



2016-19

---

## DRs betaling af journalisters bøder, sagsomkostninger mv.

*På baggrund af en henvendelse fra en advokat undersøgte ombudsmanden, om DRs praksis med normalt at friholde sine medarbejdere for omkostninger (herunder bøder, erstatning og sagsomkostninger), som de var blevet pålagt i forbindelse med f.eks. straffesager anlagt mod dem for forhold udført i tjenesten, var lovlig.*

19. maj 2016

Forvaltningsret  
12.1 – 12.2

*Efter en samlet vurdering – herunder bl.a. af forarbejderne til radio- og fjernsynsloven, den nærmere rækkevidde af DRs praksis og oplysningerne om branchepraksis på området – fandt ombudsmanden ikke grundlag for at anse DRs praksis for retsstridig.*

Presse og radio  
2

*Det måtte efter ombudsmandens opfattelse samtidig anerkendes, at der var tale om en usædvanlig anvendelse af offentlige midler, når DR dækkede beløb, som dens ansatte var blevet pålagt at betale i anledning af strafbare eller i øvrigt retsstridige handlinger. Det kunne bl.a. opfattes som stående i modsætning til det individualansvar, som retsordenen i de pågældende tilfælde byggede på.*

*Da det ikke fremgik, at Folketinget – f.eks. ved vedtagelsen af radio- og fjernsynsloven – havde forholdt sig til spørgsmålet, orienterede ombudsmanden Kulturministeriet, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Kulturudvalg, med henblik på at lovgivningsmagten kunne overveje på et tidspunkt at forholde sig udtrykkeligt til spørgsmålet, eventuelt ved indførelse af en særlig hjemmel i radio- og fjernsynsloven.*

*Ombudsmanden henstillede endvidere bl.a., at DR overvejede at tydeliggøre i sine etiske retningslinjer, at det aldrig – uanset hvilke journalistiske formål det måtte tjene – kunne komme på tale f.eks. at foretage eller medvirke til handlinger, som man med sikkerhed eller sandsynlighed anså for strafbare eller på anden måde retsstridige.*

*(Sag nr. 15/00822)*

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Baggrund

Du bad den 15. juli 2014 om min stillingtagen til, ”om det er lovlig og korrekt forvaltning af offentlige midler hos Danmarks Radio (herefter ’DR’), når DR øjensynligt vælger at friholde sine journalister for betaling af de bøder, erstatninger, godtgørelser og sagsomkostninger, som påføres dem, når de har fremsat usande og strafbare beskyldninger mod andre – det være sig offentlige institutioner, virksomheder eller enkeltpersoner”.

Jeg sendte den 13. oktober 2014 (mit j.nr. 14/03138) en kopi af dit brev med bilag videre til DR, således at DR fik mulighed for over for dig at tage stilling til det, som du skrev.

DR skrev herefter den 6. november 2014 til dig, at DRs friholdelse af sine medarbejdere for omkostninger, som de var pålagt i forbindelse med f.eks. civile straffesager anlagt mod dem for forhold udført i tjenesten og inden for de instrukser, der var udstukket af DRs ledelse, efter DRs opfattelse ikke var retsstridig. Det blev også bemærket, at DRs praksis ikke adskilte sig fra den praksis, der generelt er gældende i mediebranchen.

Den 27. november 2014 rettede du på ny henvendelse til mig om sagen.

Den 29. december 2014 skrev jeg til dig (mit j.nr. 14/05116), at jeg var indstillet på at tage sagen op til undersøgelse. Jeg mente imidlertid, at det var mest korrekt, at Kulturministeriet fik mulighed for at tage stilling til, om ministeriets som ressortmyndighed selv ville forholde sig til det, der forelå oplyst om DRs praksis med at friholde sine medarbejdere.

Jeg sendte derfor den 29. december 2014 kopi af dine breve af 15. juli og 27. november 2014 med bilag videre til Kulturministeriet med henblik på ministeriets stillingtagen hertil. Jeg orienterede samtidig DR herom ved en kopi af mit brev til Kulturministeriet.

Den 2. februar 2015 skrev Kulturministeriet til mig, at ministeriet ikke fandt grundlag for som ressortmyndighed at indlede en behandling af sagen. Ministeriet redegjorde dog samtidig for retsgrundlaget for DRs virksomhed og anførte bl.a. følgende:

”Almindelige forvaltningsretlige principper

Uagtet at DR i henhold til radio- og fjernsynsloven indtager en særlig stilling i forhold til staten, er DR som offentlig institution omfattet af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper, som har til

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

formål at sikre, at forvaltningen i sin virksomhed agerer på en saglig måde. Disse forvaltningsretlige grundsætninger finder anvendelse ved al offentlig virksomhed og skal derfor også iagttages i forbindelse med økonomiske dispositioner.”

Jeg besluttede herefter at tage sagen op til undersøgelse, og den 25. februar 2015 bad jeg DR om en udtalelse i sagen.

Jeg modtog en udtalelse af 30. april 2015 fra DR.

Den 12. maj 2015 sendte jeg dig en kopi af DRs udtalelse med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog dine bemærkninger i brev af 9. juni 2015.

Herudover har jeg modtaget en række indlæg om sagen fra dig og DR.

Du er således fremkommet med supplerende bemærkninger mv. den 16., 20., og 27. oktober 2015, den 6. november 2015, den 26. februar 2016 og den 6. april 2016.

DR er fremkommet med supplerende udtalelser og bemærkninger den 22. august 2015, den 3. september 2015, den 4. og 29. december 2015 samt den 18. april 2016.

Den 30. oktober 2015 skrev jeg til dig, at det er spørgsmålet om DRs praksis med at friholde sine medarbejdere for omkostninger, som de bliver pålagt i forbindelse med f.eks. straffesager anlagt mod dem for forhold udført i tjenesten, der er temaet for min undersøgelse.

Andre spørgsmål – herunder om der i den forbindelse sker en korrekt skattemæssig behandling af de enkelte medarbejdere – er ikke omfattet. Sidstnævnte er spørgsmål, som (i første omgang) henhører under skattemyndighederne, som du i øvrigt også havde rettet henvendelse til.

Den 18. januar 2016 orienterede jeg dig om, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og DR.

Den 5. april 2016 havde jeg et møde om sagen med repræsentanter fra DR med henblik på at sikre, at jeg forstod DRs praksis korrekt, og med henblik på uddybning af DRs synspunkter.

I det følgende vil jeg kortfattet gengive de væsentligste synspunkter, som du og DR har anført om spørgsmålet om DRs friholdelse af sine medarbejdere

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

(pkt. 2 og 3). Derefter vil jeg redegøre for retsgrundlaget mv. i sagen (pkt. 4) og for min vurdering af sagen (pkt. 5).

### 2. DRs synspunkter

**2.1.** Det er DRs opfattelse, at DRs praksis med at betale erstatning, godtgørelse, bøder samt sagsomkostninger (pådømte og egne sagsomkostninger) for sine medarbejdere for forhold udført i tjenesten er i overensstemmelse med radio- og fjernsynsloven og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og principper.

DR har bl.a. henvist til, at det i forarbejderne til radio- og fjernsynsloven er forudsat, at DR skal drives efter principper som dem, der generelt er gældende for pressen i Danmark. Dette omfatter også den praksis, der gælder i mediebranchen, om at friholde journalistiske medarbejdere for omkostninger, som de påføres i forbindelse med bl.a. straffesager, der er forårsaget af forhold i tjenesten.

DR har også henvist til den daværende kulturministers supplerende svar af 14. juni 1999 på spørgsmål nr. S 1785 af 16. april 1999, jf. nærmere pkt. 4.2 nedenfor.

Som dokumentation for, at der i mediebranchen er en praksis (branchesæd-vane) om at friholde journalistiske medarbejdere for omkostninger, som de påføres i forbindelse med bl.a. straffesager forårsaget af forhold i tjenesten – svarende til DRs praksis – har DR henvist til en fælleserklæring fra DR, TV2 og brancheorganisationen Danske Medier. Fælleserklæringen er udstedt til brug for en anmodning om bindende svar vedrørende den skattemæssige vurdering af friholdelsen af medarbejderne, jf. nærmere pkt. 4.3 nedenfor.

DR har endvidere om en sådan praksis henvist til en artikel fra Mediawatch, jf. nærmere pkt. 4.4 nedenfor.

Det er således DRs opfattelse, at der i mediebranchen eksisterer en praksis om, at medierne på baggrund af en konkret vurdering afholder udgifterne til medarbejdernes bøder, sagsomkostninger, erstatning og godtgørelse, og at DRs praksis på området er i overensstemmelse med denne praksis.

DR har også anført, at DRs journalistik publiceres på baggrund af en overordnet ledelse af de enkelte områder, hvor de enkelte journalister får en intern godkendelse af udsendelser.

Direktørområdet DR Medier har i den forbindelse det overordnede ansvar for DRs programflader, herunder ansvaret for at bestille programmer hos de pro-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gramproducerende afdelinger. Ved bestillingen fastlægges genre, pris og succeskriterier for de enkelte programmer. Det kan f.eks. være bestemt, at en programserie skal være journalistisk undersøgende og debatskabende og være med til at udfylde DRs rolle som "public watchdog".

I denne proces er der udstukket overordnede mål og rammer for programmernes indhold og dermed også for det udviklingsarbejde, som de enkelte journalister påbegynder. Ansvar for det redaktionelle arbejde inden for disse rammer er i disse tilfælde placeret decentralt hos den relevante chef i DRs programproducerende afdelinger.

Ifølge DR følger det af DRs organisation og procedurer for bestilling, udvikling og udsendelse af programmer, at disse ikke bliver offentliggjort, uden at de forinden har været gennem flere redaktionelle processer. Disse processer involverer – udover de enkelte journalister – altid redaktører eller redaktionschefer og ofte også DRs jurister og programmetiske medarbejdere.

I programmernes udviklingsfase forelægges journalisternes research løbende for afdelingens redaktør og/eller redaktionschef. Redaktionschefen har i DR et uddelegeret programansvar, herunder ansvar for at sikre, at DRs programmetiske retningslinjer overholdes i forbindelse med produktionen. Det er således den enkelte journalists overordnede, der træffer beslutning om, hvilke sager der arbejdes videre med og hvordan. Redaktionschefen vil løbende orientere redaktørerne i DR Medier om programmets udvikling og potentiale.

Ved kontroversielle programmer vil DRs juridiske afdeling og/eller DRs etikafdeling ofte blive inddraget for at afklare eventuelle juridiske eller programmetiske problemstillinger. Programmer, som indeholder særligt debatskabende elementer, skal derudover forelægges områdets direktør inden udsendelse.

Ved brug af skjult kamera eller skjulte lydoptagelser gælder særlige regler, som fremgår af DRs etiske retningslinjer. Brug af skjult kamera skal altid forelægges og godkendes af områdets direktør, inden arbejdsmetoden sættes i værk. Direktøren skal ligeledes godkende selve anvendelsen af de skjulte optagelser, inden det endelige program offentliggøres.

Det fremgår således, at DRs programproduktion involverer flere afdelinger og enkeltpersoner, herunder redaktører, redaktionschefer, jurister, etikansvarlige og i særlige tilfælde direktøren for det pågældende område. De enkelte journalister arbejder inden for procedurer, rammer og retningslinjer, som følger af DRs organisation, og som er udstukket af DRs ledelse. Godkendelse af programmer og beslutninger om udsendelse ligger altid hos redaktører og chefer i de programproducerende afdelinger og i DR Medier, og ikke hos den enkelte journalist.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er derfor DRs opfattelse, at DR som arbejdsgiver er medansvarlig for programmets indhold. Hvis DR skal undlade at friholde den pågældende medarbejder, skal det være, fordi medarbejderen ikke har givet de relevante oplysninger eller har givet forkerte oplysninger om f.eks. den underliggende dokumentation til vedkommendes overordnede – altså forhold med elementer af svig – eller i øvrigt har handlet klart i strid med rammer og instrukser, som ledelsen har udstukket.

DR bemærker også, at det ikke er – og aldrig har været – en bevidst strategi for DR, at DR og/eller DRs medarbejdere skal begå strafbare handlinger.

Samtidig er det imidlertid en central opgave for DR at varetage sine og branchens interesser i de straffesager, der anlægges mod DR og/eller DRs medarbejdere, med henblik på at sikre pressens ytringsfrihed og pressens rolle som offentlighedens vagthund.

DR understreger, at DR som udgangspunkt ikke vil friholde en medarbejder, hvis denne handler klart i strid med ledelsens instrukser eller gør sig skyldig i svigagtige forhold over for ledelsen og i den forbindelse pådrager sig et straf- og/eller erstatningsansvar.

Der kan efter DRs opfattelse ikke foretages en præcis afgrænsning af, hvornår der foreligger en så grov situation, at DR ikke vil friholde den pågældende medarbejder. Dette må afgøres i hvert enkelt tilfælde på baggrund af en konkret vurdering, herunder om det forudgående er aftalt med redaktionschef/redaktør eller ledelsen i øvrigt, om det konkrete journalistiske arbejde er relevant og i overensstemmelse med de journalistfaglige normer, og om der er fortilfælde med den pågældende journalist.

DR er ikke bekendt med eksempler på, at DR – efter at der er sket domfældelse – har afvist at dække sagens omkostninger. Dette kan ikke tages som udtryk for, at DR altid vil friholde sine medarbejdere, men alene for, at der endnu ikke har været eksempler på situationer, hvor en medarbejder efter DRs vurdering har handlet klart i strid med ledelsens udstukne rammer og instrukser eller har gjort sig skyldig i et svigagtigt forhold over for ledelsen og i den forbindelse pådraget sig et straf- og/eller erstatningsansvar.

Det er DRs opfattelse, at der bør overlades et relativt vidt skøn til DR i forhold til vurderingen af, hvornår en journalist har handlet så groft og i strid med journalistfaglige standarder, at vedkommende ikke skal friholdes for betaling af sagsomkostninger mv.

I den forbindelse bemærker DR, at grænserne for det tilladelige inden for det medieretlige område er ganske komplicerede at fastlægge. Der er tale om vanskelige vurderinger af faktum og jus, hvor udfaldet ved domstolene er van-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

skeligt at forudse. En væsentlig kilde til usikkerheden er, at handlinger foretaget som led i journalistisk virksomhed skal vurderes i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed. Afvejningen af straffebestemmelser over for artikel 10 er ofte kompliceret på det medieretlige område. Det er derfor også svært for den enkelte journalist at foretage denne vurdering.

Endelig bemærker DR, at det hører til sjældenhederne, at DRs medarbejdere pådrager sig et straf- og/eller erstatningsansvar i forbindelse med deres journalistiske arbejde for DR.

Ifølge DR er der således de seneste fem år afsagt dom i seks straffesager mod DRs medarbejdere for forhold begået i tjenesten for DR. Der er sket frifindelse i fire af sagerne. Sagsøgeren i den ene af sagerne har dog anket frifindelsen af DRs medarbejdere til landsretten.

**2.2.** Det er DRs opfattelse, at et eventuelt pålæg til medier om ikke at friholde medarbejderne vil udgøre et betydeligt og uberettiget indgreb i mediernes ytringsfrihed og vil være i strid med den beskyttelse, som journalisterne er sikret i medfør af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den retlige beskyttelse af den frie presse på nationalt plan indebærer, at der skal ske en reel sikring af mediernes arbejdsforhold og publiceringsaktivitet, herunder den journalistiske research og offentliggørelsen af journalistisk materiale. Den nationale retsorden skal de facto sikre dette ud fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols brede angivelse af, at nationale ordninger og tiltag, der reelt indebærer en afskrækkende effekt ("chilling effect") på journalistisk arbejde, skal undgås.

DR vurderer, at en påtvungen ændring af DRs faste praksis om at tilgodese den journalistiske uafhængighed i udførelsen af opgaverne via arbejdsgiverens opbakning til førelse af retssager mod journalister vil indebære en betydelig "chilling effect", hvor medarbejderne hos DR vil undlade at udføre deres arbejde med afdækning af væsentlige emner og kritisk journalistik angående kontroversielle forhold i samfundet, hvis de personligt bliver forpligtet til at betale de meget byrdefulde sagsomkostninger mv., som sådanne større injuriersager og lignende kan indebære.

**2.3.** DR er enig i, at det af forarbejderne til medieansvarsloven fremgår, at hensynet til den journalistiske frihed indebærer, at både straf- og erstatningsansvaret for forhold omfattet af denne lov skal gøres gældende over for f.eks. forfatteren til en tekst, og at DR som medie alene hæfter for betaling af erstatninger og sagsomkostninger mv.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Dette forhindrer imidlertid efter DRs opfattelse ikke, at mediet, herunder DR, konkret kan vælge at friholde medarbejderne for sagsomkostninger mv.

### 3. Dine synspunkter

**3.1.** Det er din opfattelse, at DR som udgangspunkt er berettiget til at dække omkostningerne ved en retssag for sine ansatte i de tilfælde, hvor de ansatte ikke bliver dømt for overtrædelse af f.eks. straffeloven. Det samme gælder omkostninger til juridisk bistand i forbindelse med forberedelsen af en udsendelse.

Derimod er det din opfattelse, at DRs praksis med at friholde sine journalister for betaling af de bøder, erstatninger, godtgørelser og sagsomkostninger, som de bliver pålagt i forbindelse med domfældelse for overtrædelse af f.eks. straffeloven, er ulovlig anvendelse af offentlige midler.

Til DRs bemærkninger om, at der i mediebranchen i Danmark eksisterer en praksis om, at medierne på baggrund af en konkret vurdering afholder udgifterne til medarbejdernes bøder, sagsomkostninger, erstatning og godtgørelse, har du bl.a. anført, at DRs fremstilling af "mediebranchens praksis" ikke er dokumenteret eller sandsynliggjort.

Du har også anført, at en branchepraksis ikke kan ændre lovens grænser.

Endvidere har du anført, at mediebranchen overvejende består af privatejede virksomheder. Det er kun DR, der finansieres af offentlige midler (licensmidler), som borgerne endog ikke (i praksis) har nogen mulighed for at undgå at betale til, da betalingspligten udløses alene ved muligheden for at se DR og dermed f.eks. ved anskaffelse af en smartphone eller en computer. Heraf må følge særlige forpligtelser til ordentlighed for DR – både i forhold til dem, der (tvungent) finansierer virksomheden, og i forhold til de borgere, der udsættes for virksomhedens journalistiske behandling.

Det forhold, at DRs programproduktion involverer flere afdelinger og enkeltpersoner, at de enkelte journalister arbejder inden for procedurer, rammer og retningslinjer, som følger af DRs organisation, og som er udstukket af DRs ledelse, og at godkendelse af programmer og beslutninger om udsendelse således altid ligger hos redaktører og chefer i de programproducerende afdelinger og i DR Medier, men ikke hos den enkelte journalist, ændrer efter din opfattelse ikke noget.

Du har således bl.a. anført, at det forhold, at cheferne skal træffe bestemte større beslutninger, viser, at DR selv er helt opmærksom på, hvilke områder der er særligt risikable med hensyn til at ifalde erstatnings- og/eller strafan-



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

svar. Hvorvidt beslutning om at begå en straffelovsovertrædelse er truffet af en overordnet eller en underordnet medarbejder ændrer ikke på, at der foretages en strafbar krænkelse af en uskyldig borger og virksomhed – endog i form af overtrædelse af straffeloven.

Det bør efter din opfattelse ikke ændre på den juridiske vurdering af sagen, at den overordnede beslutningstager måtte vælge at forblive anonym (og dermed udnytte medieansvarslovens mulighed for ansvarsfrihed) i stedet for at lægge navn og dermed medansvar til det pågældende program.

Det er DRs eget valg at producere og udsende programmer, hvor der måtte være forskel mellem den ansvarlige efter medieansvarsloven og den beslutningstager, der træffer afgørelse om indholdet. Ingen journalist kan tvinges til at lægge navn – og dermed retligt ansvar – til en produktion, der har et andet indhold, end vedkommende kan stå inde for. Tilsvarende kan de chefer, der måtte træffe afgørende beslutninger med juridiske konsekvenser, lade sig navngive og derved påtage sig ansvaret for deres handlinger. Hvis ingen personer lader sig navngive, ifalder generaldirektøren ansvaret, hvilket må være løsningen, hvis chefbeslutninger imod den pågældende journalists holdning fører til retligt ansvar, som den pågældende journalist ikke er indstillet på at bære.

Det forhold, at det måtte høre til sjældenhederne, at DRs medarbejdere pådrager sig et straf- og/eller erstatningsansvar i forbindelse med deres journalistiske arbejde for DR, ændrer efter din opfattelse heller ikke noget. For det første er antallet af konkrete handlinger ikke relevant for de rejste juridiske spørgsmål om lovligheden af disse. For det andet synes denne omstændighed tværtimod at understrege, at der ikke er tale om en tilbagevendende udfordring i DRs daglige drift, og at det (også) derfor må være så meget desto mere håndterbart at afværge disse angiveligt sjældent forekommende tilfælde af strafbar adfærd. For det tredje er det langt fra alle tilfælde af strafbare krænkelse i DR, der rent faktisk bliver retsfulgt.

**3.2.** For så vidt angår DRs bemærkninger om betydningen af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har du bl.a. anført, at de danske domstole inddrager betydningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er en del af gældende dansk ret, i sine afgørelser. Hensynet til ytringsfriheden efter artikel 10 er således allerede tilgodeset ved de afgørelser, der domfælder journalisterne. Alle de hensyn, som DR påberåber sig, indgår derfor allerede i domstolens bedømmelse.

Du bemærker også, at det er en menneskeret i henhold til konventionens artikel 8, at individet bliver respekteret (dvs. ikke injurieret), og at alle rettigheder i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er lige væsentli-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ge, jf. konventionens artikel 17. Respekten for den enkelte efter artikel 8 vejer således lige så tungt som pressens ytringsfrihed efter artikel 10.

**3.3.** Med hensyn til medieansvarsloven er det din opfattelse, at det med lovens særlige ansvarssystem er lovgivers intention at placere de adfærdsregulerende retsfølger endeligt hos de udøvende journalister personligt. DRs praksis med at friholde sine journalister medfører efter din opfattelse en omgåelse af lovgivers intentioner, da ansvaret herved gøres de facto illusorisk.

### 4. Retsgrundlag mv.

**4.1.** Det bestemmes i § 15, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014), at DR er en selvstændig offentlig institution.

DR skal ifølge radio- og fjernsynslovens § 12, stk. 1, udøve public service-virksomhed over for hele befolkningen efter de principper, der er nævnt i lovens § 10.

Ifølge lovens § 10 skal den samlede public service-virksomhed sikre den danske befolkning et bredt udbud af programmer og tjenester omfattende nyhedsformidling, oplysning, undervisning, kunst og underholdning. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden, og ved informationsformidlingen skal der lægges vægt på saglighed og upartiskhed.

Programvirksomheden skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat.

I den første lov om radio- og fjernsynsvirksomhed (lov nr. 421 af 15. juni 1973), der afløste bl.a. radiospredningsloven, var det i § 6 bestemt, at DR er en selvstændig offentlig institution.

Bestemmelsen om, at DR er en selvstændig offentlig institution, er videreført i de senere love om radio- og fjernsynsvirksomhed – nu som § 15, stk. 1 – uden at der ved videreførelsen ifølge forarbejderne er tiltænkt nogen indholdsmæssig ændring.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 6 – som således også gælder for så vidt angår den nugældende § 15, stk. 1 – fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 5478 ff):

”Danmarks Radios monopolstilling og dens status som offentlig institution må selvsagt tilsi, at der ikke kan foretages økonomiske dispositioner,

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

som ud fra almindelige samfundsmæssige hensyn er uforsvarlige, eller som er i afgjort uoverensstemmelse med landets økonomiske situation i øvrigt.

...

Med det foreliggende lovforslag er det hensigten at gøre det klart, at Danmarks Radio ikke skal betragtes som en statsinstitution, men som en selvstændig offentlig institution med en særlig bevillingsretlig status således som nærmere beskrevet i den foran refererede udtalelse fra 'professorudvalget'. Denne opfattelse af institutionens forvaltningsretlige stilling stemmer overens med den betragtningsmåde, der til stadighed har været anlagt af undervisningsministeriet og senere ministeriet for kulturelle anliggender. For at fjerne tvivlen om, hvorledes Danmarks Radio skal bedømmes i budgetretlig henseende, har man i lovforslaget ikke optaget nogen bestemmelse svarende til den gældende lovs § 10 om, at radiospredningsfondens budget skal optages på finanslovens § 2. Hensigten hermed er at slå fast, at Danmarks Radios årlige budgetter ikke skal optages på finansloven.

(...) For de grunde, der taler for at give et lands radiospredningsinstitution den høje grad af selvstændighed og uafhængighed på de økonomiske og administrative områder, som følger af en sådan ordning, er der gjort rede i betænkning nr. 587, side 48-50, hvorfra følgende skal citeres:

'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, nemlig 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

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ved fastsættelsen af regler, der til skade for den programmæssige uafhængighed muliggør indgreb eller lægger bånd på dispositionsfriheden.

...

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 komplekse 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 reglementer, 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 der står til dens rådighed ikke blot i det nærmest kommende finansår, men over en flerårig periode, således at en effektiv langtidsplanlægning muliggøres.”

**4.2.** Af spørgsmål nr. S 1785 af 16. april 1999 til kulturministeren og ministerens supplerende svar af 14. juni 1999, som DR har omtalt i sagen, fremgår bl.a. følgende:

”Vil ministeren under henvisning til besvarelsen af 17. februar 1999 af spørgsmål nr. S 1158 besvare den del af spørgsmålet der vedrører, hvorvidt ministeren for sit vedkommende finder det rimeligt, at bl.a. licensbetalte midler bliver anvendt til dækning af de idømte bødestrafte og den pålagte godtgørelse på kr. 100.000, ligesom ministeren fra Skatteministeriet bedes indhente en udtalelse om, hvilken betydning det har for de pågældende journalisters skattepligtige indkomst, at de i dommen omhandlede beløb er betalt af arbejdsgiveren?”

### Svar (22/4 99)

...

### Supplerende svar (14/6 99)

...

Spørgeren ønsker oplyst, hvorvidt jeg finder det rimeligt, at bl.a. licensbetalte midler bliver anvendt til dækning af de idømte bødestraffe og den pålagte godtgørelse på 100.000 kr.

Ja, jeg finder det rimeligt, at DR i visse tilfælde på grundlag af en konkret vurdering dækker bøder og/eller erstatninger, som ifaldes ansatte i forbindelse med deres arbejde for DR. Det er nødvendigt, at medierne til tider 'afsøger' grænserne for det tilladelige. Men det må selvfølgelig aldrig være en bevidst strategi at overtræde reglerne. Efter medieansvarsloven er det som udgangspunkt redaktøren for en artikel eller udsendelse, og ikke medievirksomheden som sådan, der er strafansvarlig for indholdet. Det er imidlertid almindelig praksis inden for såvel de elektroniske som de trykte medier i Danmark, at bøder/erstatninger efter en konkret vurdering dækkes af medievirksomheden."

**4.3.** Af den "Fælles tillægserklæring til SKAT", som DR har omtalt i sagen, fremgår bl.a. følgende:

"**2.1** I tillæg til de afgivne erklæringer skal DR, TV 2 Danmark A/S og Danske Medier på vegne af sine medlemmer hermed erklære/bekræfte følgende:

*Det er vores opfattelse, at der i mediebranchen eksisterer en fast praksis i form af en branchekutyme for, at man som arbejdsgiver undlader at rejse et regreskrav over for en journalist efter arbejdsgiverens betaling af udgifter som omhandlet i den af (...) indleverede anmodning om bindende svar (erstatning, godtgørelse, tilkendte sagsomkostninger og egne advokatomkostninger), medmindre journalisten har handlet på en måde, der ville give adgang til regres efter erstatningsansvarslovens § 23."*

**4.4.** Af den artikel fra Mediawatch, som DR har omtalt i sagen, fremgår, at Berlingskes daværende chefredaktør omtaler en sædvane og praksis i mediebranchen, hvorefter "(...) arbejdsgiveren betaler, hvis journalister eller redaktører idømmes bøder eller ifalder krav om erstatning".

### 5. Min vurdering

**5.1.** Som nævnt er det alene spørgsmålet om DRs praksis med at friholde sine medarbejdere for omkostninger (herunder bøder, erstatning og sagsomkostninger), som de bliver pålagt i forbindelse med f.eks. straffesager anlagt mod dem for forhold udført i tjenesten, der er temaet for min undersøgelse.

Andre spørgsmål – herunder om der i den forbindelse sker en korrekt skattemæssig behandling af de enkelte medarbejdere, eller om der er revisionsmæssige bemærkninger – er ikke omfattet.

Efter radio- og fjernsynslovens § 15, stk. 1, er DR en selvstændig offentlig institution.

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal DR ikke betragtes som en statsinstitution, men som en selvstændig offentlig institution med en særlig bevillingsretlig status. Det skyldes bl.a. hensynet til informations- og ytringsfriheden samt den kunstneriske frihed.

Herudover er det ifølge forarbejderne også meningen, at DR skal sikres en "udstrakt selvstændighed og uafhængighed også i andre henseender, nemlig med hensyn til dispositioner på de økonomiske og administrative områder".

Dette begrundes bl.a. med, at arten og karakteren af de opgaver, der skal løses af DR, taler stærkt imod at lade institutionen være undergivet det komplekse af regler og systemer, som det er nødvendigt at arbejde med inden for den offentlige administration.

DRs virksomhed lader sig således ifølge forarbejderne "ikke sammenligne med nogen anden offentlig virksomhed", men 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", og DR "kan i én forstand opfattes som et supplement til pressen, men befinder sig samtidig i en stadig konkurrence med denne og andre massemedier". Skal DR kunne klare sig i denne konkurrence og være i stand til at løse sine opgaver, må DR "kunne drives efter principper, der ikke i for høj grad adskiller sig fra dem, der er gældende f.eks. inden for pressen".

Det er således i forarbejderne til radio- og fjernsynsloven forudsat, at DR skal kunne drives efter principper, der i vid udstrækning ligner dem, der gælder for andre medier i Danmark.

Inden for disse rammer er DR imidlertid – som også anført af Kulturministeriet – som en offentlig institution omfattet af de almindelige forvaltningsretlige

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

grundsætninger og principper, der bl.a. har til formål at sikre, at offentlige myndigheder i deres virksomhed handler på en saglig måde.

Disse forvaltningsretlige grundsætninger og principper finder anvendelse ved al offentlig virksomhed og skal derfor også iagttages i forbindelse med økonomiske dispositioner. I forarbejderne er det således også bl.a. anført, at DRs status som offentlig institution tilsiger, at der ikke kan foretages økonomiske dispositioner, som ud fra almindelige samfundsmæssige hensyn er uforsvarlige, eller som er i afgjort uoverensstemmelse med landets økonomiske situation i øvrigt.

**5.2.** DR har gjort gældende, at der i mediebranchen i Danmark er en praksis (branchesædvane) om at friholde journalistiske medarbejdere for omkostninger, som de påføres i forbindelse med (bl.a.) straffesager, der er forårsaget af forhold i tjenesten – svarende til DRs praksis.

DR har i den forbindelse henvist til den daværende kulturministers svar af 14. juni 1999 på spørgsmål nr. S 1785 af 16. april 1999, en fælleserklæring fra DR, TV2 og brancheorganisationen Danske Medier og en artikel fra Mediawatch, jf. nærmere pkt. 4 ovenfor.

Jeg må ud fra DRs oplysninger lægge til grund, at der – i hvert fald i dele af mediebranchen i Danmark – er en praksis om at friholde journalistiske medarbejdere for omkostninger, som de påføres i forbindelse med bl.a. straffesager, der er forårsaget af forhold i tjenesten.

Jeg må også lægge til grund, at der er tale om en langvarig praksis hos DR.

**5.3.** DR har nærmere beskrevet sin praksis om produktion mv. af programmer. DR har således bl.a. anført, at det følger af DRs organisation og procedurer for bestilling, udvikling og udsendelse af programmer, at disse ikke bliver offentliggjort, uden at programmerne forinden har været gennem flere redaktionelle processer. Processerne involverer – udover de enkelte journalister – altid redaktører eller redaktionschefer og ofte også DRs jurister og programetiske medarbejdere.

Derudover skal særligt kontroversielle programmer forelægges for programafdelingens direktør inden udsendelse.

Efter DRs oplysninger involverer DRs programproduktion således flere afdelinger og enkeltpersoner, herunder redaktører, redaktionschefer, jurister, etikanvarlige og i særlige tilfælde direktøren for det pågældende område. De enkelte journalister arbejder inden for procedurer, rammer og retningslinjer, som følger af DRs organisation, og som er udstukket af DRs ledelse. Godkendelse af programmer og beslutninger om udsendelse ligger således altid

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hos redaktører og chefer i de programproducerende afdelinger og i DR Medier, og ikke hos den enkelte journalist.

DR har også bemærket, at DR som udgangspunkt ikke vil friholde en medarbejder, hvis denne har handlet klart i strid med ledelsens instrukser eller gjort sig skyldig i svigagtige forhold over for ledelsen og i den forbindelse pådraget sig et straf- og/eller erstatningsansvar.

Ligeledes har DR bemærket, at det hører til sjældenhederne, at DRs medarbejdere pådrager sig et straf- og/eller erstatningsansvar i forbindelse med deres journalistiske arbejde for DR.

**5.4.** Det grundlæggende spørgsmål i sagen er, om det "individualansvar", som efter retsordenen i de omhandlede tilfælde påhviler den enkelte medarbejder i DR, er foreneligt med, at den pågældende friholdes af DR.

Det kan således anføres, at dette ansvar i realiteten – i hvert fald i en række tilfælde – sættes ud af kraft som følge af DRs praksis. Det kan også anføres, at den tilskyndelse til ikke at begå strafbare eller i øvrigt retsstridige handlinger, der ligger i lovgivningens ansvarssystem, kan gøres mere eller mindre illusorisk, hvis realiteten er, at ingen enkeltperson i sidste ende bliver draget til ansvar med hensyn til betaling af bøder, erstatning og sagsomkostninger mv.

Jeg finder derfor, at det er relevante spørgsmål, der er rejst i klagen til mig.

Efter en samlet vurdering – herunder bl.a. af forarbejderne til radio- og fjernsynsloven, den nærmere rækkevidde af DRs praksis og oplysningerne om branchepraksis på området – har jeg imidlertid ikke grundlag for at anse DRs praksis for retsstridig.

I den forbindelse har jeg særligt lagt vægt på beskrivelsen af DRs praksis med hensyn til proces og beslutningskompetence mv. for så vidt angår de handlinger, som efterfølgende kan vise sig at være strafbare eller i øvrigt retsstridige. Jeg forstår det sådan, at de tilfælde, hvor der efter DRs praksis kan blive tale om at friholde medarbejderne, i hvert fald helt overvejende er karakteriseret ved, at de omhandlede dispositioner mv. er godkendt og besluttet på ledelsesplan i DR. Set i dette lys har jeg forståelse for DRs synspunkt om, at det i sidste ende ikke bør være den pågældende medarbejder – men DR – der afholder de udgifter, der er forbundet med betaling af bøder mv.

I den forbindelse bemærker jeg, at DR udtrykkeligt har anført, at man som udgangspunkt ikke vil friholde en medarbejder, der handler klart i strid med ledelsens instrukser eller gør sig skyldig i svigagtige forhold over for ledelsen.



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har også lagt vægt på, at DR har anført, at det ikke er (og aldrig har været) en bevidst strategi for DR, at DR og/eller DRs medarbejdere skal begå strafbare handlinger.

I den forbindelse har jeg forståelse for, at der kan være tilfælde, hvor bedømmelsen af en bestemt – journalistisk relevant – handling lovlighed kan være forbundet med tvivl, og at der kan opstå tilfælde, hvor domstolene anlægger en anden vurdering end DR, uden at DRs vurdering af den grund kan siges at være uforsvarlig eller klart forkert. Omvendt må det efter min opfattelse følge af DRs status som offentlig myndighed, at DR som noget helt grundlæggende ikke kan foretage eller medvirke til handlinger mv., som man f.eks. med sikkerhed eller sandsynlighed anser for strafbare eller på anden måde retsstridige.

Inden for de anførte rammer strider DRs praksis efter min opfattelse heller ikke mod det særlige ansvarssystem i medieansvarsloven.

Medieansvarsloven fastlægger et ansvarssystem, der bl.a. indeholder nærmere regler for, hvem der kan anlægges sag imod med henblik på at gøre ansvar gældende for mediernes indhold. Efter min opfattelse er der ikke holdepunkter for, at dette ansvarssystem i sig selv skulle udelukke, at det enkelte medie i konkrete tilfælde kan beslutte at friholde sine medarbejdere for betaling af sagsomkostninger mv.

Det tilføjes, at jeg med det anførte ikke har taget stilling til, om et eventuelt indgreb i DRs praksis – som anført af DR – ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Jeg har alene taget stilling til, at den foreliggende praksis ikke er retsstridig.

I øvrigt bemærker jeg, at det foreliggende spørgsmål har sammenhæng med, hvem et eventuelt straf- eller erstatningsansvar mv. nærmere søges gjort gældende imod. I tilfælde, hvor strafansvar måtte søges gjort gældende mod DR som sådan – jf. herved straffelovens kapitel 5 og § 306 – vil ansvaret således i givet fald ikke påhvile den enkelte medarbejder, og spørgsmål om dækning af bøder og sagsomkostninger mv. vil herefter ikke opstå. Tilsvarende gælder i tilfælde, hvor erstatningsansvar ikke søges gjort gældende over for enkelte medarbejdere, men over for DR som sådan.

Jeg har ikke anledning til at gå nærmere ind på disse spørgsmål.

**5.5.** Det må efter min opfattelse samtidig konstateres, at der er tale om en usædvanlig anvendelse af offentlige midler, når DR dækker beløb, som dens ansatte er blevet pålagt at betale i anledning af strafbare eller i øvrigt retsstridige handlinger. Som anført i pkt. 5.4 kan dette bl.a. opfattes som stående i

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

modsatning til det individualansvar, som retsordenen i de pågældende tilfælde bygger på.

Selv om spørgsmålet tidligere har været rejst fra politisk side – jf. pkt. 4.2 ovenfor om den daværende kulturministers besvarelse af 14. juni 1999 af spørgsmål nr. S 1785 af 16. april 1999 – kan jeg ikke se, at lovgivningsmagten i forbindelse med f.eks. vedtagelsen af radio- og fjernsynsloven har forholdt sig til det.

Det synes således i forarbejderne til denne lov alene mere generelt at være anført, at DR – for at kunne klare sig i konkurrencen med andre medier og være i stand til at løse sine opgaver – må kunne drives efter principper, der ikke i for høj grad adskiller sig fra dem, der er gældende inden for f.eks. pressen, jf. pkt. 4.1 ovenfor.

Det kan derfor overvejes, om lovgivningsmagten på et tidspunkt med fordel kunne forholde sig udtrykkeligt til spørgsmålet, eventuelt ved indførelse af en særlig hjemmel i radio- og fjernsynsloven. Med sigte på sådanne overvejelser har jeg orienteret Kulturministeriet om den foreliggende sag.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg og Folketingets Kulturudvalg, således at Folketinget i alle tilfælde er bekendt med problemstillingen.

**5.6.** DR har bl.a. i sin udtalelse af 30. april 2015 beskrevet en række procedurer, instrukser, rammer og retningslinjer, som medarbejderne – herunder de enkelte journalister – skal udføre deres arbejde inden for. Ifølge DR foreligger der ikke et samlet skriftligt sæt af disse procedurer mv., men de fremgår af en række forskellige dokumenter og aftaler.

Det ville efter min opfattelse være ønskeligt, hvis DR overvejede at få de omtalte procedurer mv. – samt konsekvenserne af manglende overholdelse af dem – nedskrevet i et samlet dokument, i det omfang det er muligt. Det kunne være med til at tydeliggøre den gældende praksis for de ansatte.

Jeg har henstillet til DR, at DR overvejer det nævnte spørgsmål og inden 8 uger meddeler mig resultatet af disse overvejelser.

DR har som nævnt også anført, at det ikke er (og aldrig har været) en bevidst strategi for DR, at DR og/eller DRs medarbejdere skal begå strafbare handlinger.

En sådan strategi ville efter min opfattelse heller ikke kunne anlægges, jf. pkt. 5.4 ovenfor.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som anført i pkt. 5.4 kan der imidlertid være en principiel risiko for, at den tilskyndelse til ikke at begå strafbare eller i øvrigt retsstridige handlinger, der ligger i lovgivningens ansvarssystem, gøres mere eller mindre illusorisk, hvis realiteten er, at ingen enkeltperson i sidste ende bliver draget til ansvar med hensyn til betaling af bøder og sagsomkostninger mv.

På den baggrund kunne det efter min opfattelse også være ønskeligt, hvis DR overvejede f.eks. i sine etiske retningslinjer udtrykkeligt at fastslå, at det aldrig – uanset hvilke journalistiske formål det måtte tjene – kan komme på tale f.eks. at foretage eller medvirke til handlinger mv., som man med sikkerhed eller sandsynlighed anser for strafbare eller på anden måde retsstridige.

Dette kunne efter min vurdering være egnet til at modvirke, at DRs praksis vedrørende friholdelse af medarbejdere giver anledning til misforståelser med hensyn til DRs grundlæggende respekt også for den del af lovgivningen, der kan sætte grænser for den journalistiske frihed.

Jeg har ligeledes henstillet til DR, at DR overvejer det nævnte spørgsmål og inden 8 uger meddeler mig resultatet af disse overvejelser.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

---

Jeg modtog herefter brev af 15. september 2016 fra DR, hvor DR skrev, at DR ville indsætte en introduktion i sine retningslinjer, der overordnet beskrev den redaktionelle ansvarsfordeling og proces i DR.

DR skrev videre, at udgangspunktet for al programproduktion i DR er, at såvel DR som DRs journalister overholder lovgivningen, og at det derfor også er det implicite udgangspunkt for DRs etiske retningslinjer. I forlængelse af min udtalelse havde DR dog besluttet at fremhæve dette udgangspunkt, således at det fremgik eksplicit af DRs etiske retningslinjer.

DR ville herefter indsætte bl.a. følgende i sine etiske retningslinjer:

**”Strafbare eller retsstridige handlinger eller medvirken hertil**

DRs programvirksomhed skal udøves indenfor gældende lovgivning, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det må derfor aldrig være en bevidst strategi for DR og/eller DRs medarbejdere at begå eller medvirke til strafbare eller retsstridige handlinger. På den anden side bør DR og/eller DRs medarbejdere ikke afstå fra at

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

foretage handlinger af frygt for at overtræde f.eks. straffeloven, når handlingerne vel at mærke er tilstrækkeligt begrundet i f.eks. beskyttelsen af journalistisk arbejde i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

...

DR vil som udgangspunkt friholde DRs medarbejdere for bøder, erstatning/godtgørelse og sagsomkostninger for forhold begået som led i medarbejderens udførelse af journalistisk virksomhed for DR (forhold, der ikke har direkte tilknytning til DRs journalistiske virksomhed, er undtaget, fx er parkeringsafgifter/bøder og fartbøder undtaget).

DR kan vælge at afvise at friholde en medarbejder, hvis vedkommende har handlet uden for de adfærdsnormer, der generelt gælder for journalister. Det samme gælder, hvis handlingen for den pågældende må fremtræde som uacceptabel adfærd, hvis der er handlet i strid med ledelsens instrukser, eller hvis medarbejderen har gjort sig skyldig i svigagtige forhold.”

Jeg har efterfølgende ved opslag på DRs hjemmeside konstateret, at DRs etiske retningslinjer er blevet opdateret i overensstemmelse hermed.

Jeg modtog endvidere brev af 16. september 2016 fra kulturministeren. Ministeren skrev, at han tog min udtalelse til efterretning. Han skrev bl.a. også, at det var hans umiddelbare opfattelse, at der med bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 15, stk. 1, og forarbejderne hertil fra lovgivers side var fastlagt en tilstrækkelig generel hjemmel for DR til at disponere inden for sin økonomiske ramme. I den forbindelse fandt ministeren det ikke umiddelbart hensigtsmæssigt, at der i radio- og fjernsynsloven blev indsat en særlig hjemmel, der forholdt sig til spørgsmålet om DRs anvendelse af licensmidler til friholdelse af medarbejdere for beløb, der var pålagt i anledning af strafbare eller i øvrigt retsstridige handlinger.

Kulturministeren orienterede samtidig Folketingets Retsudvalg og Folketingets Kulturudvalg om sin opfattelse ved en kopi af ministerens brev af 16. september 2016.