



FOB 05.309

Myndigheders offentliggørelse af sager på eget initiativ. Det forvaltningsretlige saglighedsprincip

Et luftfartsselskab klagede over at Forbrugerombudsmanden via Forbrugerstyrelsens hjemmeside havde offentliggjort en sag hvori Forbrugerombudsmanden havde meldt selskabet til politiet. Offentliggørelsen af sagen var sket med angivelse af selskabets navn.

Ombudsmanden fastslog at reglerne om tavshedspligt ikke i sig selv var til hinder for offentliggørelsen. Ombudsmanden udtalte imidlertid at det følger af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip at en myndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen eller (anden) saglig grund offentliggør oplysninger om en virksomhed som må anses for belastende for virksomheden.

Ombudsmanden henviste i den forbindelse til principperne i persondatalovens § 5. Herudover må det antages at en myndighed i disse situationer også er undergivet visse begrænsninger som følge af principperne om god forvaltningsskik.

Under hensyn til at Forbrugerombudsmanden har hjemmel til i et vist omfang at offentliggøre sager, og til at offentliggørelsen var sket efter en konkret vurdering med inddragelse af relevante hensyn, mente ombudsmanden ikke at der var grundlag for kritik af Forbrugerombudsmanden.

(J.nr. 2005-0061-303).

Et luftfartsselskab, B, klagede den 7. marts 2003 til Forbrugerombudsmanden over et selskab A i samme branche idet det var B's opfattelse at A overtrådte markedsføringslovens § 2 a om sammenlignende reklame i forbindelse med sammenligning af B's og A's priser i A's e-mail-service. Den 6. juni 2003 udvandede B klagen til også at omfatte sammenlignende reklame trykt i danske dagblade.

Ved breve af 16. juni 2003 og 21. juli 2003 bad Forbrugerombudsmanden A's advokat om bemærkninger til sagen. Forbrugerombudsmanden henledte advokatens opmærksomhed på at A ikke havde pligt til at udtale sig i sagen da forholdet kunne føre til en politianmeldelse.

Forbrugerombudsmanden anmeldte 16. september 2003 A til politiet for overtrædelse af markedsføringslovens § 2 a. Forbrugerombudsmanden underrettede A's advokat herom i et brev af samme dato. Forbrugerombudsmanden orienterede samtidig advokaten om at en kort notits om anmeldelsen ville blive lagt på Forbrugerstyrelsens hjemmeside på internettet et par dage senere.

A's advokat skrev den 17. september 2003 bl.a. følgende til Forbrugerombudsmanden:

“ ...

FOB 05.309

Forvaltningsret 11.9 - 112.2
- 1124.9 - 115.3

Markedsret 1.9 - 2

Personspørgsmål 1

Jeg skal derfor på det kraftigste henstille, at De ikke bringer notitsen på Deres hjemmeside. Som bekendt er gabestokken afskaffet for flere hundrede år siden.”

Af en meddelelse dateret 19. september 2003 på Forbrugerstyrelsens hjemmeside fremgik følgende:

“Forbrugerombudsmanden har den 16. september 2003 anmeldt (A) til politiet for overtrædelse af markedsføringslovens § 2a om sammenlignende reklame.

Forbrugerombudsmanden gik ind i sagen efter at (A) i en reklamekampagne i maj måned oplyste, at flyrejsende kunne opnå en besparelse på 98 % ved at flyve med (A) til London og Frankfurt i forhold til (B)'s laveste priser. Selskabet kørte samtidig reklamekampagner i Norge og Sverige, hvorfor forbrugerombudsmændene også her tog sagerne op.

Da reklamen efter Forbrugerombudsmandens opfattelse er vildledende og sammenligner ydelser, der ikke er sammenlignelige, er sagen foreløbig resulteret i en politianmeldelse.”

A's advokat skrev i den anledning til Forbrugerombudsmanden idet advokaten bl.a. henstillede at Forbrugerombudsmanden tilbagekaldte politianmeldelsen. I et brev af 25. september 2003 svarede Forbrugerombudsmanden bl.a. følgende:

“Endelig skal vi i relation til meddelelsen på hjemmesiden henvise til § 2 i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvoraf det fremgår at Forbrugerombudsmanden skal orientere offentligheden om sager, som han har behandlet og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.”

A's advokat klagede den 5. marts 2004 til mig over Forbrugerombudsmanden/Forbrugerstyrelsen. Han gjorde gældende at Forbrugerstyrelsen i sin egenskab af sekretariat for Forbrugerombudsmanden havde handlet i strid med god forvaltningsskik ved at politianmelde A og ved at offentliggøre politianmeldelsen på Forbrugerstyrelsens hjemmeside. Han begrundede klagen således:

“ ...

Det gøres (...) gældende, at offentliggørelse af politianmeldelsen er krænkende for min klient, idet styrelsen dermed har udstillet min klient som lovbryder. (...) Offentliggørelse af en politianmeldelse er en gabestokmetode, der bør anvendes med en langt større tilbageholdenhed end Forbrugerstyrelsen har demonstreret her.

Sammenfattende har Forbrugerstyrelsen handlet i strid med god forvaltningsskik, idet styrelsen med politianmeldelsen samt offentliggørelsen heraf er gået langt videre end håndhævelsen af markedsføringsloven har nødvendiggjort. Dermed har Forbrugerstyrelsen krænket min klient samt lagt en urimelig og utilbørlig pression på denne.”

Den 19. april 2004 meddelte jeg A's advokat at jeg havde anset det for mest korrekt at sende en kopi af advokatens klage med bilag til Økonomi- og Erhvervsministeriet for at ministeriet kunne få lejlighed til at tage stilling til om ministeriet kunne hjælpe A - som tilsynsmyndighed eller på andet grundlag. Jeg bad advokaten afvente ministeriets svar før han tog stilling til om der var grundlag for at klage til mig igen.

I anledning af sagen indhentede ministeriet en udtalelse fra Forbrugerombudsmanden der den 26. maj 2004 bemærkede følgende:

“ ...

På baggrund af det i sagen foreliggende materiale og den stedfundne skriftveksling finder Forbrugerombudsmanden, at der var et fuldt tilstrækkeligt grundlag for at sende sagen til politimæssig efterforskning med henblik på evt. tiltalerejsning for overtrædelse af strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven. Det er anklagemyndigheden, der afgør, om der skal rejses tiltale. Den endelige afgørelse i sagen træffes af domstolene.

I forbindelse med indgivelse af politianmeldelse orienterer Forbrugerombudsmanden almindeligvis offentligheden på Forbrugerstyrelsens hjemmeside om, at sagen er anmeldt til politiet, ligesom Forbrugerombudsmanden orienterer om sit øvrige arbejde på internettet. Der henvises til § 2 i bekendtgørelse om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvorefter Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller betydning for forståelsen af markedsføringslovens grænser.

Klagen over (A) er behandlet af Forbrugerombudsmanden i overensstemmelse med denne faste fremgangsmåde.”

I en følgeskrivelse - også af 26. maj 2004 - skrev Forbrugerstyrelsen følgende til Økonomi- og Erhvervsministeriet:

“ ...

Forbrugerstyrelsen kan supplerende oplyse, at det efter styrelsens opfattelse er et naturligt led i Forbrugerombudsmandens virksomhed, at Forbrugerombudsmanden anmoder politiet om at foretage en politimæssig efterforskning med henblik på, at der rejses tiltale i sager vedrørende overtrædelse af markedsføringslovens strafbelagte bestemmelser. Indgivelse af politianmeldelse forudsætter, at den anmeldte virksomhed har været hørt, og at Forbrugerombudsmanden har et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der foreligger en overtrædelse. Disse betingelser er efter styrelsens opfattelse opfyldt i den konkrete sag.

Forbrugerstyrelsen er endvidere af den opfattelse, at Forbrugerombudsmandens praksis vedrørende offentliggørelse af politianmeldelser ligger inden for rammerne af forvaltningslovens regler om offentlighed samt den særlige bestemmelse i bekendtgørelsen om Forbrugerombudsmandens virksomhed, hvorefter Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.

...”

I medfør af en ressortomlægning overgik sagen herefter til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. I et brev af 5. januar 2005 til A's advokat redegjorde ministeriet for at ministeriet ikke kunne behandle klager over Forbrugerombudsmanden - grundlaget for ministeriets behandling af sagen var således at ministeriet førte et overordnet tilsyn med at Forbrugerombudsmanden forvaltede sine beføjelser inden for lovens rammer. I brevet anførte ministeriet:

“ ...

På baggrund af en gennemgang af sagens akter, herunder Deres henvendelser og Forbrugerombudsmandens redegørelse, er det Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes vurdering, at Forbrugerombudsmandens sagsbehandling, herunder politianmeldelsen og offentliggørelsen af denne, har været i overensstemmelse med både lovgivningen og god forvaltningsskik.

...

I forbindelse med offentliggørelsen tillægger ministeriet særligt det forhold betydning, at det i bekendtgørelse om regler for forbrugerombudsmandens virksomhed² [note 2: Bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler for ombudsmandens virksomhed] er pålagt Forbrugerombudsmanden at lægge vægt på at orientere offentligheden om sager 'af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser'. Sammenlignende reklame må siges at falde inden for begge disse kategorier, da det er et betydningsfuldt område inden for markedsføringslovgivningen.

Sammenfattende finder Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender derfor ikke anledning til at foretage sig yderligere i sagen.”

A's advokat klagede samme dag - den 5. januar 2005 - på ny til mig og bad mig om at realitetsbehandle sagen i det han henviste til det han havde anført i klagen af 5. marts 2004.

Den 31. januar 2005 bad jeg Forbrugerombudsmanden om en udtalelse i anledning af klagen og om udlån af sagens akter. Jeg bad bl.a. om at Forbrugerombudsmanden i udtalelsen nærmere redegjorde for retsgrundlaget og praksis vedrørende politianmeldelse og offentliggørelse på Forbrugerstyrelsens hjemmeside i sager af den omhandlede karakter. Jeg anmodede om at udtalelsen blev sendt til mig gennem Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender for at ministeriet kunne få lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til det som Forbrugerombudsmanden måtte anføre.

Forbrugerombudsmanden henviste først og fremmest til sin tidligere udtalelse i sagen til Økonomi- og Erhvervsministeriet og Forbrugerstyrelsens fremsendelseskrivelse hertil. Forbrugerombudsmanden uddybede dog sin tidligere udtalelse og anførte følgende:

“ ...

1. Retsgrundlaget og praksis for Forbrugerombudsmandens politianmeldelse og offentliggørelse af sin beslutning herom.

Af markedsføringslovens § 15, stk. 1, fremgår, at Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, at loven overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne. Forbrugerombudsmanden kan i den forbindelse på eget initiativ eller på baggrund af klager fra andre optage sager til behandling, jf. § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler om Forbrugerombudsmandens virke.

Af markedsføringslovens § 14, stk. 2, fremgår, at offentlige straffesager om overtrædelse af loven behandles ved Sø- og Handelsretten, medmindre nærmere kendskab til markedsføringsforhold skønnes at være af uvæsentlig betydning for sagens afgørelse. Rejses der tiltale for overtrædelse af loven, overlades udførelsen af tiltalen til Forbrugerombudsmanden, såfremt Forbrugerombudsmanden fremsætter begæring herom, jf. markedsføringslovens § 19, stk. 6.

Når Forbrugerombudsmanden bliver bekendt med markedsføringsmæssige foranstaltninger, der formodes at udgøre en overtrædelse af markedsføringslovens regler, vurderes det om Forbrugerombudsmanden skal gå ind i sagen. Såfremt Forbrugerombudsmanden ønsker at gå ind i sagen, foretages en høring af den involverede erhvervsdrivende med henblik på at få afdækket eventuelle misforståelser. Såfremt sagen vedrører strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven, bliver den erhvervsdrivende altid informeret om, at den erhvervsdrivende ikke er forpligtet til at udtale sig i sagen, da det ikke kan udelukkes, at sagen vil blive oversendt til politiet med henblik på efterforskning og tiltalerejsning. Det bemærkes, at det er politiet, der forestår den

egentlige efterforskning af sagen og har ansvaret for anklageskriftets endelige udformning.

Efter høring af den erhvervsdrivende vurderes det, om der er grundlag for at indgive politianmeldelse. Såfremt sagen anmeldes til politiet, orienteres den erhvervsdrivende herom, medmindre der vurderes at være risiko for, at øjemedet med efterforskningen herved vil forspildes.

For så vidt angår Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af politianmeldelser på Forbrugerstyrelsens hjemmeside, følger det af § 2 i bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994 om regler for Forbrugerombudsmandens virke, at:

‘Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser.’

Til opfyldelse af denne forpligtelse offentliggør Forbrugerombudsmanden i overensstemmelse med en mangeårig praksis - efter konkret vurdering - sin beslutning om politianmeldelse af en virksomhed på Forbrugerstyrelsens hjemmeside. I vurderingen, af om der i det konkrete tilfælde skal laves en pressemeddelelse med angivelse af virksomhedens navn, indgår blandt andet, hvor mange forbrugere der er berørt af sagen. Såfremt der udarbejdes en pressemeddelelse om anmeldelsen, bliver den erhvervsdrivende informeret herom et par dage forinden. Pressemeddelelsen vil typisk indeholde vores vurdering af, om der er tale om en overtrædelse af markedsføringsloven, samt oplysning om, at sagen er anmeldt til politiet til videre behandling.

Mens sagen efterforskes, orienterer vi efter forespørgsel om, at sagen er oversendt til politiet og henviser pressen til at rette henvendelse dertil. Anmodninger om aktindsigt henvises ligeledes til politiet i denne periode.

...”

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender udtalte i et brev af 29. marts 2005 at ministeriet efter at have vurderet sagen fandt at Forbrugerombudsmanden i forbindelse med indgivelse af politianmeldelse af A havde handlet i god overensstemmelse med lovgivningen og forvaltningsretlige principper. Ministeriet bemærkede at ministeriet herudover ikke havde bemærkninger til sagen, men kunne henholde sig til det af Forbrugerombudsmanden anførte.

A's advokat havde ikke yderligere kommentarer til sagen.

Via telefonisk kontakt den 25. august 2005 med A's advokat blev jeg bekendt med at der var afholdt et retsmøde i sagen. Jeg bad derfor Forbrugerombudsmanden om at få anklageskriftet i sagen tilsendt. Af anklageskriftet fremgik det at Københavns Politi havde nedlagt påstand om bødestraf for overtrædelse af

“...”

markedsføringslovens § 2 a, stk. 2, nr. 1, nr. 3 og nr. 5, jf. § 22, stk. 6, jf. stk. 3, ved den 18. og 19. maj 2003 at have indrykket annoncer i henholdsvis Berlingske Tidende og Jyllandsposten indeholdende prissammenligninger med (B) uden at iagttage betingelserne herfor, herunder uden at angive alle væsentlige forskelle på de sammenlignede flyrejser i annoncerne, ved ikke at dokumentere de relevante prisegenskaber og ved at miskreditere (B) ved brug af følgende tekst:

‘(B) hævder at de har de laveste flypriser i Europa??? Få mig ikke til at le - opnå mindst 98% besparelse i forhold til (B)'s såkaldte, laveste priser’ ”.

(A)'s advokat gjorde under sagen gældende at den indledende undersøgelse af sagen var mangelfuld.

Ombudsmandens udtalelse

“ ...

2. Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af sagen på Forbrugerstyrelsens hjemmeside

...

Straffelovens og forvaltningslovens bestemmelser om tavshedspligt omfatter fortrolige oplysninger, jf. straffelovens §§ 152 ff og forvaltningslovens kapitel 8. Det antages at en oplysning om at en virksomhed der drives i selskabsform, eventuelt har begået en strafbar overtrædelse af særlovgivningen, normalt ikke anses for fortrolig. Bestemmelserne om tavshedspligt er derfor normalt ikke i sig selv til hinder for at en myndighed kan offentliggøre en sådan oplysning. Se hertil John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498 ff.

Af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip følger imidlertid efter min opfattelse at en myndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen eller (anden) saglig grund kan offentliggøre oplysninger om en virksomhed som må anses for belastende for virksomheden. Jeg henviser i den forbindelse til de almindelige principper for behandling af personoplysninger som er fastsat i persondatalovens § 5 (lov nr. 429 af 31. maj 2000), herunder bestemmelsen om at behandling af oplysninger ikke må være uforenelig med 'udtrykkeligt angivne og saglige formål'. Da den foreliggende sag angår oplysninger om en virksomhed, finder persondataloven ikke anvendelse; men principperne i lovens § 5 er efter min mening af en så almen karakter at de i et vist omfang også finder anvendelse uden for persondatalovens anvendelsesområde.

Forbrugerombudsmanden har i et vist omfang hjemmel til at offentliggøre sager, jf. § 2 i bekendtgørelsen om regler for Forbrugerombudsmandens virke (bekendtgørelse nr. 890 af 26. oktober 1994). Af bestemmelsen fremgår det at 'Forbrugerombudsmanden skal lægge vægt på at orientere offentligheden om sager, som er behandlet af Forbrugerombudsmanden og domstolene, og som er af almen interesse eller af betydning for forståelsen af markedsføringslovens bestemmelser'. Bestemmelsen er stort set identisk med indholdet af § 7 i tidligere gældende bekendtgørelser om Forbrugerombudsmandens virke (senest bekendtgørelse nr. 542 af 10. august 1989).

Den netop nævnte bestemmelse i bekendtgørelsens § 2 må sammenholdes med hjemmelsbestemmelsen i markedsføringslovens § 15 hvoraf det fremgår at Forbrugerombudsmandens tilsyn navnlig skal ske ud fra hensynet til forbrugerne, jf. lovens § 15, stk. 1 (lov nr. 699 af 17. juli 2000). Forbrugerombudsmanden har således pligt til at inddrage hensynet til forbrugerne hvilket også må gøre sig gældende ved offentliggørelse af sager.

Forbrugerombudsmandens hjemmel til i et vist omfang at offentliggøre sager må ses i lyset af det omtalte almindelige saglighedsprincip. Offentliggørelse af en sag er ofte af indgribende betydning for den berørte borger eller virksomhed, og offentliggørelsen kan være forbundet med retssikkerhedsmæssige problemer. Dette gør sig især gældende når offentliggørelsen omfatter oplysninger om enkeltpersoner og virksomheders forhold, og når oplysningerne samtidig - som det var tilfældet i denne sag - må opfattes som belastende for de pågældende. Ud over at myndighedernes brug af pressen kan være undergivet visse retlige begrænsninger, antages det således at myndighederne i denne relation også er undergivet visse begrænsninger som følge af principper om god forvaltningsskik. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse i sagen der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 51 (særligt s. 58-59, pkt. 2, i udtalelsen).

Det er på den baggrund min opfattelse at Forbrugerombudsmandens offentliggørelse af en sag bør være baseret på en konkret vurdering der - i hvert fald - omfatter en afvejning af behovet for at informere offentligheden om sagen over for de betænkeligheder, herunder af retssikkerhedsmæssig karakter, som udleveringen af oplysningerne giver anledning til. Forbrugerombudsmanden har i udtalelsen af 18. februar 2005 oplyst at offentliggørelsen af sagen om (A) skete i overensstemmelse med en mangeårig praksis. Om denne praksis er det oplyst at offentliggørelse af sager hvori der er sket politianmeldelse af en virksomhed, sker efter en konkret vurdering, og at der ved afgørelsen af om offentliggørelsen skal ske med angivelse af virksomhedens navn, bl.a. tages hensyn til hvor mange forbrugere der er berørt af sagen.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg at det kan lægges til grund at Forbrugerombudsmanden - som anført - fulgte den ovenfor skitserede praksis ved offentliggørelsen af sagen. Det vil sige at offentliggørelsen skete efter en konkret vurdering med inddragelse af relevante hensyn. Det er på den baggrund min opfattelse at Forbrugerombudsmandens vurdering hvorefter sagen om (A) skulle offentliggøres - med angivelse af virksomhedens navn - ikke kan give anledning til kritik.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

NOTER: (*) FOB 1996, s. 51.