



2012-23

## Forståelse af bestemmelsen i § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven om undtagelse fra offentlighedsloven af visse sager og dokumenter

*På baggrund af en konkret sag behandlede ombudsmanden et generelt spørgsmål om forståelsen af bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1. Efter bestemmelsen er sager og dokumenter vedrørende bl.a. DR's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil undtaget fra offentlighedsloven.*

*Ombudsmanden erklærede sig enig med DR i, at det f.eks. ikke er en betingelse for anvendelse af § 86, stk. 1, at det i hvert enkelt tilfælde kan lægges til grund, at aktindsigt i de pågældende sager og dokumenter rent faktisk vil afsløre noget mere konkret om DR's programvirksomhed eller redaktionelle processer, men udtalte, at der er en grænse for, hvor indirekte et dokument relation til den konkrete programvirksomhed kan være, hvis det skal kunne betragtes som omfattet af bestemmelsen.*

*Ombudsmanden havde tidligere – på baggrund af den måde, hvorpå DR selv havde anvendt bestemmelsen i en konkret sag – lagt til grund, at bestemmelsen i § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven, selv om den omtaler "sager og dokumenter", måtte forstås på den måde, at det i et givet dokument kun er de oplysninger, der vedrører programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, der ikke er omfattet af offentlighedsloven. Da DR tog afstand fra denne forståelse, erklærede ombudsmanden sig enig med DR i, at det mest nærliggende følger af bestemmelsens ordlyd og forarbejder, at der ikke skal foretages en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i dokumentet. Han ville således ikke have bemærkninger til, at DR anlagde en praksis, der byggede på en sådan forståelse.*

(J.nr. 12/03765)

---

15. november 2012

Forvaltningsret

1.4 – 11241.1 –  
11241.2 – 11241.9 – 12.2

Presse og radio

2

## **”Sagens omstændigheder**

Den 22. juni 2011 afsluttede jeg behandlingen af en sag, hvor (A) havde klaget over, at DR havde givet ham afslag på aktindsigt i oplysninger om DR's udgifter til korrespondenter i USA. Jeg udtalte, at jeg mente, at det var beklageligt, at DR med henvisning til § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed afslog indsigt i oplysninger, der ikke gav information om programvirksomheden i Danmarks Radio. Jeg henstillede, at DR genoptog behandlingen af sagen og inddrog det, som jeg havde anført i min udtalelse.

I udtalelsen lagde jeg bl.a. vægt på, at jeg tidligere i en udtalelse af 5. juli 2006 i sagen med mit j.nr. 2006-0657-501 havde udtalt, at bestemmelsen i § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven måtte forstås på den måde, at det i et givet dokument kun var de oplysninger, som vedrørte programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, der var undtaget fra offentlighedsloven.

Ud fra Danmarks Radios afgørelse af 6. april 2010 i forbindelse med (A)'s anmodning om aktindsigt og DR's udtalelser til mig af 7. september 2010 og 22. marts 2011 måtte jeg forstå, at DR havde lagt den angivne forståelse af § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven til grund i sagen.

I anledning af min henstilling skrev DR den 9. august 2011 bl.a. således til mig:

'Det er DRs vurdering, at regnskabet med oplysninger om udgifter til DRs korrespondenter i USA, som konkret består af et samlet dokument og et bilag for hver af de to korrespondenter, i sin helhed er omfattet af undtagelsen i radio- og fjernsynslovens § 86 og dermed samlet er undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden henviser til sin udtalelse af 5. juli 2006 vedr. klage over DRs delvise afslag på aktindsigt i en revisionsrapport. Den pågældende sag vedrørte en revisionsrapport med omfattende bilagsmateriale udarbejdet med henblik på klarlægning af bestemte, interne økonomiske forhold i DR, der kun i en vis udstrækning havde direkte tilknytning til programvirksomheden. I sagen havde DR givet delvis aktindsigt i en eksternt udarbejdet revisionsrapport, idet DR havde undtaget oplysninger om programvirksomheden i medfør af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1.

Udtalelsen betyder efter DRs opfattelse dog ikke, at der i sager og dokumenter omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, skal foretages en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i de pågældende dokumenter. Bestemmelsen anfører netop, at 'sager og dokumenter' er undtaget fra offentlighedsloven, hvilket også afspejles af bemærkningerne til loven, hvorefter det blev

*'anset for rigtigst generelt at undtage sager og dokumenter, som har tilknytning til DRs og TV2s programvirksomhed'.*

Det er DRs opfattelse, at det også indebærer en undtagelse fra offentlighedslovens ekstraheringsregler, hvorfor der ikke i bestemmelsen generelt kan indfortolkes et krav om vurdering af de enkelte oplysninger i sager og dokumenter vedrørende DRs programvirksomhed. Dette ses også derved, at der i offentlighedsloven klart skelnes mellem henholdsvis sager, dokumenter og oplysninger, hvor radio- og fjernsynslovens § 86, stk.1, undtager sager og dokumenter uden at nævne 'oplysninger'.

I den nævnte sag var revisionsrapporten i sin helhed ikke omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, hvorfor det var nødvendigt at vurdere de enkelte oplysninger i rapporten for at kunne undtage de oplysninger, der stammede fra sager og dokumenter vedrørende DRs programvirksomhed.

I spørgsmålet om aktindsigt i DRs regnskab for korrespondenter i USA er situationen en anden. Produktionen af nyhedsudsendelser, herunder indslag fra DRs korrespondenter, udgør kernen af DRs programvirksomhed. Dokumenter med oplysninger om DRs udgifter, herunder både udgiftstyper og de konkrete beløb, som er forbundet med indslag fra DRs korrespondenter, er derfor efter DRs opfattelse dokumenter om DR's forretningsmæssige forhold i tilknytning til programvirksomheden og dermed i sin helhed omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1.'

Den 16. september 2011 holdt tre af mine medarbejdere et møde med DR vedrørende den generelle forståelse af bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86. På mødet blev det aftalt, at DR skulle udarbejde en oversigt over DR's praksis efter bestemmelsen.

Den 10. februar 2012 sendte DR en sådan oversigt og kom samtidig med nogle generelle betragtninger om bestemmelsens ordlyd og rækkevidde. DR skrev bl.a. således:

'Bestemmelsen undtager 'sager og dokumenter', hvilket efter DRs opfattelse medfører, at disse i deres helhed er undtaget fra aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens sondring mellem sager og dokumenter i øvrigt. I dokumenter vedrørende programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er der derfor ifølge DR ikke pligt til at vurdere de enkelte oplysninger i dokumenter. Sådanne dokumenter vil eksempelvis være produktionskontrakter, budget og regnskab for produktion af programmer, redaktionelle overvejelser, baggrundsmateriale udarbejdet til et program eller et interview mv.

Regnskab for DRs korrespondenter i USA er derfor som tidligere anført i sin helhed undtaget fra aktindsigt, da der er tale om et dokument vedrørende DRs programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil. DRs konkurrencemæssige position i forhold til andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender er et af det bærende hensyn bag radio- og fjernsynsloven § 86. Dette hensyn ville ikke blive iagttaget, hvis bestemmelsen alene skulle fritage fra aktindsigt, når der i en aktindsigt ville blive afsløret noget om den redaktionelle proces.

Hensynet har særlig betydning i tilfælde, hvor noget så markedsfølsomt som priser og omkostninger ved den konkrete programproduktion er genstanden for en aktindsigtsanmodning.

Usikkerheden i bestemmelsens rækkevidde angår efter DRs opfattelse de tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet i DR uden for programvirksomheden, men hvor oplysninger, som stammer fra sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden indgår.

Det var eksempelvis tilfældet med revisionsrapporten i sagen fra 2006. Til brug for udarbejdelse af rapporten blev der anvendt dokumenter, som utvivlsomt henhører til DRs programvirksomhed, idet der var tale om bl.a. produktionskontrakter og budgetter for bestemte programmer.

Spørgsmålet om, hvorvidt dette kunne begrunde en generel undtagelse af rapporten i medfør af radio- og fjernsynslovens § 86 blev ikke gjort til en del af DRs vurdering i den pågældende sag.

Af forarbejderne til radio- og fjernsynslovens § 86 fremgår det, at sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil generelt er undtaget fra aktindsigt. Yderligere bemærkes det i forarbejderne, at dokumenter vedrørende programvirksomheden omfatter alle dokumenter, som direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Dette taler for, at ethvert dokument, som indeholder oplysninger vedrørende DR's programvirksomhed eller forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil vil være undtaget fra aktindsigt.

På mødet udtalte Folketingets Ombudsmands medarbejdere, at radio- og fjernsynslovens § 86 er meget bredt formuleret, og at det derfor er vigtigt at se på, hvordan myndigheden udfylder den.

I flertallet af sager om aktindsigt i forhold vedrørende DRs programvirksomhed eller forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil har der ikke været en stringent sondring mellem 'dokumenter' og 'oplysninger'. Dette hænger sammen med, at anmodningerne typisk er meget konkret formuleret og knytter sig til enkeltstående oplysninger inden for programvirksomheden, som eksempel-

vis prisen på et bestemt program eller redaktionelle overvejelser vedrørende en bestemt problemstilling. DRs fokus har altid været den konkrete anmodnings indhold, og der er derfor i mindre grad blevet lagt vægt på, hvordan en anmodning har været formuleret.

Det er DRs opfattelse, at der i praksis alene vil være ganske få tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en given sag eller et givent dokument kan undtages efter radio- og fjernsynslovens § 86. Dette kombineret med, at DR altid overvejer, om der konkret kan gives meroffentlighed, fører efter DRs opfattelse til, at der i praksis gives aktindsigt i vidt omfang inden for rammerne af hensynerne til DRs programvirksomhed.

DR har henvendt sig både til TV2 Danmark, der jo tidligere har været omfattet af offentlighedsloven og radio- og fjernsynslovens § 86, og til repræsentanter for TV2 regioner, der fortsat er omfattet af ovennævnte love. Hensigten var at klarlægge, hvilken fortolkning TV2 Danmark og TV2 regioner har haft af radio- og fjernsynslovens § 86.

Jeg kan oplyse, at både TV2 Danmark og TV2 regioners fortolkning af radio- og fjernsynslovens § 86 er i overensstemmelse med DRs fortolkning og praksis, herunder at der ikke gælder et krav om, at sager og dokumenter kun kan undtages efter radio- og fjernsynslovens § 86, hvis de kan afsløre noget om den redaktionelle proces.'

## **Ombudsmandens bemærkninger**

### **1. Reglen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1**

Bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, har følgende indhold (lovbekendtgørelse nr. 988 af 6. oktober 2011):

'§ 86. Sager og dokumenter vedrørende DR's og de regionale TV 2-virksomheders programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.'

Bestemmelsen blev oprindeligt indført som § 73 a, stk. 1, ved lov nr. 1101 af 22. december 1993 om ændring af bl.a. lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. I lovforslaget havde bestemmelsen følgende ordlyd:

'§ 73 a. Sager og dokumenter vedrørende Danmarks Radios og TV 2's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.'

I de generelle bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 659 f.):

'Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV 2 en så fri og uafhængig stilling som muligt, herunder særlig vedrørende programlægning og programudøvelse, samt vedrørende de øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden.

Praksis har imidlertid vist, at det er muligt med henvisning til offentlighedsloven at få aktindsigt i baggrundsmateriale til en tv-udsendelse. I henhold til gældende lov kan et sådant materiale ikke blot kræves udleveret, efter at en udsendelse er sendt, men principielt også før udsendelsen er sendt. Med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden anses det derfor for rigtigst generelt at undtage sager og dokumenter, som har tilknytning til DR's og TV 2's programvirksomhed. Herved ligestilles DR og TV 2 for så vidt angår deres udsendelser med den trykte presse.

DR og TV 2 befinder sig desuden i en konkurrencesituation i forhold til andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender, for hvilke der ikke gælder bestemmelser om, at offentligheden har adgang til indsigt i interne forhold, og som heller ikke er pålagt de særlige bånd, som offentlighedsloven og forvaltningsloven pålægger DR og TV 2. Denne konkurrencesituation skærpes løbende af medieudviklingen, herunder ikke mindst på satellitområdet.

På baggrund heraf vil det være naturligt at gennemføre en vis begrænsning med hensyn til de offentligretlige regler, der skal gælde for DR og TV 2, også for så vidt angår forretningsmæssige forhold.'

I bemærkningerne til § 73 a blev anført følgende (Folketingstidende 1993-1994, tillæg A, sp. 662 f.):

'Offentlighedsloven indeholder de nærmere regler om den adgang til aktindsigt i en konkret sag i den offentlige forvaltning, der som udgangspunkt tilkommer enhver, eksempelvis journalister. Følgende dele af DR's og TV 2's virksomhed foreslås undtaget fra offentlighedsloven:

- 1) Sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden, herunder programlægningen og den redaktionelle virksomhed, samt alle aftaler indgået i tilknytning hertil.
- 2) Sager og dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold, herunder kontrakter om varer og tjenesteydelser af enhver art.

Det bemærkes, at dokumenter vedrørende programvirksomheden omfatter alle dokumenter, som direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces. Rejseregnskaber, der vil kunne afsløre noget om den research, en journalist har foretaget, vil således f.eks. være omfattet af undtagelsen.'

Under førstebehandlingen af lovforslaget blev fra flere sider rejst spørgsmål om rækkevidden af den foreslåede bestemmelse, jf. Folketingstidende 1993-94, tillæg F, sp. 1239 ff. Kim Behnke fra Fremskridtspartiet anførte bl.a. følgende:

'Så er der spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks Radio skal være underlagt offentlighedsloven, og dér kan vi da være enige med ministeren i den første halvdel af det, nemlig at det, som journalisterne sidder og arbejder med i det daglige, selvfølgelig ikke skal være underlagt lov om offentlighed i forvaltningen. Men hvad angår den anden halvdel af det, hvor man tager sager og dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold, er vi altså mere end bange for, hvad der ligger i det, og det skyldes ganske enkelt, at vi meget indgående har studeret den korrespondance, der har været imellem Statsrevisoratet, Rigsrevisionen, og Danmarks Radios bestyrelse, og vi har med hovedrysten konstateret, hvordan Danmarks Radio i den grad har spændt ben for, at Rigsrevisionen og Statsrevisoratet fik adgang til at undersøge økonomiske forhold i Danmarks Radio. Hvis ministeren ved hjælp af disse bestemmelser nu vil forhindre Rigsrevisionen og Statsrevisoratet i at kunne få indsigt, ønsker vi under ingen omstændigheder at medvirke til det.'

Kulturministeren (Jytte Hilden, Socialdemokraterne) svarede hertil følgende:

'Jeg skal glæde mig over, at Fremskridtspartiet også er med på en række af punkterne vedrørende kortbølge og statsgaranti, og til det punkt, som hr. Kim Behnke trak frem om de forretningsmæssige forhold, skal jeg sige, at det alene – og jeg understreger alene – er spørgsmål, der har noget at gøre med, om man via viden om en billet til en journalist eller en medarbejder kan påvirke kommende udsendelser. Altså kan man udøve en påvirkning via de to love, som er omtalt? Det udspringer direkte af Pedal Ove-sagen i sin tid, men hvis der skulle være nogle præcise spørgsmål af opklarende eller juridisk karakter, vil jeg selvfølgelig meget gerne besvare dem i Folketingets Kulturudvalg.'

På baggrund af førstebehandlingen af lovforslaget stillede kulturministeren i betænkningen over lovforslaget (jf. Folketingstidende 1993-94, tillæg B, sp. 137 f.) ændringsforslag til affattelsen af bestemmelsen svarende til den nuværende ordlyd af bestemmelsen i lovens § 86, stk. 1. I bemærkningerne til ændringsforslaget blev det anført, at det var fundet hensigtsmæssigt at fastslå, at det kun er sager og dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold, der

har tilknytning til programvirksomheden, som er undtaget fra offentlighedsloven.

## **2. Afgrænsningen af min undersøgelse**

Spørgsmålet i sagen er, hvordan bestemmelsens udtryk 'Sager og dokumenter vedrørende (...) programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil' skal fortolkes. Dette er afgørende for, i hvilket omfang DR's sager og dokumenter er omfattet af bestemmelsen og dermed undtaget fra offentlighedsloven.

Der kan i den forbindelse rejses to spørgsmål:

For det første hvor tæt en sammenhæng dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold skal have med programvirksomheden, for at de er omfattet af bestemmelsen ('i tilknytning hertil'). Dette spørgsmål tager jeg stilling til under pkt. 3.

For det andet hvad der gælder, hvis der er tale om dokumenter, der både indeholder oplysninger om programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil og andre oplysninger ('blandede dokumenter'). Dette spørgsmål tager jeg stilling til under pkt. 4.

Begge spørgsmål er berørt i DR's udtalelse af 10. februar 2012 og blev drøftet på mødet den 16. september 2012.

## **3. 'Programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil'**

Det må i vidt omfang bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om en sag eller et dokument om forretningsmæssige forhold i bestemmelsens forstand har 'tilknytning' til programvirksomheden.

Jeg skal dog mere generelt bemærke følgende:

I min udtalelse af 22. juni 2011 i (A)'s sag skrev jeg bl.a. således:

'På baggrund af ovenstående er jeg enig med Danmarks Radio i at § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed kan omfatte oplysninger om omkostninger til korrespondenter, selv om oplysningerne kun indirekte er relateret til myndighedens programvirksomhed eller redaktionelle processer. Det er dog et krav at offentliggørelse vil kunne afsløre noget om programvirksomheden hos Danmarks Radio, herunder om myndighedens redaktionelle proces-



ser. Dette krav fremgår direkte af bestemmelsen, jf. ordet 'hertil'. Det fremgår også af et ændringsforslag der blev stillet på baggrund af betænkningen over lovforslaget. Se Folketingstidende 1993-94, tillæg B, sp. 137 f. I bemærkningerne til ændringsforslaget stod at det var fundet hensigtsmæssigt at fastslå at det kun er sager og dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold der har tilknytning til programvirksomheden, som er undtaget fra offentlighedsloven.'

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 285 ff., er der lagt et tilsvarende synspunkt til grund for så vidt angår TV2/Lorrys repræsentationsudgifter.

DR har i sin udtalelse af 10. februar 2012 fastholdt, at regnskaberne med oplysninger om udgifter til DR's korrespondenter i USA i deres helhed er omfattet af § 86, stk. 1, dvs. både for så vidt angår samledokumentet og de to andre dokumenter med mere detaljerede regnskaber.

DR har henvist til, at DR's konkurrencemæssige position i forhold til andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender er et af de bærende hensyn bag radio- og fjernsynslovens § 86. Dette hensyn ville ikke blive iagttaget, hvis bestemmelsen alene skulle fritage fra aktindsigt, når der i en aktindsigtssag ville blive afsløret noget om den redaktionelle proces. Ifølge DR har hensynet særlig betydning i tilfælde, hvor noget så markedsfølsomt som priser og omkostninger ved den konkrete programproduktion er genstanden for en aktindsigtsanmodning.

Jeg er enig med DR i, at bestemmelsen i § 86, stk. 1, efter sin ordlyd og sine forarbejder kan siges at åbne for en ganske bred adgang til at undtage materiale, som har tilknytning til programvirksomheden. Som DR fremhæver, fremgår det bl.a. af forarbejderne, at det er tilstrækkeligt, at materialet 'direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces'.

Heroverfor står, at formålet med bestemmelsen – og dermed med at holde dele af DR's sager og dokumenter uden for den almindelige offentlighedsordning – efter forarbejderne er at varetage hensyn til informations- og ytringsfriheden, herunder også i lyset af, at bl.a. DR er i konkurrence med andre danske og udenlandske radio- og tv-foretagender, for hvem der ikke gælder regler om offentlig indsigt. Der er således ikke holdepunkter for, at formålet mere generelt har været at hindre offentlig indsigt i DR's forretningsmæssige og øvrige økonomiske forhold. Dette understøttes bl.a. af det ovenfor omtalte ændringsforslag og bemærkningerne til dette forslag, ligesom det eksempel, der er givet i forarbejderne med hensyn til journalisters rejseregnskaber, må forstås således, at der særligt sigtes til regnskaber, der vil 'kunne afsløre noget om den research, en journalist har foretaget'.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at jeg har forstået det sådan, at lønninger – herunder til programmedarbejderne – efter DR's praksis som udgangspunkt anses for omfattet af offentlighedsloven, selv om de efter omstændighederne for så vidt også kan siges at angå programvirksomheden (jeg er samtidig opmærksom på, at DR i (A)'s sag har overvejet at anvende § 86, stk. 1, på oplysninger om de to korrespondenters lønninger).

Det anførte er baggrunden for ombudsmandens udtalelse af 22. juni 2011 og de tidligere udtalelser, hvor det er lagt til grund, at materiale kun er omfattet af bestemmelsen i § 86, stk. 1, hvis det vil kunne *afsløre* noget om programvirksomheden, herunder om myndighedens redaktionelle processer.

Efter drøftelserne med DR på mødet den 16. september 2011 og efter at have modtaget DR's udtalelse af 10. februar 2012 vedlagt praksisoversigten er der imidlertid grund til yderligere nuancering af mit syn på problemstillingen.

Jeg er således enig i, at det f.eks. ikke er en betingelse for anvendelse af § 86, stk. 1, at det i hvert enkelt tilfælde kan lægges til grund, at aktindsigt i de pågældende sager og dokumenter rent faktisk vil afsløre noget mere konkret om DR's programvirksomhed eller redaktionelle processer. Dette er en følge af bestemmelsens ordlyd, hvorefter de omhandlede forretningsmæssige forhold alene skal have 'tilknytning' til programvirksomheden.

Det er samtidig vigtigt at fastholde, at der for hver enkelt sags og dokumentes vedkommende skal foretages en vurdering af den nævnte tilknytning. Dette ligger netop i det tidligere omtalte ændringsforslag og dets forarbejder. Der er således en grænse for, hvor indirekte et dokument relation til den konkrete programvirksomhed kan være for at være omfattet af bestemmelsen.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at bestemmelsen i § 86, stk. 1 – selv i lyset af det netop anførte – har en ganske omfattende rækkevidde, og at sager og dokumenter om DR's forretningsmæssige forhold således i ganske vidt omfang må antages at være omfattet af bestemmelsen og dermed undtaget fra offentlighedsloven.

Dette understreger betydningen af, at DR i hvert enkelt tilfælde vurderer spørgsmålet om aktindsigt også i lyset af principperne om meroffentlighed, jf. herved også det, der er anført i DR's udtalelse af 10. februar 2012. I tilfælde, hvor en sag eller et dokument efter det anførte er omfattet af § 86, stk. 1, men hvor hensynene bag bestemmelsen ikke kan siges at gøre sig gældende med væsentlig styrke, vil stærke grunde således tale for at meddele aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

#### 4. 'Blandede dokumenter'

Ved 'blandede dokumenter' forstår jeg som anført under pkt. 2 dokumenter, der både indeholder oplysninger om programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil og andre oplysninger.

DR har i sin udtalelse af 10. februar 2012 anført, at forarbejderne til radio- og fjernsynsloven taler for, at ethvert dokument, som indeholder oplysninger vedrørende DR's programvirksomhed eller forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, vil være omfattet af lovens § 86, stk. 1, og dermed undtaget fra offentlighedsloven.

Det er desuden DR's opfattelse, at der i praksis alene vil være ganske få tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt en given sag eller et givent dokument kan undtages efter radio- og fjernsynslovens § 86. DR har i den forbindelse peget på, at man altid overvejer, om der konkret kan gives aktindsigt i videre omfang inden for rammerne af hensynene til DR's programvirksomhed.

I den afsluttende udtalelse af 5. juli 2006 i sagen med mit j.nr. 2006-0657-501, som er nævnt ovenfor, skrev jeg bl.a. følgende:

*'Dokumenter/oplysninger?*

Revisionsrapporten indeholder en revisionsmæssig gennemgang af to projekter i DR og af to medarbejderes rejseafregninger.

Jeg har som nævnt modtaget en kopi af revisionsrapporten med bilag hvori det er markeret hvad der er givet aktindsigt i.

Ud fra denne kan det konstateres at DR for så vidt angår selve rapporten har givet aktindsigt i (de fleste) oplysninger vedrørende de to medarbejderes rejseafregninger, men ikke i oplysningerne om de to projekter. Bilagene er der slet ikke givet aktindsigt i – disse knytter sig dels til gennemgangen af rejseafregningerne (bilag 1), dels til gennemgangen af projekterne (bilag 1 og 2).

Ud fra formuleringen af DR's afgørelse i forhold til Dem og udtalelsen til mig må jeg forstå DR på den måde at det er DR's opfattelse at de oplysninger der ikke blev givet aktindsigt i, er omfattet af § 86, stk. 1, mens det modsatte er tilfældet med de oplysninger der ikke blev givet aktindsigt i. Hvis der er tale om et 'blandet' dokument der både indeholder oplysninger vedrørende DR's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil og andre oplysninger, anvender DR bestemmelsen på den måde at kun de oplysninger der vedrører programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, anses for omfattet af § 86, stk. 1, og dermed som undtaget fra offentlighedsloven. De øvrige oplysninger 'ekstraheres' som omfattet af offent-

lighedsloven. Jeg bemærker i den forbindelse at DR ikke for så vidt angår udlevering af oplysningerne i rapporten, har henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., om meroffentlighed.

Jeg er enig i at bestemmelsen i § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven må forstås på den måde at det i et givet dokument kun er de oplysninger der vedrører programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, der ikke er omfattet af offentlighedsloven. Forståelsen støttes af at § 86, stk. 1, som en undtagelse til den almindelige offentlighedsordning må fortolkes forsigtigt, jf. bl.a. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), side 396.'

Som det fremgår, byggede ombudsmandens synspunkter på den måde, som DR havde anvendt bestemmelsen på i den konkrete sag, og DR tog ikke efterfølgende afstand fra det, som ombudsmanden havde anført.

Derfor lagde ombudsmanden umiddelbart denne forståelse til grund også i den efterfølgende konkrete sag vedrørende (A). Jeg bemærker i den forbindelse, at det i almindelighed ikke er ombudsmandens opgave at gribe ind over for en retsopfattelse hos myndighederne, der giver offentligheden en bedre retsstilling end den, som en anden retsopfattelse ville give.

Bl.a. i lyset af de synspunkter, som DR nu har anført, finder jeg imidlertid, at der kan være behov for yderligere nuancering af mit syn på problemstillingen. Herom bemærker jeg følgende:

Jeg kan forstå på det, som DR anførte på mødet, og det, som DR har skrevet i den konkrete sag vedrørende (A), at DR skelner mellem på den ene side situationer, hvor et dokument er udarbejdet i DR uden for programvirksomheden, men hvor der indgår oplysninger, som stammer fra sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden, og på den anden side situationer, hvor de pågældende dokumenter er udarbejdet som led i selve programvirksomheden.

Efter min opfattelse lægger bestemmelsen i § 86, stk. 1, hverken efter sin ordlyd eller sine forarbejder op til en sondring efter, i hvilket regi f.eks. det pågældende dokument er oprettet. Det afgørende efter bestemmelsen synes således alene at være, om det pågældende dokument (eller den pågældende sag) i bestemmelsens forstand vedrører forretningsmæssige forhold i tilknytning til DR's programvirksomhed. Hvis dokumentet vedrører sådanne forhold, er det således omfattet af bestemmelsen (og dermed undtaget fra offentlighedsloven), uanset hvilket regi det er udarbejdet i. Hvis det ikke vedrører sådanne forhold, er det ikke omfattet af bestemmelsen (men af offentlighedsloven, herunder med de undtagelsesmuligheder, som denne lov indeholder).

I det omfang et dokument efter det anførte må anses for omfattet af § 86, stk. 1, er jeg imidlertid enig med DR i, at det mest nærliggende følger af bestemmelsens ordlyd og forarbejder, at der ikke skal foretages en konkret vurdering af de enkelte oplysninger i dokumentet. Jeg vil således ikke have bemærkninger til, at DR anlægger en praksis, der bygger på en sådan forståelse.

Det anførte må imidlertid tages med to forbehold:

For det første må der efter min opfattelse være en grænse for, hvor få og/eller ubetydelige oplysninger om programvirksomheden og oplysninger om forretningsmæssige forhold i tilknytning dertil der kan være i et dokument, for at det kan anses for omfattet af § 86, stk. 1. Bl.a. af omgåelseshensyn kan det f.eks. ikke være således, at et omfattende dokument, der ikke i øvrigt indeholder oplysninger som nævnt i bestemmelsen, kan anses for omfattet af bestemmelsen, alene fordi der indgår en enkelt oplysning af denne karakter.

Hvor den nævnte grænse går, må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at den omstændighed, at et dokument som følge af det anførte ikke kan anses for omfattet af § 86, stk. 1, ikke er ensbetydende med, at oplysninger i dokumentet om programvirksomhed eller forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil uden videre skal udleveres. Det betyder alene, at spørgsmålet om aktindsigt i sådanne oplysninger skal bedømmes efter offentlighedslovens almindelige regler.

For det andet – og på linje med det, der er anført under pkt. 3 – er det vigtigt at være opmærksom på, at 'blandede dokumenter' selv med den nævnte afgrænsning i ganske vidt omfang vil være omfattet af § 86, stk. 1, og dermed undtaget fra offentlighedsloven.

Dette understreger betydningen af, at DR i hvert enkelt tilfælde vurderer spørgsmålet om aktindsigt også i lyset af principperne om meroffentlighed, jf. herved også det, der er anført i DR's udtalelse af 10. februar 2012. I tilfælde, hvor en sag eller et dokument efter det anførte er omfattet af § 86, stk. 1, men hvor hensynene bag bestemmelsen ikke kan siges at gøre sig gældende med væsentlig styrke, vil stærke grunde således også tale for at meddele aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

## **5. Den konkrete sag om (A)'s ret til aktindsigt**

Jeg har til brug for behandlingen af (A)'s sag på ny indhentet de dokumenter – regnskaber for DR's USA-korrespondenter – som var genstanden for min undersøgelse i den konkrete sag (j.nr. 2010-2489-5002).

De to dokumenter med mere detaljerede regnskaber for korrespondenterne har karakter af 'blandede dokumenter', det vil sige, at de både indeholder oplysninger om DR's programvirksomhed eller forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil og andre oplysninger. Efter det, der er anført ovenfor, kan jeg ikke kritisere, at dokumenterne i deres helhed blev anset for omfattet af bestemmelsen.

Samledokumentet indeholder et fælles samlet regnskab med angivelse af alle udgifter for de to USA-korrespondenter. Det har således en mere generel og abstrakt karakter og er ikke direkte knyttet til konkrete programmer. Under hensyn til at der er tale om et regnskab, som kun dækker udgifterne til to programmedarbejdere og deres produktion af programmer, mener jeg dog heller ikke, at jeg for dette dokumentets vedkommende kan kritisere, at DR har anset det for omfattet af § 86, stk. 1.

Jeg må gå ud fra, at DR har overvejet at give aktindsigt i dokumenterne efter princippet om meroffentlighed, men ikke har fundet grundlag herfor. Dette kan jeg ikke kritisere.

På den anførte baggrund har jeg ikke grundlag for at opretholde den henstilling, som jeg afgav i udtalelsen af 22. juni 2011. Jeg foretager mig derfor ikke mere.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til (A) til orientering."