlägges inom utbildningsdepartementet medan ärenden rörande distributionen av program, som handhas av televerket, handlägges inom kommunikationsdepartementet.

Sveriges Radio har av Kungl. Maj:t erhållit ensamrätten att avgöra vilka program som skall sändas ut och även huvudmannskapet för rundradioverksamheten inom landet. Kungl. Maj:t har därigenom överfört ansvaret för rundradioverksamheten på Sveriges Radio. Endast i den mån Sveriges Radio klart skulle bryta mot villkoren för denna ensamrätt och statsrådet underlåter att vidta åtgärd som föränleds därav kan parlamentariskt ansvar aktualiseras.

England: Postministeren (Minister of Posts and Telecommunications) er den ansvarlige minister, og han besvarer de spørgsmål, der stilles i underhuset. Som forklaret under (2) ovenfor omfatter hans opgaver ikke radiofonis programmer eller dens daglige drift.

Spm. 4: Forelægges radiofonis budgetter gennem det pågældende ressortministerium de bevilgende myndigheder til godkendelse i lighed med andre statsinstitutioners budgetter?

Finland: Fastställandet av Oy Yleisradio Ab's årliga inkomst- och utgiftsstat ankommer på fövaltningsrådet.

I koncessionen bestämmas att bolaget skall uppgöra inkomst- och utgiftsstat för följande budgetår samt ekonomisk plan för fem därpå följande år. De bör uppgöras på ett sådant sätt, att planerna för bolagets driftsekonomi, investeringsverksamhet och jorddisposition kan fastställas på grundval av inkomst- och utgiftsstaten och den ekonomiska planen.

Vid den ekonomiska planeringen bör i tillämpliga delar efterföljas de anvisningar som utfärdats för den ekonomiska planeringen i statsförvaltningen.

Norge: Ja.

Sverige: Sveriges Radios förslag om medeltilldelning för ljudradios och televisionens *allmänna programverksamhet* handlägges av utbildningsdepartementet. Sveriges Radios budget underställs ej riksdagen för godkännande. Skolprogramverksamheten och programverksamheten för utlandet är till skillnad från den allmänna programverksamheten skattefinansierad och Sveriges Radios och televerkets kostnader härvidlag bestrids från ett särskilt riksstatsanslag. Däremot underställs televerkets budget för distributionsnätets drift och investering riksdagen för beslut och i anslutning därtill redovisas Sveriges Radios budget.

England: BBC's indenlandske radioprogrammer finansieres gennem en statsbevilling, som er baseret på nettoindtægten fra den af lytterne betalte licens. Denne bevilling er opført på det finanslovsforslag, som hvert år forelægges parlamentet over postministeriets (Ministry of Posts and Telecommunications) forventede udgifter, idet det opførte beløb er baseret på ministeriets overslag over licensindtægten for det pågældende år og udgifterne i forbindelse med indkasserings af denne. Desuden bliver mini-

steriets overslag – herunder også det beløb, som forekommer under posten: radiofoni - underkastet undersøgelse fra tid til anden af et særligt »udvalg« nedsat af underhuset (House of Commons Select Committee on Estimates).

Spm. 5: I bekræftende fald er disse budgetter underkastet samme bevillingsmæssige behandling som andre offentlige budgetter?

Finland: Se punkt 4.

Norge: Ja, men hittil er det bare investeringsrammen som det kan ha bli gjort endringer i; driftsbudsjettene har alltid vært i samsvare med NRK's forslag.

Sverige: Se punkt 4.

England: Se punkt 4.

Spm. 6: Hvorledes fastsættes størrelsen af licensbeløbene; kræves der godkendelse af disse fra de bevilgende myndigheders side eller fra organer udpeget af parlamentet?

Finland: Licensavgifternas storlek bestämmas av statsrådet.

Norge: Fastsettes av Stortinget.

Sverige: Radio- og TV-avgifternas storlek fastställes genom beslut av riksdagen.

England: Licensens størrelse fastsættes af postministeren i kraft af hans beføjelser i henhold til lovgivningen om brugen af radiotelegrafi (Wireless Telegraphy Act, 1949). Beslutninger om at ændre licensen træffes af regeringen på grundlag af dens vurdering af BBC's økonomiske behov i forhold til de forpligtelser, der er pålagt radiofonien, og på baggrund af dennes henstillinger i så henseende. Ændringer i licensen skal ikke godkendes af andre myndigheder, men de regulativer, hvorved ændringer sættes i kraft, skal forelægges parlamentet, og medlemmerne kan gøre indsigelse mod dem. Dersom der opnås flertal for indsigelsen, bliver regulativerne ugyldige, men regeringen kan naturligvis normalt regne med at have flertallet på sin side i en afstemning om spørgsmålet.

Spm. 7: Indgår licensindtægterne i statskassen eller i en særlig fond el. lign. administreret af radiofonien?

Finland: Licensavgifterna överföres till en särskild radiofond utanför inkomst- och ut-

giftsstaten och kan fondens medel enligt statsrådets prövning användas för främjandet av rundradioverksamheten och enligt statsrådets beslut »användas de för rundradioverksamhetens främjande.«

Norge: Betales direkte til Norsk Rikskringkasting.

Sverige: Radio- och TV-avgifterna administreras av televerket och ingår i en särskild avgiftsfond. Hela avgiften används oavkortat till rundradioverksamheten.

England: Licensindtægten indbetales til regeringens konto i Bank of England (the Consolidated Fund). Udbetalinger til BBC fra denne konto sker med postministeriets bemyndigelse i form af 12 månedlige rater baseret på overslaget over netto-licensindtægten. Udbetalingerne i et enkelt finansår må ialt ikke overstige det beløb, som er opført på det af parlamentet godkendte finanslovsforslag. Imidlertid undersøger man i årets løb med mellemrum, hvor meget der er kommet ind i licens, og dersom det viser sig, at man i det første overslag har undervurderet situationen betydeligt, kan der anmodes om en tillægsbevilling, således at udbetalingerne til BBC i et hvilket som helst år kommer til at ligge mere på linie med de licensindtægter, der indgår på regeringens konto i Bank of England.

Spm. 8: Såfremt licensindtægterne indgår i statskassen, hvad kræves der da fra radiofonien til at få disse stillet til disposition for radiofonien?

Finland: Skötseln av radiofonden håndhaves av post- och telegrafstyrelsen. Fonden användes enligt bestämmelser av ministeriet för kommunikationsväsendet och almäna arbetena och enligt inkomst- och utgiftsstat som fastställts av ministeriet för ett kalenderår i sänder.

Bolaget erhåller medlen månatligen.

Norge: Se pkt. 7.

Sverige: För att erhålla medel krävs att medel begärs budgetårsvis. I samband med förslaget om medeltilldelning redovisas också prognoser för den närmaste femårsperioden.

England: BBC skal ikke indsende et formelt budget, og der føres ikke detaljeret kontrol med radiofonien's udgifter. Dens investeringsplaner bliver imidlertid nøje undersøgt hvert år i forbindelse med regeringens oversigt over

offentlige udgifter. Endvidere forlanger ministeren, at radiofonien fra tid til anden skal fremsende overslag over indtægter og udgifter, således at ministeren kan være fuldt informeret om, hvordan tendensen er med hensyn til radiofonien's udgifter og dens udvikling, og være i stand til at beregne størrelsen af de økonomiske bevillinger, der vil være nødvendige i fremtiden.

Spm. 9: Er radiofonien's regnskaber underkastet en særlig form for revisionsmæssig kontrol, eller revideres de på samme måde som regnskaber fra andre statsstyrelser?

Finland: Vid bolagsstämma utsedda revisorer, varav en utses på framställning av Statens revisionsverk, utför revisionen. Bokslutet fastställs och ansvarsfrihet beviljas av bolagsstämman.

Enligt koncessionen bör vid utbetalning av medel och deponering av dem efterföljas de anvisningar som utfärdas av finansministeriet för bolag med statsmajoritet.

Vid skötseln av radiofonden bör i tillämpliga delar efterföljas de stadganden som utfärdats för statens bokföring, bokslut och kassarörelse.

Norge: Underlagt Riksrevisjonen.

Sverige: Sveriges Radios räkenskaper granskas av revisorer utsedda av Kungl. Maj:t och av bolagsstämman.

England: Regnskaberne for BBC's indenlandske programmer skal ikke revideres af regeringen. Radiofonien udnævner sine egne revisorer, som godkendes af postministeren, og det forlanges, at radiofonien skal indsende eksemplarer af de reviderede regnskaber for hvert finansår til ministeren. BBC's regnskaber bliver imidlertid fra tid til anden underkastet en indgående undersøgelse af komiteen for offentlige regnskaber (Public Accounts Committee), som er et særligt udvalg nedsat af underhuset, og hvis opgave det er at holde øje med de offentlige udgifter.

Spm. 10: Følger radiofonien ved ansættelse af personale samme fremgangsmåde som andre statsinstitutioner, og er radiofonien omfattet af konjunkturbestemte begrænsninger i det offentliges ansættelsespolitik?

Finland: Bolagets förvaltningsråd anställer generaldirektören och beviljar avsked åt denna

samt anställer överkapellmästaren, utser av direktörerna generaldirektörens suppleant och bestämmer de grunder och allmänna villkor enligt vilka personalen anställs i tjänst och avskedas från den.

Norge: Ja, men Kringkastingen har sammen med en rekke andre statsinstitusjoner visse fullmakter. *Direkte* konjunkturbestemte begrensninger i den offentlige ansettelsespolitikk er ukjente i Norge.

Sverige: Sveriges Radio är ej bundet av statsligt anställnings- eller lönesystem. Anställning sker enligt den icke statliga arbetsmarknadens principer.

England: BBC kan ganske uafhængigt udnævne sine medarbejdere, incl. generaldirektøren. Radiofonien fastsætter selv sine regler for udnævnelser.

Spm. 11: Forelægges oprettelsen af faste stillinger eller forøgelse af staben af løst personale de bevilgende myndigheder til godkendelse?

Finland: Bolaget har egna stadganden för personalens sociala- och löneförmåner samt egen pensionsfond.

Norge: Bare for de høyeste stillingers vedkommende, dvs. stillinger på sjefsnivå.

Sverige: Se punkt 10.

England: Nej. Men BBC er, som alle andre arbejdsgivere, underkastet statens almindelige indkomspolitik og må derfor indsende forslag til revision af lønninger til dette ministerium, hvorunder radiofoniens lønninger hører.

Spm. 12: Gælder der samme regler for radiofoniens faste personale som for personale knyttet til andre statsinstitutioner (pensionsordninger, rejsegodtgørelser, sygelønsordninger, feriegodtgørelse m. v.)?

Finland: Se punkt 11.

Norge: Ja.

Sverige: Sveriges Radio är medlem av Svenska Arbetsgivareföreningen och personalen organiserad i Svenska Industritjänstemannaförbundet. Därav följer att överenskommelser träffas om pension, sjuklön etc. enligt de principer som gäller för den icke statliga arbetsmarknaden.

England: Nej. BBC er stillet på samme måde som en privat arbejdsgiver (det samme er til-

fældet med nationaliserede foretagender som f. eks. postvæsenet).

Spm. 13: Forelægges detailprojekteringer for radiofoniens anlægsvirksomhed forinden udførelsen de statslige bygningsmyndigheder til godkendelse, og er byggeriet under udførelsen underkastet samme konjunkturmæssige reguleringer som andet statsligt anlægsarbejde (byggestop, vinterbygge foranstaltninger, fastprisordninger m. v.)?

Finland: Bolagets förvaltningsråd besluter om utvidgning av bolagets verksamhet samt anläggning av rundradiostationer samt om användningen av medel för ifrågavarande ändamål.

Byggnadsplanerna bör godkännas av vederbörande byggnadsmyndigheter och bestämmelserna beträffande statens byggnadsverksamhet i allmänhet iakttages av byggnadsentreprenörerna.

Norge: Formelt gjelder de vanlige regler for statlige byggearbeider, men i praksis har NRK fått operere ganske fritt.

Sverige: Sveriges Radios byggnader projekteras och byggs av byggnadsstyrelsen. Byggnadsverksamheten är därmed underkastad samma prövning som övrig statlig byggnadsverksamhet. Dock äger Sveriges Radio i likhet med vissa andra affärsdrivande verk att själv projektera och bygga intill en kostnad av högst 1,5 milj. kr. per projekt.

England: BBC er stillet på samme måde som en privat bygherre.

Spm. 14: Optages radiofoniens drifts- og anlægsbudgetter på de statslige budgetter og de mere langsigtede budgetoverslag, og er radiofoniens budgetter underkastet de reguleringer, der i takt med den samfundsøkonomiske udvikling gennemføres over for andre statsinstitutioners drifts- og anlægsvirksomhed?

Finland: Rundradians inkomst- och utgiftsstat ingår icke i statens inkomst- och utgiftsstat. Se punkt 4.

Statens stabiliseringsprogram begränsar bolagets verksamhetsmöjligheter som bolag i allmänhet.

Norge: Ja.

Sverige: Sveriges Radios budget redovisas varje år i statsverkspropositionen i anslutning

till budgetförslag för televerket. Sedan medel beviljats för Sveriges Radios verksamhet är budgeten icke föremål för några ytterligare regleringar från statsmakternas sida.

England: Se svaret på spørgsmål 4 og 5. Kontrollen med BBC's investeringsudgifter foretages for at sikre, at radiofonien ikke trækker for store vekslers på statens midler. I tider, hvor økonomien har været særlig hårdt trængt, er radioen blevet anmodet om at skære ned på sit investeringsprogram. Ved at føre kontrol med BBC's indtægter bliver regeringen desuden i stand til at sikre, at radiofoniens udgiftsbudget stort set er i overensstemmelse med den af regeringen planlagte økonomiske politik. Selvom BBC for øjeblikket modtager 100 % af netto-licensindtægten, forbeholder regeringen sig i henhold til den udstedte Licence and Agreement ret til at udbetale radiofonien et sådant mindre beløb, som den fra tid til anden måtte bestemme.

Spm. 15: Omfatter de administrativt fastsatte bestemmelser for den statslige virksomhed automatisk radiofonien (bekendtgørelser I kundgørelser om lån af pengemidler til ansat personale, særlige reglementer med hensyn til diæter, bestemmelser om en særlig procedure ved leje af lokaler og indkøb af fornødent apparatur)?

Finland: Statsrådets beslut angående læghetsuthyrning å tjanstemän, dagtraktamenten m. m., vilket denna fråga torde avse, berör icke direkt rundradion som aktiebolag.

Norge: Ja.

Sverige: Statliga administrativa bestämmelser gäller ej för Sveriges Radio.

England: Nej. BBC træffer selv bestemmelse om sine velfærdsordninger for personalet.

Notat af 19. november 1970 vedrørende planlægnings- og rationaliseringsarbejdet, udarbejdet i Danmarks Radio til radioudvalget af 1969

Organisation

Forvaltningsnævnets sekretariat foretog i årene 1961-1962 en gennemgang af Danmarks Radio. Undersøgelsen dannede grundlag for den nuværende opdeling af de økonomisk-administrative funktioner, herunder oprettelse af en særlig personaleafdeling samt etablering af et kontortrykkeri.

I juli 1966 påbegyndtes forarbejderne til etablering af Danmarks Radios eget planlægnings- og rationaliseringsorgan ved ansættelsen af den nuværende planlægningsleder som konsulent med bl. a. den opgave at udarbejde forslag til et sådant organ.

På grundlag af en indstilling fra driftsledelsen af 23.2.67 godkendte radorådet i marts 1967 oprettelsen af et planlægnings- og rationaliseringsorgan for Danmarks Radio med følgende opgaver:

1. Koordinere og prioritere Danmarks radios fremtidsplaner og anlægsvirksomhed
2. Sikre bedst mulig udnyttelse af Danmarks Radios ressourcer.

Planlægnings- og rationaliseringsarbejdet koordineres i et planlægnings- og rationaliseringsudvalg bestående af Danmarks Radios direktører. Udvalget er rådgivende for generaldirektøren med hensyn til spørgsmål vedr. langtidspanlægning og rationalisering.

Til udvalget er knyttet et planlægnings- og rationaliseringssekretariat, der organisatorisk er placeret som stabsorgan til generaldirektørembedet. Sekretariatets arbejdsopgaver er at tilvejebringe og vedligeholde grundlaget for, samt koordinere og medvirke ved gennemførelsen af langtidspanlægnings- og rationaliseringsopgaver.

Planlægnings- og rationaliseringssekretariatet er for tiden bemandet med: 1 planlægningsleder, 3 planlægningssekretærer samt 3 kontor medarbejdere.

Planlægningslederen og planlægningssekretærene arbejder som medlemmer i arbejdsgrupper og udvalg, som gruppetrænere ved forsøg med indførelse af nye organisationsformer samt som opgaveledere ved gennemførelsen af un-

dersøgelser. Sidstnævnte ofte med assistance fra fremmede konsulenter. Desuden udføres sekretariatsfunktioner bl. a. for planlægningsudvalget, radiokommissionen af 1967 og udvalget vedrørende mediaforskning.

Til planlægningslederen er der desuden udover førnævnte knyttet følgende stabsmedarbejdere med særlig ekspertise:

en statistisk konsulent, hvis arbejds- og ansvarsområde bl. a. er tilrettelægning og gennemførelse af statistiske analyser for programdirektørerne,

en byggekoordinator, hvis opgave det er at varetage koordineringen af Danmarks Radios nybyggeri i planlægnings- og projekteringsfaserne, samt

en arkivkoordinator, som beskæftiger sig med den fremtidige organisatoriske opbygning af arkiv- og biblioteksområdet i Danmarks Radio.

Med den ovennævnte opbygning af planlægnings- og rationaliseringssekretariatet er det forudsat, at det er organisationen og dens medarbejdere, der medvirker ved gennemførelsen af rationaliserings- og planlægningsarbejdet. Arbejdet foregår således internt i de enkelte områder men koordineres gennem planlægningssekretariatet, der desuden stiller den fornødne ekspertise til rådighed for arbejdets gennemførelse enten ved hjælp af egne medarbejdere eller fremmede konsulenter.

Rationaliserings- og planlægningsarbejder, som er gennemført med Danmarks Radios medarbejdere

Et udvalg har fra 1964 beskæftiget sig med *Danmarks radios arkiv problemer* og der gennemførtes i efteråret 1968 en kortlægning af dokumentarkiverne for derigennem at kunne skabe grundlaget for en ensartet og hensigtsmæssig arkiveringsplan for Danmarks Radios papirarkiver. Sideløbende hermed er der foretaget analysearbejder i de til programvirksomheden knyttede arkiver (f. eks. båndarkiv, filmarkiv, nodearkiv og diskotek). Til fortsættelse

af dette arbejde er nu knyttet den ovennævnte arkivkoordinator til planlægningssekretariatet.

I 1966 blev af generaldirektøren nedsat et udvalg med den opgave, at fremkomme med indstilling om, hvorvidt *afdelingsbudgettering* med fordel ville kunne gennemføres for Danmarks Radios vedkommende og i givet fald, hvordan de principielle og praktiske retningslinier for gennemførelsen måtte udformes.

I marts 1969 forelå udvalgets betænkning som bl. a. indeholdt følgende forslag:

Ændring af den økonomiske ansvarsfordeling.

Oprettelse af programkollegier for henholdsvis radio og TV, bestående af programdirektøren og de respektive programchefer.

Indførelse af handlingsplaner for den programmæssige og økonomiske aktivitet såvel på kort som længere sigt.

Indførelse af afdelingsbudgetter på basis af handlingsplanerne.

De nævnte programkollegier for henholdsvis radio og TV er etableret fra 1. september 1969 og betænkningens øvrige forslag blev principgodkendt af radiorådet i oktober 1969. Efter principgodkendelsen har en arbejdsgruppe på chefniveau udarbejdet detailforslag og forestået indførelsen af handlingsplanssystemet. Gruppens forslag blev godkendt af radiorådet i november 1970 og afdelingsbudgettering indføres herefter fra 1. april 1971

I juli 1967 nedsattes et *EDB-udvalg* med den opgave at foretage en vurdering af, hvilke af Danmarks Radios arbejdsopgaver, der med fordel ville kunne løses ved hjælp af EDB. Udvalgets betænkning, der forelå i september 1968, anbefalede indførelse af EDB i Danmarks Radio og pegede på en række områder, hvor EDB-teknikken enten umiddelbart eller på længere sigt kan anvendes med fordel i Danmarks Radio. Efter godkendelsen af anskaffelse af eget EDB-anlæg er der nedsat en *EDB-gruppe* til koordinering af anvendelsen af EDB i Danmarks Radio, herunder udarbejdelse af langtidspaner med angivelse af tidsmæssige, økonomiske og personalemæssige konsekvenser for EDB i Danmarks Radio.

I august 1967 påbegyndtes en detaljeret gennemgang af TV's produktionsfaciliteter - såvel i teknisk som personalemæssig henseende - ved nedsættelse af *TV-produktionsfacilitets-*

udvalget. Udvalget har arbejdet som en styringsgruppe, der ved høringer af medarbejdergrupper har gennemgået og vurderet nuværende arbejds gange og desuden registreret gruppernes tanker for forslag til ændringer. Udvalgets betænkning forelå i marts 1969 og af dens indhold kan nævnes følgende forslag:

Ændret ansvarsfordeling og arbejds gang i TV-produktionen

Principper og prioritering af nye TV-faciliteter

Policy for facilitetsbenyttelse.

Betænkningens forslag er delvis realiseret i forbindelse med den nedenfor nævnte reorganisering af teknisk direktørs område og indgår i øvrigt i TV-programkollegiets løbende behandling af mediets videre udvikling.

Foranlediget af planlægningssekretariatets undersøgelse i september 1967 af en mindre provinsenheds forhold og efter en generel drøftelse om Danmarks radios *provinsvirksomhed* nedsatte generaldirektøren i januar 1968 et udvalg med den opgave at fremkomme med forslag til Danmarks Radios fremtidige provinsorganisation. Provinsudvalgets betænkning forelå i marts 1969 og indeholdt bl. a. forslag til:

Opbygning af en distriktsorganisation med distriktschef og distriktsledere

Ny organisation af teknik, administration og programvirksomhed i provinsen

Provinsnyhedsdækning

Udstationering af programmedarbejdere

Regionalradioens fremtid og lokale nyhedsudsendelser

Udflytning af store programenheder

Udflytning af administrative enheder

TV-faciliteter i Åbenrå.

Betænkningen har været til rådighed for radiokommissionen 1967 og den endelige stillingtagen til de rejste problemer har været stillet i bero på afslutningen af radiokommissionens arbejde, idet Danmarks Radio dog i henhold til beslutning i radiorådet i juni 1969 har etableret et forsøgsdistrikt i Åbenrå med det formål at gennemprøve nogle af betænkningens forslag.

Udover betænkningerne fra ovennævnte udvalg har *rationalisering af radiovirksomheden* været behandlet bl. a. på grundlag af et oplæg fra programdirektøren for radio, idet en

del spørgsmål er nærmere behandlet i medarbejdergrupper og andre spørgsmål viderebehandles i det pr. 1.9.1969 etablerede programkollegium for radio. Dette har således taget radioens 3 programmer op til kritisk vurdering med henblik på en forenkling og ændring af produktionens karakter og programvirksomhedens stofmæssige kvotering og økonomi, også set i forhold til dens udnyttelse, for derved at opnå mere langsigtede besparelser.

Samtidig hermed har generaldirektøren i foråret 1970 nedsat et *radiofacilitetsudvalg*, der har til opgave at foretage en detaljeret gennemgang af radioproduktionsfaciliteterne samt fremkomme med forslag til ændringer i udstyr og produktionsmåder.

Som en udløber af drøftelserne vedr. radiovirksomheden og provinsudvalgets betænkning er der efter beslutning i radiatorådet i juni 1969 - fra 1.4.1970 med sigte på en *effektivisering af nyhedsdækningen i radio* foretaget en reorganisering af nyhedstjenesten bl. a. ved overførsel af Aktuelt kvarter til radioavisen.

I perioden februar-oktober 1969 etableredes et midlertidigt *styringskollegium* - bestående af en repræsentant på direktør- eller afdelingschefniveau fra hvert område. Dette kollegium havde til opgave under generaldirektørens forsæde at *forcere og udbygge de igangværende rationaliseringsbestrebelse* med udgangspunkt i de tre betænkninger vedr. afdelingsbudgettering, TV-produktionsfaciliteter og aktiviteten udenfor København.

Styringskollegiet nedsatte en række tværgående *medarbejdergrupper* - bestående af medarbejdere fra forskellige afdelinger — til *gennemgang af samtlige omkostningskonti*. Grupperne opfordredes til generelt at fremkomme med forslag og ideer til forenklinger. Til koordinering af gruppernes arbejdsindsats og til endelig behandling af de fra disse modtagne forslag nedsattes en koordineringsgruppe under økonomidirektørens ledelse suppleret med en fremmed konsulent.

Udover forslag til direkte omkostningsreduktioner fremkom grupperne med en lang række forslag vedrørende tydeliggørelse eller ændringer af bestående procedurer og arbejdsgange.

Medarbejdernes deltagelse i det gennemførte gruppearbejde tilvejebragte et meget værdifuldt materiale og har været stærkt medvirkende til

at skabe en positiv indstilling til det videre rationaliseringsarbejde.

En række opgaver er udført af planlægningssekretariatets egne medarbejdere bl. a. *analyse af interne arbejdsgange* i forbindelse med oplysninger til *Koda og Gramex*. *Organisationsundersøgelse* er gennemført i 1968 i *musikafdelingen* af de administrative funktioner og resulterede i en reorganisering af disse.

I 1969/70 er der foretaget forsøg med *organisationsudvikling i TV kulturafdelingen* Dette arbejde koordineres med afdelingens tilpasning til handlingsplanssystemet.

Organisations- og rationaliseringsundersøgelser gennemført i samarbejde med fremmede konsulenter

En rationaliseringsundersøgelse af *Danmarks radios kantinedrift* afsluttedes i sommeren 1967 og resulterede i omlægning af driften i visse kantiner med deraf følgende personalereduktion. Endvidere blev undersøgelsens statistiske materiale anvendt som grundmateriale ved planlægning af TV-byens nye kantine.

Efter godkendelse i radiatorådet i marts 1967 påbegyndtes en *undersøgelse i teknisk direktørs område*. Konsulentfirmaets rapport blev behandlet og godkendt i radiatorådets møder i februar og marts 1969. Reorganiseringen indebærer opdeling i en fælles anlægsafdeling for radio og TV, en driftsafdeling for radio, en TV-produktionsafdeling og en TV-udsendelses- og vedligeholdelsesafdeling. Planen inklusive den nødvendige sektionering af de enkelte afdelinger er stort set gennemført, i nært samarbejde med personalet og med det formål at opnå så effektiv en udnyttelse af alle ressourcer i forbindelse med TV-fremstilling og udsendelse som muligt.

I forbindelse med *projektering af et RI TV-hus i Århus* er der af fremmede konsulenter foretaget en generalplansvurdering og behovsudredning. Man opnåede herved en umiddelbar besparelse på ca. 2,5 mill. kr. i anlægsudgifter.

Efter erhvervelsen af en fabriksejendom på Gladsaxe Møllevvej har konsulenter bistået en intern arbejdsgruppe med udarbejdelse af forslag til bedst mulig udnyttelse af bygningerne til *samling af forskellige TV-driftstjenester*. Detailplanlægningen er endnu ikke afsluttet.

I 1967/68 gennemførtes en *analyse af Licenskontorets organisation og arbejdsgange* med henblik på en dimensionering af Licenskontoret ved indførelse af kvartalsopkrævning af licensen. Analysen påpegede nødvendigheden af i denne forbindelse at overgå til EDB, hvorved det i øvrigt ville være muligt at løse opgaven med 10 medarbejdere mindre end oprindelig forudsat. Materialet blev forelagt i radiorådet i juni 1969 og dannede grundlaget for beslutningen om indførelse af kvartalsopkrævning fra oktober 1970.

Ved planlægningen af *udnyttelsen af TV-byens kontorhus* har man benyttet fremmede konsulenter til vurdering af afdelingernes pladsbehov og i samarbejde med bl. a. planlægningssekretariatet udarbejdet forslag til placering af de enkelte tjenester i kontorhuset samt udarbejdet detal plan af de enkelte etager.

En *forundersøgelse* som blev iværksat i 1968 i *personaleafdelingen* er afsluttet, og rapportens forslag er behandlet i planlægnings- og rationaliseringsudvalget og drøftet på direktør- og afdelingschefniveau. En etapevis igangsætning af rapportens forslag med henblik på opbygning af en moderne personalefunktion er vedtaget. Arbejdet forudses udført af personaleafdelingens egne medarbejdere med assistance af fremmede konsulenter.

En undersøgelse af *regnskabsfunktionens administrative arbejdsgange* blev påbegyndt ved en forundersøgelse i 1968 og efter godkendelse i radiorådet i maj 1969 blev den egentlige undersøgelse iværksat. Undersøgelsesarbejdet er koordineret med indførelsen af *handlingsplan-systemet*.

I forbindelse med dette arbejde har man for TV-aktualitetsafdelingens vedkommende udvidet opgaven med det formål bl. a. at skaffe dimensioneringsgrundlag for en kommende nyhedsbygning i TV-byen.

Resultatet af en undersøgelse vedr. *administration og drift af Danmarks Radios kor og orkestre* der er gennemført i 1970, er for tiden genstand for behandling i et internt udvalg.

På *Eurovisionskontoret* er i 1970 foretaget en mindre *bemandings- og funktionsanalyse*

En forundersøgelse af *Danmarks Radios kostumetjeneste* med sigte på gennemførelse af funktionelle, organisatoriske og ledelsesmæssige forandringer er for tiden til behandling i driftsledelsen.

Herudover har man foretaget *undersøgelser i datatjenesten* med henblik på afhjælpning af visse akutte vanskeligheder i forbindelse med overgangen til EDB samt med henblik på Data-tjenestens opbygning på længere sigt.

Fremtidige opgaver

Blandt nye opgaver, som er planlagt igangsat, kan nævnes:

Forundersøgelse af dekorationsværkstederne med henblik på udarbejdelse af principper for styring og organisering.

Forundersøgelse i TV-produktionsafdelingen af planlægningsprocedure, kapacitetsopgørelse og rapportering.

Forundersøgelse af indkøbs- og lagerfunktion med henblik på afklaring af denne funktions relationer med de øvrige afdelinger og tjenester i Danmarks Radio.

Forundersøgelse i anlægstjenesten af tegnestuernerne med henblik på modernisering og rationalisering af tegnestuernes daglige arbejde.

Som det fremgår af det foranstående har rationaliseringsundersøgelserne for en stor del haft karakter af oplæg til procedureændringer og metodeforbedringer, hvor den egentlige rationaliseringsgevinst er vanskelig at beregne, men som nævnt er der i forbindelse med projekteringen af R/TV-huset i Århus konstateret en besparelse på anlægsudgifterne på ca. 2,5 mill. kr. og ligeledes er der i forbindelse med styringskollegiets arbejde opgjort en årlig rationaliseringsgevinst på ca. 4,8 mill. kr.

Notat om nogle hovedspørgsmål i radioudvalgets kommissorium, udarbejdet af fuldmægtig, dr. jur. Niels Eilschou Holm

I Forholdet til grundlovens § 46, stk. 2.

1. Grundloven af 1866 indeholdt bl. a. følgende bestemmelser:

»§ 48. Paa hver ordentlig Rigsdag, strax efteråt Samme er sat, fremlægges Forslag til Finantsloven for det følgende Finantsaar, indeholdende et Over-
slag over Statens Indtægter og Udgifter. Stk. 2. . .«.

»§ 49. Forinden Finantsloven er vedtagen, maa Skatterne ej opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finantsloven eller i en Tillægsbevillingslov.«

Tilsvarende bestemmelser indeholdtes i grundloven af 1915, se dennes § 47, stk. 1, henholdsvis § 48.

I den statsretlige litteratur omkring disse bestemmelser fremhæves det, at finanslovens indhold er begrænset til *statens* indtægter og udgifter. I overensstemmelse hermed må kravet om bevillingshjemmel i § 49, 2. pkt., anses som begrænset til at angå udgifter, som kan henføres til staten.

I *H. Matzen*: Den danske Statsforfatningsret III (4. udg. 1909) s. 49 f. udtales det herom bl. a.:

»Dernæst maa fremhæves, at Ordene i Grundlovens § 48 heller ikke kunne antages at skulle omfatte alle saadanne Indtægter og Udgifter, der ikke kunne henregnes til Statsmidler i snevrere Forstand, idet de ikke indflyde i eller betales af den almindelige Statskasse til Fyldestgjørelse af Statens almindelige Fornødenheder, men oppebæres i særlige Kasser og udbetales af samme til særlige Formaal. Denne Sætning er især af Betydning for alle af Staten funderede Stiftelser, som virke for offentlige Formaal, eller for alle Statsanstalter med egne Fonds. . . Ved Indretningen af slige Institutioner bliver Statens Formue for en vis Del baandlagt, idet den bliver bestemt til, saalænge den paagjældende Institution maatte beståa, at anvendes til Fyldestgjørelse af dens Formaal. Til Trods for denne særlige Anvendelse bliver Formuen nu vel Statens Formue i videre Forstand, idet den almindelige Lovgivningsmagt, hvad Øjeblik den vil, kan tage Bestemmelse om en forandret Anvendelse af Formuen, uden at nogen kan fremtræde og hindre dette ved Paastand om at være bleven Ejer af den. Men netop fordi der saaledes én Gang for alle er bleven truffen Bestemmelse om den paagjældende Formues Anvendelse ved særlig Lov, vil der ikke være nogen grundlovmæssig Nødvendighed for at træffe Bestemmelse om den paa de aarlige Finanslove, og

naar dette dog sker i Henseende til en Del Instituter med særlige Fonds under Ministeriet for Kirke- og Undervisningsvæsenet, da er denne Ordning vel naturlig, hvor vedkommende Anstalt, saasom Universitetet, virker for Statsformaal, og maa have Tilskud fra den almindelige Statskasse; . . .«.

I det væsentlige overensstemmende hermed udtaler *Knud Berlin*: Den danske Statsforfatningsret II (2. udg. 1939) s. 105 f:

»Det er Statens Indtægter og Udgifter, der skal optages paa Finansloven, ikke derimod Kommunernes og naturligvis endnu mindre rent private Stiftesers og Anstalters, men undertiden kan det ganske vist være tvivlsomt, om en Stiftelse er at betragte som en Stats- eller som en privat Stiftelse, . . . Med hensyn til de egentlige Statsanstalter, da optages deres Budgetter paa Finansloven, for saa vidt de enten direkte drives af Staten eller Staten dog har forbeholdt sig et vist Tilsyn med det aarlige Driftsregnskab samt med Tjenestemændenes Lønningsforhold, jfr. saaledes Statsanstalten for Livsforsikring. Derimod antages det i Praxis, at Statsanstalter med egne Fonds, f. Ex. Rask-Ørsted Fonden og Kongeriget Danmarks Hypotekbank, saalænge de drives som helt selvstændige Anstalter, ikke behøver optages paa Finansloven. Afgrænsningen her er dog ikke skarp, idet f. Ex. Kommunitetets og Sorø Akademis Budgetter optages paa Undervisningsministeriets Budget, . . . uagtet disse Instituter ikke faar noget Tilskud fra Staten og Sorø Akademi endog for en væsentlig Del drives paa Grundlag af private Dotationer, særlig Ludvig Holbergs store Dotation.«

2. I modsætning til grundlovene af 1866 og 1915 indeholder grundloven af 1953 ingen bestemmelse om finanslovens indhold. Det må dog desuagtet antages, at bestemmelsen i grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter »ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov«, ligesom de tilsvarende bestemmelser i de tidligere grundlove alene sigter til udgifter, der kan henregnes til staten.

Spørgsmålet er ikke berørt, hverken i Poul Andersens eller i Alf Ross' fremstillinger af statsforfatningsretten, men i professorudvalgets responsum af 1963 udtaler et flertal (Poul Andersen, Bent Christensen og Max Sørensen):

»Efter udvalgets opfattelse må det antages, at

denne bestemmelse (§ 46, stk. 2) ikke er til hinder for, at der i et vist omfang etableres særordninger som indebærer, at enkelte, specielle forvaltningssubjekter selvstændigt opstiller deres udgiftsbudget. Dette er også sket i praksis. Som eksempler kan nævnes Danmarks Nationalbank og, hovedsagelig, Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Statsanstalten for Livsforsikring.

Det må dog antages, at sådanne særordninger må være snævert begrænsede, idet grundlovsbestemmelsen ellers ville miste en væsentlig del af sin betydning. Uden at tage stilling til det almindelige spørgsmål, under hvilke betingelser sådanne særordninger kan etableres, anser udvalget det for utvivlsomt, at det kan ske som led i institueringen af et særligt forvaltningssubjekt, der i det hele udstyres med selvstændighed i forhold til de almindelige forvaltningsmyndigheder, og hvis økonomi er adskilt fra den almindelige statskasse. Der må lægges vægt på, om det er et naturligt led i varetagelsen af den pågældende forvaltningsopgave at gøre forvaltningsmyndigheden til herre over sit udgiftsbudget uafhængig af de sædvanlige bevillingsmyndigheder. Af væsentlig betydning må her blive, om virksomheden er finansielt selvforsynende.«

Mindretallet (Alf Ross) drager grænserne væsentligt snævrere:

». . . Heraf følger at indtægter og udgifter der må betegnes som statens kun under ganske ekstraordinære omstændigheder kan holdes uden for finansloven og det dermed forbundne bevillings- og kontrolsystem. . . .

Spørgsmålet opstår . . . , når visse særlige forvaltningsopgaver er udskilt til institutioner, der vel indtager en vis selvstændighed over for centralforvaltningen, men dog ligefuldt må betragtes som led i den offentlige administration. . . .

I sådanne tilfælde er de med institutionens drift forbundne indtægter og udgifter statsindtægter og -udgifter. Skal grundlovens bud respekteres, må det derfor kræves, at de på sædvanlig måde optages på finansloven og underkastes den dermed forbundne kontrol fra folketingets side. Undtagelse herfra kan ikke gøres, blot fordi det skønnes ønskeligt eller hensigtsmæssigt. Efter min mening må det kræves (1) at omstændighederne gør sædvanlig bevillingskontrol praktisk taget umulig eller nyteløs; og (2) at der er klar lovhjemmel til at gennemføre en afvigelse fra grundlovens bud.«

Spørgsmålet er siden blevet fremdraget i *Max Sørensen: Statsforfatningsret (1969) s. 224:*

»Hvilke indtægter der er statens, til forskel fra andre offentlige retssubjekters, kan imidlertid give anledning til tvivl. Der er tradition for, at lovgivningsmagten har en vis frihed til at foretage den nærmere afgrænsning i tvivlstilfælde. Det forekommer, at lovgivningsmagten instituerer særlige forvaltningssubjekter, som virker selvstændigt i forhold til de almindelige forvaltningsmyndigheder, og hvis økonomi holdes adskilt fra den almin-

delige statskasse, idet der gives vedkommende institution adgang til at skaffe sig særlige indtægter til dækning af dens udgifter. I sådanne tilfælde må det være foreneligt med grundlovens regler, at institutionens budget ikke optages på finansloven.«

3. Max Sørensens formulering er udformet i nøje tilknytning til flertalsudtalelsen i professorudvalgets responsum og må vel også forekomme bedre stemmende med de hidtidige udtalelser i den statsretlige litteratur end den opfattelse, der gøres gældende af mindretallet i professorudvalget.

På baggrund af, hvad der således må karakteriseres som den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur er jeg for mit vedkommende enig med professorudvalgets flertal i, at det må forekomme ubetænkeligt at antage, at der i forbindelse med den gældende radiospredningslov kunne have været tilvejebragt en ordning, hvorefter radiospredningsfonden ikke skulle optages på finansloven og ikke skulle undergives den heri liggende kontrol fra folketingets side. Jeg lægger herved navnlig vægt på,

at radiospredningsfonden tilvejebringes gennem licensen, der fastsættes med tilslutning af finansudvalget,

at radiospredningsfondens midler efter loven udelukkende kan anvendes til radiospredningens formål,

at radiorådet, der har ledelsen af Danmarks radio, ikke står i noget almindeligt underordningsforhold til ministeren, og

at langt de fleste medlemmer af radiorådet udpeges af folketinget, ligesom hvert af de i finansudvalget repræsenterede partier udpeger hver 1 medlem af rådet.

Det afgørende spørgsmål bliver herefter, om man ved gennemførelsen af radiospredningsloven af 1959 har udnyttet denne mulighed for at fravige ordningen efter grundlovens § 46, stk. 2.

//. Radiospredningsloven af 1959.

1. Efter radiospredningslovens § 10 optages radiospredningsfondens budget over indtægter og udgifter som et særligt afsnit på finanslovens § 2. Dette er naturligvis også sket i praksis. Endvidere optages de afvigelser fra budgettet, der finder sted i løbet af et finansår, på sæd-

vanlig måde på den årlige tillægsbevillingslov.

Hvordan man nu end ser på den retlige betydning af, at fondens budget således optages på finansloven og tillægsbevillingsloven, så må denne praksis vel i hvert fald siges at have medført, at der faktisk altid har været tilvejebragt »bevillingsmæssig dækning« for dispositioner over radiospredningsfondens midler.

Det afgørende spørgsmål er derfor, om radiospredningsloven indeholder tilstrækkelig hjemmel for den antagelse, at dispositioner over radiospredningsfondens midler, der ikke er optaget på budgettet, desuagtet kan foretages med ressortministerens godkendelse, men uden at der i overensstemmelse med sædvanlig bevillingsmæssig praksis søges tilslutning til dispositionens foretagelse fra finansudvalget.

Det kan være hensigtsmæssigt at søge dette hjemmelskrav præciseret.

Det kan efter min opfattelse ikke kræves, at lovgivningen udtrykkeligt hjemler en fravigelse af den sædvanlige bevillingskontrol. Det afgørende må være, om den lov, der etablerer den omhandlede institution, efter sit indhold giver institutionen en sådan selvstændighed m. v., at det må antages at have været meningen, at den ikke skulle være undergivet bestemmelsen i grundlovens § 46, stk. 2. I princippet må en sådan særstilling, der fraviger grundlovens almindelige ordning, vel kræve utvetydig hjemmel i lov; men dette kvalificerede hjemmelskrav må kunne fraviges, i det omfang der inden for det pågældende område har udviklet sig en praksis, der efterhånden har fæstnet sig til en egentlig retssædvane.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt ubudgetterede udgifter på dette område kan afholdes uden forudgående tilslutning fra finansudvalget, kunne synes besvaret med afgivelsen af *professorudvalgets responsum* af december måned 1963.

I dette responsum gjorde et flertal på 3 af udvalgets 4 medlemmer (Poul Andersen, Bent Christensen og Max Sørensen) gældende, at »... der ved radiospredningsloven er hjemlet radiatorådet med tilslutning af kulturministeriet adgang til budgetmæssigt at disponere over licensindtægterne uden at godkendelse fra de sædvanlige bevillingsmyndigheder er påkrævet«. Mindretallet (Alf Ross) indtog det modsatte standpunkt.

Når spørgsmålet fortsat må betragtes som tvivlsomt, skyldes det navnlig *statsrevisorernes udtalelse i forbindelse med obligationssagen*,

Statsrevisorernes Tillægsbetænkning 1963/64, s. 161-164.

I denne sag havde navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en del af radiospredningsfondens midler efter godkendelse af kulturministeren, men uden forelæggelse for finansudvalget midlertidigt kunne anbringes i obligationer, været forelagt for kulturministeren til decision efter statsregnskabslovens § 20. Under den forudgående brevveksling havde kulturministeriet og det pågældende revisionsdepartement til støtte for deres respektive standpunkter henvist til flertallets, henholdsvis mindretallets udtalelser i professorudvalgets responsum. Ved decisionen blev der givet kulturministeriet medhold.

Fremstillingen af denne sag i tillægsbetænkningen indledes på sædvanlig måde med en udførlig redegørelse, udarbejdet af vedkommende revisionsdepartement, om sagens gang med referat af den stedfundne brevveksling; og hertil knyttede statsrevisorerne følgende bemærkning:

»Statsrevisorerne må holde for, at statsvirksomheder, der omfattes af finanslovens § 2, må underkastes den sædvanlige bevillingsmæssige praksis.«

Rækkevidden af denne udtalelse forekommer noget uklar. Efter sin ordlyd kan den således for det første opfattes som en tilkendegivelse fra statsrevisorerne om, at Danmarks Radio allerede efter gældende ret i bevillingsmæssig henseende må sidestilles med en § 2-virksomhed med friholdelsesklausul. Men den kan også, hvis den læses i sammenhæng med det umiddelbart foran placerede citat fra kulturministerens decision i sagen — »I forbindelse med den førstkommande revision af radiospredningsloven vil der over for folketinget blive gjort nærmere rede for den praksis, der på de pågældende områder har været fulgt af radiatorådet« - opfattes alene som en tilkendegivelse om, at man ved den førstkommande revision af radiospredningsloven efter statsrevisorerens opfattelse bør drage omsorg for, at Danmarks Radio undergives den bevillingsmæssige ordning, der gælder for § 2-virksomheder. Også andre læsemåder er mulige, men efter mit skøn mindre nærliggende.

3. Spørgsmålet om, hvilken retlig betydning der for en principiel statsretlig vurdering kan tillægges en udtalelse fra statsrevisorerne, må besvares på baggrund af den sædvane, der efterhånden har fæstnet sig om adgangen til at

afholde ubevilgede udgifter »på forventet efterbevilling«.

Udgangspunktet for vurderingen af, om afholdelse af en ubevilget udgift kunne anses for forsvarlig, var tidligere, om den pågældende minister havde føje til at regne med, at udgiften ville blive efterbevilget på tillægsbevillingsloven eller godkendt i forbindelse med folketingets behandling af statsregnskabet. Udviklingen i praksis med hensyn til forudgående forelæggelse for folketingets finansudvalg og måske navnlig indførelsen af rammebevillings-systemet har medført en retsteknisk præcisering af dette udgangspunkt, men udgangspunktet må formentlig i princippet anses for uændret, se således *Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret* (1954) s. 389f og *Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II* (2. udg. 1966) især s. 832f. se også *Max Sørensen: Statsforfatningsret* (1969) s. 239-242.

En tilkendegivelse fra statsrevisorerne i forbindelse med behandlingen af statsregnskabet for et tidligere finansår om, at afholdelsen af bestemte udgifter forudsætter sædvanlig bevillingsmæssig hjemmel, har på denne baggrund en helt afgørende, selvstændig statsretlig betydning. En sådan udtalelse må uvægerligt danne udgangspunktet for vurderingen af, i hvilket omfang ministeren har føje til at regne med, at ubevilgede udgifter af den omhandlede art i et senere finansår vil blive efterbevilget eller godkendt i forbindelse med behandlingen af statsregnskabet. En klar udtalelse fra statsrevisorerne, der er tiltrådt af folketinget i forbindelse med dets godkendelse af statsregnskabet, må derfor principielt tillægges samme betydning

som finansudvalgets nægtelse af at give sin tilslutning til afholdelse af en ubevilget udgift.

4. Den ovenfor under pkt. 3 anlagte teoretiske analyse kan imidlertid kun i begrænset omfang tillægges betydning i den foreliggende sammenhæng.

For det første giver statsrevisorernes udtalelse i obligationssagen, som fremhævet ovenfor under pkt. 2, efter sin formulering anledning til tvivl om udtalelsens rækkevidde. Endvidere angår statsrevisorernes udtalelse ikke et rent bevillingsmæssigt forhold, men, hvad der må karakteriseres som et juridisk tvivlsspørgsmål, om Danmarks Radio overhovedet er undergivet den sædvanlige bevillingsmæssige kontrol, et spørgsmål, om hvis løsning der har hersket uenighed såvel mellem finans- og kulturministeriet som blandt de særligt tilforordnede statsretssagkyndige. Og hertil kommer, at statsrevisorernes udtalelse ikke er kommenteret hverken i folketingsudvalgets betænkning eller under forhandlingerne i folketingssalen.

Det kan diskuteres, hvilken relativ vægt man bør tillægge disse forhold. Personlig er jeg tilbøjelig til at lægge hovedvægten på det førstnævnte moment, der efter min opfattelse må føre til, at retstilstanden efter afgivelsen af statsrevisorernes udtalelse i obligationssagen må anses for usikker.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at også *Max Sørensen: Statsforfatningsret* (1969) s. 225 anser Danmarks Radios bevillingsmæssige stilling som uafklaret, uden at det dog fremgår af denne fremstilling, hvorpå forfatteren støtter denne vurdering.

