

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2016.9711 (Gældende)

2016-30. DR kunne afslå en journalists anmodning om aktindsigt i overordnede budgetoplysninger for P1

Ministerium: Folketinget

Journalnummer: Sag nr. 15/05166

2016-30. DR kunne afslå en journalists anmodning om aktindsigt i overordnede budgetoplysninger for P1

En journalist klagede til ombudsmanden over, at DR havde afslået aktindsigt i oplysninger om DR's samlede udgift til P1's programvirksomhed og P1's samlede indtægter.

Afslaget var meddelt efter princippet om meroffentlighed, hvor DR lagde vægt på hensynene bag 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.

Da P1's programbudget er et dokument omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, og dermed undtaget fra offentlighedsloven, var ombudsmanden enig med DR i, at spørgsmålet om aktindsigt i de overordnede budgetoplysninger skulle afgøres efter princippet om meroffentlighed.

DR havde i afgørelsen lagt særlig vægt på hensynet til DR's uafhængige stilling og til DR's konkurrencemæssige position.

Ombudsmanden mente, at der var tale om helt overordnede tal, som kun havde en indirekte tilknytning til P1's programvirksomhed. Og der må være en grænse for, hvor indirekte relationen til den konkrete programvirksomhed kan være, for at hensynene bag § 86, stk. 1, kan føre til et afslag på meroffentlighed.

Da § 86, stk. 1, er tiltænkt en ganske omfattende rækkevidde, må der efter ombudsmandens opfattelse imidlertid ganske meget til for at statuere, at grænsen er overskredet.

På den baggrund og på grundlag af den forklaring, som DR havde givet om baggrunden for at afslå meroffentlighed, havde ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at oplysningernes tilknytning til P1's programvirksomhed var så indirekte, at hensynene bag § 86, stk. 1, ikke kunne begrunde afslaget.

(Sag nr. 15/05166)

Nedenfor gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalistens kollega, som varetog korrespondancen i sagen), efterfulgt af en sagsfremstilling

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: det medie, på hvis vegne journalisten anmodede om aktindsigt

B: journalisten

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om DR's afslag på aktindsigt i overordnede budgetoplysninger for DR's radiokanal P1.

Medie A v/journalist B bad den 11. november 2015 DR om aktindsigt i følgende 5 budgetposter for P1 for perioden 2015:

1. Overordnet budget fratrullet faste udgifter (vand, varme, bygninger, kantine etc.)
2. Udgifter til programvirksomhed
3. Udgifter til distribution, teknik og IT
4. Udgifter til lønninger
5. Indtægter.

I en afgørelse af 23. november 2015 afslog DR aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, hvorefter sager og dokumenter vedrørende DR's programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra offentlighedsloven.

DR afslog også at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed. DR henviste til, at der af DR's public service-kontrakt fremgik budgettal for bl.a. DR's kanaler på overordnet niveau for 2015.

DR har afgivet udtalelser i sagen henholdsvis den 18. december 2015 og den 19. april 2016. Den 5. april 2016 holdt jeg et møde med DR om sagen.

Som bilag 5 til DR's udtalelse af 18. december 2015 modtog jeg en kopi af DR's programbudget for P1 for henholdsvis år 2015 (som medie A's aktindsigtsanmodning vedrører) og for år 2016.

2. Hvilke af de ønskede oplysninger er DR i besiddelse af?

2.1. Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter kun dokumenter, der faktisk eksisterer i forbindelse med sagen på tidspunktet for aktindsigtsanmodningens modtagelse. Se bl.a. de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 7, stk. 1, og pkt. 3.3.1. i de almindelige bemærkninger til loven, jf. L 144, fremsat den. 7. februar 2013. Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 171.

Det kan således ikke kræves, at en myndighed i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning tilvejebringer nye oplysninger. Det gælder også for dokumenter, der kan være omfattet af § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven.

Efter min gennemgang af DR's afgørelse af 23. november 2015 og DR's udtalelse af 18. december 2015 var jeg ikke i stand til at konstatere, om DR havde vurderet aktindsigt i samtlige budgetposter opregnet i

aktindsigtsanmodningens punkt 1-5, eller om DR kun havde taget stilling til en delmængde, fordi DR kun var i besiddelse af nogle af de ønskede budgetoplysninger, herunder eventuelt i estimeret form.

Det var bl.a. på den baggrund, at jeg bad DR om et møde.

På mødet, som blev afholdt den 5. april 2016, bad jeg DR om i en supplerende udtalelse at redegøre nærmere for, hvilke af de ønskede oplysninger DR var i besiddelse af, og dermed hvilke oplysninger DR i sin afgørelse af 23. november 2015 havde vurderet aktindsigt i forhold til.

2.2. På baggrund af DR's supplerende udtalelse af 19. april 2016 må jeg forstå forholdet således:

Budgetposterne i pkt. 1, 3 og 4 i A's aktindsigtsanmodning

For så vidt angår budgetposterne i pkt. 1, 3 og 4 i A's aktindsigtsanmodning må jeg lægge til grund, at DR ikke – heller ikke i estimeret form – er i besiddelse af disse. Som anført i den supplerende udtalelse henfører DR ikke disse udgifter til de enkelte kanaler og opgør heller ikke udgiftstyperne på kanalniveau.

Budgetposterne i pkt. 2 og 5 i A's aktindsigtsanmodning

For så vidt angår budgetposten i pkt. 2 i A's aktindsigtsanmodning har DR i sin supplerende udtalelse anført, at en del af DR's direkte omkostninger til programmer kan henføres til de enkelte kanaler som direkte kanaludgifter. Det drejer sig om det beløb, den enkelte kanalansvarlige har til at købe programmer for – enten internt i DR eller eksternt. Denne udgift "er det nærmeste, DR kan komme det af klager definerede pkt. 2: Udgifter til programvirksomhed".

DR er således i besiddelse af oplysninger svarende til pkt. 2.

DR har endvidere anført, at budgetposten i aktindsigtsanmodningens pkt. 5 har tæt sammenhæng med pkt. 2 om udgifter til programvirksomhed, idet indtægter opgøres på kanalniveau, og som den klare hovedregel er der på P1 ikke andre indtægtskilder end den programmæssige bevilling. Programindkøbsbudgettet og indtægter på P1 er derfor, når budgetterne overholdes, det samme tal. Der er således tale om samme beløb, og de to punkter – 2 og 5 – udgør dermed det direkte indkøbsbudget for P1 i et givet år.

Af de efterspurgte poster er det således kun pkt. 2 og 5, som DR til en vis grad opgør på kanalniveau

2.3. Sammenfattende lægger jeg herefter til grund, at det kun er posterne i pkt. 2 og 5, som DR til en vis grad opgør på kanalniveau, og som DR derfor er i besiddelse af. Disse poster (udgifter til programvirksomhed og indtægter) fremgår således af DR's programbudget for P1.

Allerede fordi DR herefter ikke var i besiddelse af oplysninger for så vidt angår budgetposterne i pkt. 1, 3 og 4 i A's aktindsigtsanmodning, kan jeg ikke kritisere, at DR ikke gav aktindsigt i oplysninger herom.

Den følgende vurdering er derfor afgrænset til at omhandle DR's afslag på aktindsigt i budgetposterne omtalt i pkt. 2 og 5 i A's aktindsigtsanmodning.

3. Retsgrundlag

3.1. § 86, stk. 1, i radio- og fjernsynsloven (lovbekendtgørelse nr. 255 af 20. marts 2014) lyder således:

”§ 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. ”

I forarbejderne til bestemmelsen er det anført, at der er tale om videreførelse af den dagældende bestemmelse i § 73 a i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, og at der ikke er tilsigtet indholdsmæssige ændringer.

Bestemmelsen i § 73 a, stk. 1, blev indsat i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed ved lov nr. 1101 af 22. december 1993 om ændring af bl.a. lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. I lovforslaget havde bestemmelsen følgende ordlyd (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 656):

”§ 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 almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende om DR's (og dengang TV2's) forhold til offentlighedsloven mv. (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 659 f.):

”Lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven har som anvendelsesområde den offentlige forvaltning. Dette begreb omfatter som udgangspunkt alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også særlige forvaltningsenheder som DR og TV 2.

DR's og TV 2's virksomhed er imidlertid forskellig fra forvaltningsvirksomhed i traditionel forstand.

Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV2 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 forvalt-

ningsloven 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, stk. 1, 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 der fra flere sider rejst spørgsmål om rækkevidden af den foreslåede bestemmelse. Kim Behnke fra Fremskridtspartiet anførte bl.a. følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg F, sp. 1247 f.):

”Så er der spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks Radio skal være underlagt offentlighedsloven, og dér kan vi da godt 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 Rigsrevision og Statsrevisorat 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. ”

Daværende kulturminister, Jytte Hilden, Socialdemokraterne, svarede hertil følgende (Folketingstidende 1993-94, tillæg F, sp. 1253):

”(…) 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 stillede kulturministeren i betænkningen over lovforslaget (Folketingstidende 1993-94, tillæg B, sp. 137 f.) ændringsforslag til affattelsen af bestemmelsen i § 73 a, således at den kom til at svare til den nuværende ordlyd af § 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.

3.2. Jeg har tidligere udtalt mig om forståelsen af § 86, stk. 1, i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. den sag, der er gengivet på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag nr. 2012-23, hvor jeg bl.a. foretog nogle nuanceringer i forhold til ombudsmandens tidligere udtalelse af 22. juni 2011 i samme sagskompleks (ombudsmandens j.nr. 2010-2489-5002 vedrørende DR's afslag på aktindsigt i oplysninger om DR's udgifter til korrespondenter i USA).

Om spørgsmålet om, hvor tæt en sammenhæng dokumenter vedrørende forretningsmæssige forhold skal have med programvirksomheden, for at de er omfattet af bestemmelsen (”i tilknytning hertil”), udtalte jeg følgende i sagen 2012-23:

”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:

...

Jeg er enig med DR i, at bestemmelsen i § 86, stk. 1, efter sin ordlyd og sine forarbejder kan siges at åbne op 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-foretager, 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 (...) og efter at have modtaget DR's udtalelse (...) 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 (...). 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. ”

Om spørgsmålet om, hvad der gælder, hvis der er tale om dokumenter, der ikke kun indeholder oplysninger om programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil, men også andre oplysninger (”blandede dokumenter”), udtalte jeg i samme sag nr. 2012-23 bl.a. følgende:

”Efter min opfattelse lægger bestemmelsen i § 86, stk. 1, hverken efter sin ordlyd eller sine forarbejder op til en sontring 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 anlægges en praksis, der bygger på en sådan forståelse.

Det anførte skal imidlertid tages med to forbehold:

...

For det andet (...) er det vigtigt at være opmærksom på, at 'blandede dokumenter' (...) 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 (...). 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."

4. Min vurdering af DR's afgørelse

4.1. Jeg har (som bilag 5 til DR's udtalelse af 18. december 2015) modtaget en kopi af DR's programbudget for P1 for henholdsvis 2015 (som medie A's aktindsigtsanmodning vedrører) og 2016. Programbudgetterne følger i det væsentlige samme systematik, og jeg vil i det følgende blot omtale dem under ét som "programbudgettet".

Programbudgettet for P1 er opdelt i henholdsvis indtægter (bevilling og andre indtægter) og udgifter. For så vidt angår udgiftsposterne opregner programbudgettet samtlige programmer på P1 og anfører udgiften til hvert enkelt program.

A har ikke bedt om aktindsigt i hele programbudgettet for P1 for 2015, men alene i enkelte af programbudgettets oplysninger, nemlig oplysninger om den *samlede* udgift til P1's programvirksomhed (pkt. 2 i journalist B's aktindsigtsanmodning) og P1's *samlede* indtægter (pkt. 5 i B's aktindsigtsanmodning).

DR's afslag på aktindsigt i disse overordnede budgetoplysninger blev meddelt efter princippet om meroffentlighed, hvor DR lagde vægt på hensynene bag radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, særligt hensynet til DR's uafhængige stilling og til DR's konkurrencemæssige position, jf. DR's supplerende udtalelse af 19. april 2016.

Efter min opfattelse kan der ikke være tvivl om, at programbudgettet for P1, der som nævnt opregner alle programmer på P1 og således indeholder detaljerede oplysninger om udgifter på programniveau, er et dokument omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, og dermed undtaget fra offentlighedsloven.

Dette indebærer, at DR kan undtage programbudgettet, dvs. *dokumentet*, i sin helhed.

Og da § 86, stk. 1, omhandler ”sager og dokumenter”, har DR efter bestemmelsen ikke pligt til at foretage en konkret vurdering af de enkelte *oplysninger*, der er indeholdt i dokumentet. Se ovenfor med omtale af min udtalelse i sag nr. 2012-23.

I denne sag understregede jeg imidlertid samtidig betydningen af, at DR i hvert enkelt tilfælde vurderer spørgsmålet om aktindsigt også i lyset af principperne om meroffentlighed. I tilfælde, hvor en sag eller et dokument må anses for 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.

På den baggrund er jeg enig med DR i, at spørgsmålet om aktindsigt i denne sag skulle afgøres efter princippet om meroffentlighed.

DR har vurderet spørgsmålet om meroffentlighed ud fra samme hensyn, som ligger bag bestemmelsen i § 86, stk. 1.

Jeg er enig i, at vurderingen af meroffentlighedsspørgsmålet må ske ud fra en vurdering af styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag bestemmelsen i § 86, stk. 1, og at DR i den forbindelse kunne lægge særlig vægt på hensynet til DR's uafhængige stilling og til DR's konkurrencemæssige position, jf. DR's supplerende udtalelse af 19. april 2016.

4.2. Spørgsmålet er herefter, om de efterspurgte overordnede budgetoplysninger kan siges at have en sådan tilknytning til P1's programvirksomhed, at hensynene bag § 86, stk. 1, kan begrunde afslag på meroffentlighed.

Når de efterspurgte oplysninger er fremkommet ved at lægge de detaljerede oplysninger om udgifter på *programniveau* sammen, kan formuleringen af § 86, stk. 1, umiddelbart tale for at anvende bestemmelsen.

På den anden side er der tale om helt overordnede tal for en kanal, der ”består” af en lang række til dels meget forskelligartede programmer.

Efter min opfattelse er det mest nærliggende at karakterisere de efterspurgte overordnede budgettal sådan, at de kun kan siges at have en *indirekte* tilknytning til P1's programvirksomhed.

Som jeg udtalte i den ovenfor omtalte sag nr. 2012-23, må der være en grænse for, hvor indirekte et *dokuments* relation til den konkrete programvirksomhed kan være for at opfylde betingelsen ”i tilknytning hertil” i § 86, stk. 1.

Efter min opfattelse må der i et tilfælde som det foreliggende, hvor der er tale om en vurdering af meroffentlighed i oplysninger ud fra hensynene bag § 86, stk. 1, på tilsvarende måde være en grænse for, hvor indirekte en *oplysning*s relation til den konkrete programvirksomhed kan være, for at hensynene bag § 86, stk. 1, kan begrunde et afslag på meroffentlighed.

4.3. Med henblik på at få belyst spørgsmålet om de overordnede budgetoplysningers relation til P1's konkrete programvirksomhed nærmere bad jeg på mødet den 5. april 2016 DR om en supplerende udtalelse.

I en supplerende udtalelse af 19. april 2016 skrev DR således om dette spørgsmål:

”Undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86 har bl.a. til formål at sikre DR en fri og uafhængig stilling, særligt vedrørende programlægning og programudøvelse, jf. DRs udtalelse af 19. december 2015 med henvisning til lovens forarbejder.

Aktindsigt i programbudgetterne på kanalniveau vil give et indblik i planlagte udsving og satsninger, og det indbyrdes forhold mellem prioriteringen af DRs kanaler. Det vil medføre, at planlagte tiltag vil være offentligt kendte, før de er implementeret. Et sådant indblik for tredjemand vil efter DRs opfattelse kunne have en begrænsende effekt på DRs mulighed for en fri og uafhængig programlægning.

Undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86 har også til formål at sidestille DR med de øvrige medieaktører. DR skal opfylde en samfundsopgave om blandt andet at nå alle danskere og give brugerne indhold, der skal overholde særlige kvalitetskrav. I den nuværende situation er de øvrige medier ikke omfattet af offentlighedsloven og reglerne om aktindsigt.

Aktindsigt i programbudgetterne på kanalniveau vil derfor stille DR dårligere i forhandlingen med f.eks. eksterne producenter, som ville opnå en indsigt i DRs indkøbsbudget, de ikke ville have over for DRs konkurrenter.

Offentliggøres samlede programbudgetter for DRs kanaler, vil man ved en sammenligning med DRs offentligt tilgængelige sendetider endvidere kunne regne sig frem til DRs minutpriser. Såvel oplysninger om DRs samlede programbudget som oplysninger om minutpriser vil stille DR dårligere end de øvrige aktører på markedet, idet DR handler i konkurrence med private inden- og udenlandske aktører.

Samlet er det derfor DRs vurdering, at aktindsigt i programbudgettet for P1 vil stille DR dårligere både i forhold til fri programplanlægning og i forhold til de øvrige aktører, herunder andre medier, som ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. ”

4.4. For så vidt angår DR's argumentation om, at de omhandlede tal kan afsløre forhold vedrørende programplanlægning og programudøvelse, har B i sine bemærkninger af 9. maj 2016 gjort opmærksom på, at ”der er anmodet om aktindsigt i sidste års budget og ikke dette år”.

Hertil bemærker jeg, at selvom A's aktindsigtsanmodning er begrænset til år 2015, må det i udgangspunktet være korrekt, når DR betragter forholdet sådan, at en eventuel adgang til aktindsigt i budgettal for 2015 vil betyde en tilsvarende adgang til aktindsigt i programbudgetter for efterfølgende år, hvilket vil muliggøre en sammenligning.

B har i sit brev af 9. maj 2016 endvidere henvist til, at Radio24syv har udleveret tilsvarende oplysninger fra denne kanals programbudget.

Det forhold, at Radio24syv har valgt at udlevere sine oplysninger, kan efter min opfattelse ikke i sig selv være afgørende for, om DR skal give meraktindsigt. Dette må (alene) afgøres efter hensynene bag radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1.

4.5. Som jeg skrev ovenfor, finder jeg det mest nærliggende at betragte de efterspurgte oplysninger sådan, at de kun kan siges at have en *indirekte* tilknytning til P1's programvirksomhed, og at der må være en grænse for, hvor indirekte denne relation til den konkrete programvirksomhed kan være, for at hensynene bag § 86, stk. 1, kan begrunde et afslag på meroffentlighed.

Det er ikke muligt at fastlægge generelt, hvornår denne grænse er overskredet. Hvorvidt grænsen skal anses for overskredet, må i vidt omfang bero på en konkret vurdering af den enkelte sag.

Under hensyn til, at § 86, stk. 1, efter sin ordlyd og forarbejder er tiltænkt en ganske omfattende rækkevidde, må der imidlertid efter min opfattelse ganske meget til for at statuere, at grænsen er overskredet.

På den baggrund og på grundlag af den forklaring, som DR har givet i den supplerende udtalelse af 19. april 2016 om baggrunden for at afslå meroffentlighed i de efterspurgte oplysninger, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de ønskede oplysningers tilknytning til P1's programvirksomhed er så indirekte, at hensynene bag § 86, stk. 1, ikke kan begrunde afslaget.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere DR's afslag på at udlevere de efterspurgte oplysninger som led i meroffentlighed.

Sagsfremstilling

I en e-mail af 11. november 2015 anmodede medie A v/journalist B DR om aktindsigt på følgende måde:

”Med henvisning til Offentlighedsloven anmoder jeg hermed om aktindsigt i enkelte faktuelle oplysninger i Danmarks Radios overordnede budget for radiokanalen P1.

TEMA:

- Overordnet driftsbudget for P1

Specifikt anmoder jeg om følgende information:

- For perioden 2015 ønskes følgende information:
 1. Overordnet budget fratrukket faste udgifter (vand, varme, bygninger, kantine etc.)
 2. Udgifter til programvirksomhed
 3. Udgifter til distribution, teknik og IT
 4. Udgifter til lønninger
 5. Indtægter

Data ønskes på maskinlæsbart format, f.eks. Excel-ark, kommasepareret fil el. lign.

Jeg forstår, at DR ikke udleverer mere detaljerede budgetter for kanalerne end de som findes i public service-redegørelsen, og jeg kan læse fra tidligere ansøgninger om aktindsigt, at disse er blevet afvist med henblik på Radio- og fjernsynslovens § 86, og derfor ikke kan udleveres. Jeg skal i den forbindelse anføre, at ingen af de oplysninger, jeg anmoder om, indeholder informationer, der kan forringe P1's konkurrence- eller forretningsmæssige position, da der udelukkende er tale om overordnede budgetoplysninger og altså ikke oplysninger på det enkelte program- eller kontraktniveau.

Jeg skal endvidere bede Danmarks Radio om at anvende Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed, og jeg tillader mig at henlede opmærksomheden på den i Offentlighedslovens § 36 angivne svarfrist på 7 arbejdsdage. ”

I en afgørelse af 23. november 2015 skrev DR bl.a. således:

”Jeg forstår din mail sådan, at du er bekendt med, at DRs kanalbudgetter er undtaget fra aktindsigt i medfør af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, men at du mener, at DR bør give aktindsigt i budgettet for P1 med angivelse af konkrete budgetposter efter princippet om meroffentlighed, idet du mener, at der ikke er konkurrence- eller forretningsmæssige forhold som kan begrunde et afslag.

Først og fremmest kan jeg henvise dig til DRs Public service-kontrakt for 2015-2018, som er indgået med Kulturministeriet. Kontrakten er tilgængelig på www.kum.dk eller via dette link: (...).

Af public service-kontrakten fremgår budgettal for bl.a. DRs kanaler på overordnet niveau for 2015. Budgettet indeholder samtlige udgifter til DR fordelt på kanaler inklusiv alle faste udgifter (vand, varme, bygninger, kantine etc.) fordelt ligeligt mellem kanalerne. Der er således tale om allerede offentliggjorte oplysninger. Endvidere fastlægger kontrakten de nærmere rammer for gennemsigtighed i forhold til DRs fordeling af ressourcer på forskellige formål, herunder de enkelte tv- og radiokanaler.

Du beder om indsigt i detaljerede poster i DRs budget for P1.

DRs programvirksomhed og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil er undtaget fra offentlighedsloven efter radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1.

Hensynene bag undtagelsen er bl.a., at man fra lovgivers side vil sikre DR en så fri og uafhængig en stilling som muligt, ikke mindst når det handler om programvirksomheden.

Derudover agerer DR som bekendt i et marked på linje med en lang række danske og internationale medier, og man har derfor ikke ønsket at stille DR ringere end de øvrige aktører.

Disse hensyn har DR inddraget i vurderingen af, om der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed. DR har konkret vurderet, at der ikke kan gives aktindsigt i P1s budget på mere detaljeret niveau end i Public service-kontrakten, da det efter DRs opfattelse dels vil stille DR ringere end andre nationale og internationale aktører, dels kunne være til hinder for DRs frie og uafhængige stilling som public service-station.

DRs afgørelser om aktindsigt er endelige og kan ikke indklages for anden administrativ myndighed, jf. radio- og fjernsynslovens § 17, stk. 4. ”

Ved e-mail af 25. november 2015 fremsendte du en klage til mig fra B over DR's afgørelse. B gjorde gældende, at DR ikke kunne afvise anmodningen om aktindsigt med henvisning til radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1, da ingen af de ønskede oplysninger indeholder informationer, der kan forringe DR's eller P1's forretningsmæssige position, da der udelukkende er tale om overordnede budgetoplysninger og altså ikke oplysninger på det enkelte program- eller kontraktniveau.

Ved brev af 30. november 2015 bad jeg DR om en udtalelse om sagen. Jeg bad om, at DR i sin udtalelse nærmere redegjorde for, hvorfor de ønskede oplysninger efter DR's opfattelse er omfattet af anvendelsesområdet for radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1. Jeg bad i den forbindelse DR om specifikt at forholde sig til det, som var anført i klagen om, at de ønskede oplysninger udelukkende har karakter af ”overordnede budgetoplysninger”, og at der ”altså ikke [er tale om] oplysninger på det enkelte program- eller kontraktniveau”.

I en udtalelse af 18. december 2015 skrev DR bl.a. følgende:

”Supplerende oplysninger om sagsforløbet

Klager henvendte sig første gang til DR om emnet den 9. november 2015 til leder (...), som henviste til de offentliggjorte estimerede budgetoplysninger. (...) oplyste, at der i de estimerede budgettal indgår en fordeling af DRs faste udgifter til vand, varme, bygninger mv. Kopi af korrespondancen er vedlagt som bilag 1.

Anmodningen om aktindsigt af 11. november 2015, den mellemliggende korrespondance og DRs afslag af 23. november 2015 er vedlagt som bilag 2.

Oplysninger om de estimerede budgetoplysninger er efterfølgende uddybet af DR over for klager ved interviews i forbindelse med klagers artikler om budgettet for P1. Kopi af artikel (...) er for overblikkets skyld vedlagt som bilag 3.

DRs opgørelse af budget på kanalniveau

Klager beder om aktindsigt i nogle af klager definerede budgetposter ud fra DRs overordnede driftsbudget for P1.

Det fremgår af DRs Public service-kontrakt for 2015-2018, at DR skal fortsætte arbejdet med større gennemsigtighed i forhold til DRs fordeling af ressourcer til forskellige formål, herunder de enkelte radio- og tv-kanaler. Det fremgår ligeledes, at ’kanal’ ikke er en dimension i DRs økonomisystemer, og at en opgørelse på kanalniveau derfor nødvendigvis må udgøre et estimat. Det er anslået alene ca. 40 % af DRs udgifter, der direkte kan henføres til de enkelte kanaler. Estimatet laves derfor på baggrund af en fordelingsnøgle ud fra de direkte kanalhenførbare udgifter.

DR har redegjort for sammenhængen til Kulturministeriet i redegørelse af 1. marts 2013, som indeholder DRs forslag til, hvordan kravet om større gennemsigtighed i mediaaftalen for 2012-2014 kan imødekommes. Notatet er vedlagt som bilag 4. I den forbindelse blev opgørelsesmetoden for DRs budgetter således drøftet og fastlagt, hvilket senest er videreført i DRs Public service-kontrakt for 2015-2018 i aftalen mellem DR og Kulturministeriet. Se punkt 12 i Public service-kontrakten side 16ff.

Der er således tale om en politisk aftalt opgørelsesmetode og åbenhedsgrad.

DR har både i korrespondancen i bilag 1 og i afslaget af 23. november 2015 henvist til, at de opgjorte budgettal er estimater, hvori DRs faste udgifter indgår efter fordeling mellem kanalerne, og der er henvist til henholdsvis DRs public service-redegørelse 2014 og til DRs Public service-kontrakt for 2015-2018.

DRs programbudget for P1 for både 2015 og 2016 er vedlagt som bilag 5. DR beder om, at bilaget ikke udleveres i forbindelse med evt. partshøring af klager.

Programbudgettet indeholder detaljerede oplysninger om udgifter på programniveau og er efter DRs opfattelse klart omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen i radio- og fjernsynslovens § 86. Programbudgettet udgør de oplysninger, som er direkte kanalhenførbare, jf. beskrivelsen af opgørelsesmetoden for estimerede kanaludgifter ovenfor, og er derfor centrale for fastlæggelse af fordelingsnøgle og det overordnede driftsbudget for P1.

Klager beder om aktindsigt i fem af klager specificerede budgetposter for 2015:

1. Overordnet budget fratrullet faste udgifter (vand, varme, bygninger, kantine etc.)
2. Udgifter til programvirksomhed
3. Udgifter til distribution, teknik og IT
4. Udgifter til lønninger
5. Indtægter

Klager anfører i sin klage af 25. november 2015, at der udelukkende er tale om 'overordnede budgetoplysninger', og at radio- og fjernsynsloven § 86, stk. 1 derfor ikke finder anvendelse.

Som generel bemærkning hertil er det DRs klare opfattelse, at også overordnede budgetoplysninger er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det forhold, at der skulle være tale om mere generelle oplysninger om DRs programvirksomhed medfører således ikke, at radio- og fjernsynsloven § 86 ikke kan finde anvendelse.

Undtagelsen har et bredt anvendelsesområde, hvilket fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 659 f.):

'Det bemærkes, at dokumenter vedrørende programvirksomheden omfatter alle dokumenter, som direkte eller indirekte har relation til programvirksomheden eller den redaktionelle proces.'

Denne forståelse fremgår også af Folketingets Ombudsmands udtalelse 2012-23, hvori det er præciseret, at det ikke er en betingelse for anvendelsen af radio- og fjernsynsloven § 86, at aktindsigt i de pågældende sager og dokumenter rent faktisk vil afsløre noget mere konkret om DRs programvirksomhed eller redak-

tionelle processer. Som anført af ombudsmanden i sammenhæng hermed er der dog grænser for, hvor indirekte et dokument relation til programvirksomheden kan være for at være omfattet af bestemmelsen.

Af bemærkningerne til radio- og fjernsynsloven § 86 fremgår endvidere:

Hensynet til informations- og ytringsfriheden og den kunstneriske frihed generelt tilsiger, at der gives DR og TV2 en så fri og uafhængig stilling som muligt, herunder særlig vedrørende programlægning og programudøvelse, samt vedrørende de øvrige dispositioner, der indirekte vil påvirke programvirksomheden.

Aktindsigt i budgettet vil give indblik i rammerne for programproduktionen og i, hvordan det kommende år forventes at se ud for kanalen. Indblik i selv overordnede tal vil kunne give indsigt i planlagte ændringer eller prioriteringer for den enkelte kanal. Offentlighed om sådanne oplysninger vil være til skade for DR, idet der i budgettet vil være taget højde for eventuelle endnu ikke udmeldte ændringer og prioriteringer.

Efter DRs opfattelse udgør hele budgettet for P1 – og dermed også de af klager specificerede budgetposter, i det omfang disse kan gøres op særskilt – forhold i direkte tilknytning til programvirksomheden, idet budgettet indeholder oplysninger om programbudget og bevillinger til både P1 generelt og til de enkeltstående programmer.

I forlængelse af beskrivelsen af opgørelsen af de estimerede kanalbudgetter ovenfor har DR følgende kommentarer til de af klager specificerede budgetposter: I de offentliggjorte budgettal indgår både faste udgifter (af klager defineret som vand, varme, bygninger, kantine etc.), udgifter til distribution, teknik og udgifter til lønninger. Disse udgiftstyper er af klager angivet som nummer 1, 3 og 4 i anmodningen om aktindsigt.

Beløbene opgøres ud fra før omtalte fordelingsnøgle og er derfor alle knyttet op på det direkte kanalhenførbare programbudget.

Udgifter til programvirksomheden (af klager angivet som nummer 2) er de udgifter, som fremgår af programbudgettet for P1 fremsendt til brug for ombudsmandens sagsbehandling som bilag 5. Såvel de enkeltstående budgetposter på programniveau som den overordnede programbudgetramme udgør forhold i direkte tilknytning til DRs programvirksomhed og er således omfattet af undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86.

Af programbudgettet fremgår også bevillingerne til P1, som dermed udgør kanalens 'indtægter' (angivet af klager som nummer 5). Her gør de samme forhold sig gældende, som for udgifterne til programvirksomheden, idet der såvel for enkeltbevillinger, som både kan være på programniveau og på mere generelt niveau, som for den samlede bevillingsramme er tale om forhold i direkte tilknytning til programvirksomheden. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at DR har en intern regel om, at radioprogrammer ikke kan sponsoreres, jf. kapitel 22 i DRs programetik (som er offentligt tilgængelig på www.dr.dk/producent). P1's midler udgøres således af bevillingerne alene.

Sammenfattende er det således DRs opfattelse, at såvel det 'overordnede driftsbudget' som de af klager specificerede budgetposter udgør programvirksomhed omfattet af anvendelsesområdet for radio- og fjernsynslovens § 86. ”

Den 5. januar 2016 sendte jeg en kopi af DR's udtalelse til dig med henblik på at modtage medie A's eventuelle bemærkninger.

I et partshøringssvar af 12. januar 2016 skrev B bl.a. således:

"DR skriver, at det eksisterende programbudget indeholder detaljerede oplysninger på programniveau, og derfor efter DR's opfattelse klart er omfattet af undtagelsen i radio- og fjernsynsloven. Her vil undertegnede gøre opmærksom på, at der netop ikke er anmodet om budgetdetaljer på programniveau, men derimod et samlet, overordnet programbudget, der kunne anvendes til sammenligning med Radio24syvs programvirksomhed.

Undertegnede vil i den forbindelse gøre opmærksom på, at Radio24syv uden videre har fremlagt de mulige, overordnede budgettal. Det fremgår af artiklen i DR's bilag 3.

DR skriver videre, at aktindsigt vil give indblik i rammerne for programproduktionen og i, hvordan det kommende år forventes at se ud for kanalen. I den forbindelse vil undertegnede gøre opmærksom på, at der er anmodet om aktindsigt i budgettal for 2015 og altså ikke for det kommende år.

DR skriver desuden, at undtagelsen har et bredt anvendelsesområde, hvilket fremgår af forarbejderne til bestemmelsen. Her vil undertegnede rette opmærksomhed på, at bestemmelsen er skabt med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden for DR, herunder journalisternes research og programplanlægning.

I den forbindelse vil undertegnede nævne Ombudsmandens udtalelse 2012-23, hvori det fremgår at økonomiske oplysninger er omfattet af undtagelsen i de tilfælde, hvor oplysningerne kan påvirke kommende udsendelser. Heri står også nævnt:

'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 (...)

Kulturministeren (Jytte Hilden, Socialdemokraterne) svarede hertil følgende:

'(...) 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 (...)'

Slutteligt vil undertegnede blot understrege, at der er tale om indsigt i overordnede budgetrammer og i det tilfælde, hvor en eller flere af de fem angivne punkter, der ønskes aktindsigt i, ikke kan opgives, ønskes der efter princippet om meroffentlighed indsigt i de mulige, herunder eksempelvis DR P1's samlede programbudget.

For overblikkets skyld vedlægger undertegnede artikler skrevet i forbindelse med anmodningen om aktindsigt, hvor det bl.a. fremgår, at et flertal i medieordførerkredsen ønsker budgetrammerne lagt frem. "

I et brev af 14. januar 2016 sendte jeg en kopi af A's bemærkninger til DR med henblik på inden 1 uge at modtage DR's eventuelle bemærkninger.

Ved e-mail af 25. januar 2016 fremsatte DR bemærkninger til B's partshøringssvar.

I brevet fastholdt DR, at "også oplysninger om 'et samlet, overordnet programbudget' er omfattet af undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86, stk. 1". DR henviste bl.a. til, at hensynene bag undtagelsen ikke kun er hensynet til at sikre informations- og ytringsfriheden for DR, men også at sidestille DR med kommercielle aktører på mediemarkedet, idet disse ikke er underlagt regler om aktindsigt.

DR var ikke enig med B i, at det er en betingelse, at økonomiske oplysninger skal kunne påvirke kommende udsendelser for at være omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86. Min sag nr. 2012-23 kunne efter DR's opfattelse heller ikke tages til indtægt herfor.

Den 26. januar 2016 sendte jeg dig en kopi af DR's bemærkninger til orientering. Jeg meddelte samtidig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra A og DR.

I et brev af 21. marts 2016 skrev jeg imidlertid til dig, at sagen alligevel ikke var klar til behandling, da jeg havde fundet det hensigtsmæssigt at holde et møde med DR om sagen.

Den 5. april 2016 holdt jeg møde med DR om sagen. På mødet bad jeg DR om en supplerende udtalelse, hvor DR dels kunne redegøre nærmere for, hvilke af de efterspurgte oplysninger DR var i besiddelse af og derfor havde overvejet aktindsigt i, dels kunne give en nærmere forklaring på, hvorfor også overordnede budgetoplysninger efter DR's opfattelse er omfattet af radio- og fjernsynslovens § 86, stk. 1.

I en supplerende udtalelse af 19. april 2016 skrev DR bl.a. således:

"På vort møde redegjorde DR for de nærmere faktiske forhold i sagen og uddybede DRs vurdering af, hvorfor de efterspurgte oplysninger er undtaget i medfør af radio- og fjernsynsloven § 86, stk. 1.

Med henvisning til drøftelserne på mødet har DR følgende supplerende bemærkninger:

De faktiske forhold

DR offentliggør i Public Service Redegørelsen estimerede tal for fordelingen af omkostninger på kanalniveau. Det er imidlertid kun en mindre del af de samlede omkostninger, som faktisk kan henføres til de enkelte kanaler (i 2013 ca. 40 pct., men dette tal varierer over tid).

De estimerede tal i Public Service Redegørelsen udgør derfor ikke faktiske eller eksisterende kanal-budgetter eller -regnskaber, men er udtryk for en approximeret og relativ fordeling af DRs samlede omkostninger på kanalniveau ud fra fordelingen af de enkelte kanalers andel af de kanalhenførbare omkostninger.

Klager i den sag, der lå til grund for vore drøftelser, bad den 11. november 2015 om aktindsigt i 'Overordnet driftsbudget for P1' og specificerede 5 budgetposter:

1. Overordnet budget fratrullet faste udgifter (vand, varme, bygninger, kantine etc.)
2. Udgifter til programvirksomhed
3. Udgifter til distribution, teknik og IT
4. Udgifter til lønninger
5. Indtægter

DR opgør ikke de samlede omkostninger på kanalniveau og udarbejder derfor heller ikke et overordnet driftsbudget med sådanne poster. Heraf følger, at DR ikke er i besiddelse af et dokument, som indeholder de efterspurgte oplysninger, ligesom DR ikke opgør de efterspurgte udgiftsposter på kanalniveau.

En del af DRs direkte omkostninger til programmer kan dog henføres til de enkelte kanaler som direkte kanaludgifter. Det drejer sig om det beløb, den enkelte kanalansvarlige har til at købe programmer for – enten internt i DR eller eksternt. Denne udgift er det nærmeste, DR kan komme det af klager definerede punkt 2: Udgifter til programvirksomhed. DR er således i besiddelse af oplysninger svarende til punkt 2. Bemærk dog, at rettighedsbetalinger ikke indgår i dette beløb, idet denne udgift afholdes centralt.

Klagers punkt 5 har tæt sammenhæng hermed: Indtægter opgøres på kanalniveau og som den klare hovedregel, er der på P1 ikke andre indtægtskilder end den programmæssige bevilling. Der er således ikke f.eks. sponsorater eller andre eksterne indtægter på P1. Programindkøbsbudgettet og indtægter på P1 er derfor, når budgetterne overholdes, det samme tal. Der er således tale om samme beløb, og de to punkter – 2 og 5 – udgør dermed det direkte indkøbsbudget for P1 i et givet år.

Klager beder derudover om aktindsigt i tre andre budgetposter. Fælles for disse er, at DR ikke henfører disse udgifter til de enkelte kanaler og heller ikke opgør udgiftstyperne på kanalniveau. Baggrunden er at der er tale om udgifter til funktioner, som understøtter DR generelt.

For så vidt angår punkt 1, forstår DR klagers punkt sådan, at der spørges til det offentliggjorte budgettal for P1 fratrullet faste udgifter. De faste udgifter må forstås som de udgifter, som ligger ud over de øvrige punkter i klagers anmodning. DR kan ikke henføre de nævnte udgiftstyper til de enkelte kanaler og opgør derfor heller ikke et tal for det samlede budget fratrullet disse udgifter.

DRs udgifter til distribution, teknik og IT, som af klager er angivet som punkt 3, opgøres heller ikke på kanalniveau, da der er tale om funktioner, som understøtter DR generelt. Indkøb, drift og vedligehold mv. af DRs teknologi besluttet og finansieres overordnet og ikke på kanalniveau. DR opgør derfor ikke udgifterne på kanalniveau.

Udgifter til lønninger er heller ikke opgjort på kanalniveau. Udgiften til de enkelte programmer fremgår af DRs programbudget for den konkrete kanal, jf. det tidligere fremsendte programbudget for P1, angivet som DRs bilag 5. Udgiften til P1 programmer, der produceres internt i DR, afregnes fra P1-programbudgettet til den producerende enhed. I udgiften indgår lønninger til medarbejdere.

DR kan ikke opgøre lønninger på kanalniveau i øvrigt, idet den samme producerende enhed ofte leverer programmer/indhold til en anden kanal eller på tværs af kanalerne, f.eks. indslag til radioavisen, til dr.dk eller til tv. Samlet set findes de efterspurgte opgørelser således ikke og understøttes ikke i økonomisystemerne.

Af de efterspurgte poster er det således kun punkt 2 og 5, som DR til en vis grad opgør på kanalniveau. Posterne udgør reelt indkøbsbudgettet på kanalniveau og er direkte knyttet til programvirksomheden. Det er DRs opfattelse, at der er tale om forretningsmæssige forhold i tilknytning til programvirksomheden, og at oplysningerne derfor er undtaget fra offentlighedsloven efter radio- og fjernsynsloven § 86, stk. 1.

Den konkrete anvendelse af radio- og fjernsynsloven § 86

DR har afslået at give aktindsigt i oplysningerne efter princippet om meroffentlighed og har i vurderingen lagt vægt på hensynene bag radio- og fjernsynsloven § 86, særligt hensynet til DRs uafhængige stilling og til DRs konkurrencemæssige position.

Undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86 har bl.a. til formål at sikre DR en fri og uafhængig stilling, særligt vedrørende programlægning og programudøvelse, jf. DRs udtalelse af 19. december 2015 med henvisning til lovens forarbejder.

Aktindsigt i programbudgetterne på kanalniveau vil give et indblik i planlagte udsving og satsninger, og det indbyrdes forhold mellem prioriteringen af DRs kanaler. Det vil medføre, at planlagte tiltag vil være offentligt kendte, før de er implementeret. Et sådant indblik for tredjemand vil efter DRs opfattelse kunne have en begrænsende effekt på DRs mulighed for en fri og uafhængig programlægning.

Undtagelsen i radio- og fjernsynsloven § 86 har også til formål at sidestille DR med de øvrige medieaktører. DR skal opfylde en samfundsopgave om blandt andet at nå alle danskere og give brugerne indhold, der skal overholde særlige kvalitetskrav. I den nuværende situation er de øvrige medier ikke omfattet af offentlighedsloven og reglerne om aktindsigt.

Aktindsigt i programbudgetterne på kanalniveau vil derfor stille DR dårligere i forhandlingen med f.eks. eksterne producenter, som ville opnå en indsigt i DRs indkøbsbudget, de ikke ville have over for DRs konkurrenter.

Offentliggøres samlede programbudgetter for DRs kanaler, vil man ved en sammenligning med DRs offentligt tilgængelige sendetider endvidere kunne regne sig frem til DRs minutpriser. Såvel oplysninger om DRs samlede programbudget som oplysninger om minutpriser vil stille DR dårligere end de øvrige aktører på markedet, idet DR handler i konkurrence med private inden- og udenlandske aktører.

Samlet er det derfor DRs vurdering, at aktindsigt i programbudgettet for P1 vil stille DR dårligere både i forhold til fri programplanlægning og i forhold til de øvrige aktører, herunder andre medier, som ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. ”

Den 25. april 2016 sendte jeg en kopi af DR's supplerende udtalelse til dig med henblik på at modtage A's eventuelle bemærkninger.

I et brev af 9. maj 2016 skrev B bl.a. følgende:

”Undertegnede er fuldt ud klar over, at DR opgør estimerede tal for fordelingen af omkostninger på kanalniveau i Public Service redegørelsen. Det er disse, der har vakt undertegnede interesse i første omgang. Disse tal giver dog ikke nogen dybere indsigt i, hvordan budgetterne hænger sammen.

DR skriver derimod, at der findes et programbudget for P1, som er en af de fem poster undertegnede har søgt indsigt i. Til orientering er denne post opgivet til undertegnede af Radio24syv uden aktindsigt.

DR skriver, at disse tal efter deres opfattelse er undtaget fra offentlighedsloven efter radio- og fjernsynsloven, da de efter DRs opfattelse kan afsløre forhold vedrørende programplanlægning og programudøvelse. Her vil undertegnede endnu engang gøre opmærksom på, at der er anmodet om aktindsigt i sidste års budget og ikke dette år.

DR skriver desuden, at dette vil give indblik i planlagte udsving og satsninger, og her vil undertegnede for en god ordens skyld understrege, at der selvfølgelig vil blive indhentet kommentarer fra DR, skulle A få aktindsigt i dele af budgettet.

DR skriver videre at andre medier ikke er omfattet af offentlighedsloven, men undertegnede gør her opmærksom på, at der blev søgt aktindsigt i budgettet i forbindelse med en artikel om P1 og vores anden licensfinansierede public service-kanal, Radio24syv.

Radio24syv har ikke ment at indsigt i budgetter forringer konkurrencesituationen, og undertegnede vil blot understrege at DR er finansieret af danskerne, og derfor mener undertegnede også, at det er i offentlighedens interesse at se, hvordan pengene bliver brugt.

Til slut vil undertegnede blot henvise til tidligere korrespondance angående den oprindelige hensigt med undtagelsen fra offentlighedsloven og rette opmærksomhed på, at bestemmelsen er skabt med henblik på at sikre informations- og ytringsfriheden for DR, herunder journalisternes research.

Undertegnede er under den opfattelse, at indsigt i et overordnet programbudget, der ikke er fordelt på de enkelte programmer, ikke kan skade konkurrenceevnen eller fremtidige programmer for Danmarks licensfinansierede nyhedsradio, P1. ”

I et brev af 17. maj 2016 meddelte jeg, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, jeg havde fået fra A og DR.

Jeg sendte samme dag en kopi af A's brev af 9. maj 2016 til DR til orientering.