



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2019-26**

**Spørgsmål om aktindsigt  
i rejsebureaus navn  
i afgørelse fra  
Ligebehandlingsnævnet**

## Resumé

3. oktober 2019

*Ligebehandlingsnævnet afslog en anmodning fra en journalist om aktindsigt i navnet på et rejsebureau, der havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling i forbindelse med salg af fodboldrejser.*

Forvaltningsret

11241.3

*I sit afslag på aktindsigt henviste nævnet til den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Nævnet anførte bl.a., at det kunne få vidtrækkende økonomiske konsekvenser for rejsebureauet, hvis dets navn blev videregivet sammen med oplysningen om, at rejsebureauet havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling.*

*Ombudsmanden forstod nævnets afgørelse sådan, at nævnets vurdering byggede på sådanne hensyn til erhvervsmæssige interesser, som efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, kan begrunde undtagelse fra aktindsigt. Ombudsmanden forstod det samtidig sådan, at nævnet havde vurderet, at § 30, nr. 2, ikke i den konkrete sag kunne anvendes til at undtage navnet på rejsebureauet, hvilket ombudsmanden var enig i.*

*Med hensyn til nævnets henvisning til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, bemærkede ombudsmanden, at generalklausulen ikke kan anvendes, hvis det hensyn, som myndigheden ønsker at tilgodese, er fuldt identisk med hensyn, der er tilgodeset ved en af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men betingelserne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse ikke er opfyldt.*

*Ombudsmanden fandt herefter ikke, at Ligebehandlingsnævnet på det foreliggende grundlag ud fra de angivne hensyn til erhvervsmæssige interesser kunne undtage navnet på rejsebureauet fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, og henstillede til nævnet at genoptage sagen.*

(Sag nr. 19/02721)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, oprindeligt stilet til journalisten:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Hvad handler sagen om?

Den 18. og 19. februar 2019 bad du Ligebehandlingsnævnet om aktindsigt i dokumenter vedrørende en afgørelse fra nævnet. I den pågældende afgørelse – der i forvejen var offentliggjort i anonymiseret form – fandt Ligebehandlingsnævnet, at det var i strid med lov om etnisk ligebehandling (lovbekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2012), at et rejsebureau afviste at sælge billetter til en fodboldrejse til en borger.

Du bad i den forbindelse særligt om at blive gjort bekendt med rejsebureauets navn.

I anledning af din anmodning bad sekretariatet for Ligebehandlingsnævnet den 27. februar 2019 rejsebureauet om at angive, om der var særlige hensyn og væsentlige konkrete interesser, der ville lide væsentlig skade, hvis sekretariatet videregav rejsebureauets navn.

I en e-mail af 6. marts 2019 anførte en repræsentant for rejsebureauet bl.a. følgende:

”Såfremt sagens dokumenter og vores klients navn bliver videregivet, vil det være ødelæggende for vores klients omdømme og dermed forretningen (...).”

Sekretariatet for Ligebehandlingsnævnet traf den 13. marts 2019 afgørelse om din anmodning om aktindsigt. Afgørelsen indeholdt bl.a. et afslag på aktindsigt i rejsebureauets navn med henvisning til den såkaldte generalklausul i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Sekretariatet afslod desuden at give aktindsigt i rejsebureauets navn som led i meroffentlighed.

Den 25. marts 2019 klagede du til Ligebehandlingsnævnet over sekretariatets afgørelse. Din klage angik alene spørgsmålet om aktindsigt i rejsebureauets navn.

Ved afgørelse af 24. maj 2019 tiltrådte Ligebehandlingsnævnet sekretariatets afgørelse. Af nævnets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

...

Den indklagede virksomhed er en mindre virksomhed, hvis hovedformål er at sælge billetter til sportsrejser.

Nævnet vurderer, at det vil kunne medføre vidtrækkende økonomiske konsekvenser for den indklagede mindre virksomhed, hvis dennes navn bliver videregivet i forbindelse med en oplysning om, at virksomheden som led i sit primære virke som rejsebureau har overtrådt lov om etnisk ligebehandling.

Nævnet vurderer på den baggrund, at væsentlige hensyn til virksomhedens interesser efter forholdets særlige karakter gør undtagelse af retten til aktindsigt i virksomhedens navn påkrævet.

...

Sekretariatet afvejede i afgørelsen af 13. marts 2019 spørgsmålet om meroffentlighed ud fra forskellige hensyn, herunder de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse af oplysninger. Sekretariatet inddrog hensynet til virksomheden, som oplysningerne handler om, og på den anden side journalistens interesse i at få aktindsigt.

Nævnet vurderer, at der ikke er grundlag for at ændre sekretariatets afvejning i forhold til meroffentlighed."

Den 27. maj 2019 klagede du til mig over Ligebehandlingsnævnets afgørelse af 24. maj 2019.

Den 17. juni 2019 bad jeg nævnet om en udtalelse om sagen. Den 6. august 2019 modtog jeg udtalelsen, som du kommenterede i en e-mail af 12. august 2019, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3 og 4.

## **2. Retsgrundlag mv.**

### **2.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 2 (erhvervsmæssige interesser)**

Offentlighedslovens § 30, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”

I bemærkningerne til § 30, nr. 2, i lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), Folketingstidende 2012-13, er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i nr. 2 er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

...

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i [betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven,] kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.).”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 3, er bl.a. anført følgende om den enslydende § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

### ”3.1. Baggrund og formål

...

Den omhandlede undtagelsesbestemmelses beskyttelsesinteresse er ikke fremhævet i bestemmelsens forarbejder, men det må lægges til grund, at sigtet med bestemmelsen er at beskytte hensynet til erhvervmæssige interesser, jf. betænkning nr. 857/1978 [om offentlighedslovens revision], side 254 f.

...

### 3.3. Sagstyper, hvor bestemmelsen har været anvendt

...

Som yderligere et eksempel til belysning af, hvilke oplysninger der kan anses som oplysninger om forretningsforhold, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, kan der henvises til Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-7. Ministeriet fandt i den sag ikke, at oplysningen om, at et parti ost var sundhedsfarligt, kunne undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, selv om oplysninger af denne karakter såvel på kortere som på længere sigt kunne skade det pågældende mejeris omdømme og dermed afsætningsmulighederne.

Derimod anførte ministeriet, at foreløbige analyseresultater kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2, i tilfælde, hvor resultatet ikke entydigt viste, at mejeriets ost var sundhedsfarlig, hvis det måtte befrygtes, at en offentliggørelse inden det endelige analyseresultat forelå, ville påføre det pågældende mejeri betydelig skade i konkurrencen med andre mejerier.”

Af betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3, fremgår kommissionens overvejelser om den dagældende § 12, stk. 1, nr. 2. Her anføres bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2, tilsigter at undtage oplysninger om konkurrencerelaterede erhvervsforhold fra retten til aktindsigt. Beskyttelsesinteressen er således erhvervsmæssige interesser.

...

Det er kommissionens opfattelse, at hensynet til erhvervsmæssige interesser fortsat bør kunne begrunde begrænsninger i retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.”

I Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 264 f., er bl.a. anført følgende om den gældende offentlighedslovs § 30, nr. 2:

”Hvis oplysningerne viser, at virksomheden anvender ulovlige forretningsmetoder, f.eks. ulovligt dørsalg eller vildledende reklame, er der ganske vist tale om forhold, som virksomheden gerne vil holde for sig selv, men det kan næppe anerkendes, at oplysningerne kan holdes til-

bage som forretningshemmeligheder. Oplysninger, som viser, at virksomheden som led i sine kommercielle aktiviteter overtræder offentlig retlig lovgivning, f.eks. regler om arbejdsmiljø eller skattelovgivning, savner også den erhvervsmæssige legitimitet, der berettiger til, at de kan henregnes til § 30, nr. 2.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 529, er bl.a. anført følgende om § 30, nr. 2:

”(…) Herudover vil oplysninger om, at en virksomhed i forbindelse med sine erhvervsmæssige aktiviteter anvender ulovlige forretningsmetoder eller overtræder lovgivningen (f.eks. miljølovgivningen eller arbejdsmiljøreglerne), ikke i almindelighed være omfattet af § 30, nr. 2 (...). Det gælder uanset at offentliggørelsen af de pågældende oplysninger vil have økonomisk skadevirkning for den pågældende virksomhed.”

I Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 444, er bl.a. anført følgende om § 30, nr. 2:

”Ligeledes kan det ikke anses for en forretningshemmelighed, at en privat virksomhed udøver sin virksomhed i strid med lovgivningen, f.eks. at en virksomheds fødevarerproduktion foregår under sundhedsmæssigt uforsvarlige forhold (...).”

## **2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (generalklausulen)**

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

I bemærkningerne til § 33 i lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013 er bl.a. anført følgende:

”(…) Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

...

Der henvises i øvrigt til [betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven,] kapitel 17, pkt. 4.2.6 (side 681 ff.).”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 4, er bl.a. anført følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13 i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

**”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1**

...

**4.1.2. Væsentlighedsbedømmelsen**

**4.1.2.1.** Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af 'væsentlige hensyn' til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil *lide skade af betydning*, jf. betænkning nr. 325/1963 [om offentlighed i forvaltningen], side 61, og betænkning nr. 857/1978 [om offentlighedslovens revision], side 263.

...

**4.2.6. Hensynet til private og offentlige interesser**

...



#### 4.2.6.2. Bestemmelsens indhold

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt, hvor *væsentlige hensyn* til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i *begrænset omfang*, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er *klart påkrævet*.

Der kan imidlertid ikke drages absolutte grænser for, *hvilke typer af interesser* der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. Den kan således benyttes til – hvad praksis vedrørende bestemmelsen også bekræfter – at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Derudover kan bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det dog antages, at der også stilles strenge krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov, hvor der er tale om at anvende bestemmelsen i sådanne tilfælde (...).”

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan ikke anvendes, hvis det hensyn, som myndigheden ønsker at tilgodese, er fuldt identisk med hensyn, der er tilgodeset ved en af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men betingelserne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse ikke er opfyldt. Jeg henviser til sagen FOB 2017-3 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), min udtalelse af 4. juli 2017 i sagen 16/05552 (offentliggjort på [www.offentlighedsportalen.dk](http://www.offentlighedsportalen.dk)) samt til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 587.

### 3. Ligebehandlingsnævnets bemærkninger

Ligebehandlingsnævnet har i et brev af 6. august 2019 til mig bl.a. udtalt følgende om sagen:

*”Ligebehandlingsnævnets konkrete vurdering efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 og § 14 (meroffentlighed)*

De hensyn, som talte for at undtage aktindsigt i navnet på det indklagede rejsebureau, var virksomhedens størrelse sammenholdt med den sammenhæng, hvori lov om etnisk ligebehandling var blevet overtrådt.

Det indklagede rejsebureau er en mindre virksomhed, hvis hovedformål er at sælge billetter til sportsrejser. Det fremgår af opslag i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), at rejsebureauet i 3. og 4. kvartal 2018 havde [medarbejdere svarende til ganske få årsværk].

Nævnets afgørelse af 30. januar 2019 fastslog, at rejsebureauet som led i sit primære virke havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling. Overtrædelsen blev sanktioneret ved, at indklagede skulle betale en godtgørelse til klager.

På baggrund af den konkrete afvejning vurderede nævnet, at det kunne medføre vidtrækkende økonomiske konsekvenser for det mindre rejsebureau, hvis navnet på rejsebureauet blev videregivet i forbindelse med en oplysning om, at virksomheden som led i sit primære virke som rejsebureau havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling.

Væsentlige hensyn til virksomhedens interesser gjorde efter forholdets særlige karakter, herunder en konkret vurdering af skadevirkning, undtagelse af retten til aktindsigt i virksomhedens navn påkrævet.

Afvejning af flere hensyn medførte, at der ikke blev givet aktindsigt i rejsebureauets navn efter reglen om meroffentlighed.”

#### **4. Dine bemærkninger**

Du har i en e-mail af 12. august 2019 anført følgende bemærkninger til Ligebehandlingsnævnets udtalelse af 6. august 2019:

”Virksomheden ønsker anonymitet for at undgå, at overtrædelsen af ligebehandlingsloven kan skade omdømmet.

Ligebehandlingsnævnet vælger på den baggrund at hemmeligholde virksomhedens navn med henvisning til offentlighedslovens undtagelse for beskyttelse på grund af forholdets særlige karakter (§ 33, nr. 5). Jeg håber, at Ombudsmanden vil fastslå, at denne undtagelse ikke kan bruges i sådanne tilfælde.

Afgørelser fra kontrolinstanser om virksomheders lovovertrædelser kan i mange tilfælde skade de pågældende virksomheders omdømme, hvis de bliver omtalt. Det er netop pointen, fordi det gør det vigtigt for virksomheder at undgå lovovertrædelser.

Hvis Ligebehandlingsnævnets praksis med anonyme afgørelser skulle blive godkendt af ombudsmanden, vil den præventive effekt forsvinde. En mindre bøde betyder ikke noget i sig selv.”

## 5. Min vurdering

**5.1.** Som det fremgår af forarbejderne til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5 – jf. ovenfor under pkt. 2.2 – er det forudsat, at bestemmelsen kun kan anvendes i begrænset omfang, og kun når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Endvidere finder bestemmelsen kun anvendelse, når der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning.

Bestemmelsen er med andre ord tiltænkt et snævert anvendelsesområde.

**5.2.** I afgørelsen af 24. maj 2019 afslog Ligebehandlingsnævnet – med henvisning til den nævnte bestemmelse – aktindsigt i navnet på et rejsebureau, der ifølge den omhandlede afgørelse fra nævnet havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling.

Nævnet har begrundet sin afgørelse med, at det efter nævnets vurdering kunne medføre vidtrækkende økonomiske konsekvenser for den pågældende virksomhed, hvis dens navn blev videregivet i forbindelse med en oplysning om, at virksomheden som led i sit primære virke som rejsebureau havde overtrådt lov om etnisk ligebehandling. Disse synspunkter om økonomiske konsekvenser for den pågældende virksomhed er videreført og uddybet i nævnets udtalelse af 6. august 2019, jf. ovenfor under pkt. 3.

Jeg forstår nævnets afgørelse og udtalelse således, at nævnets vurdering bygger på sådanne hensyn til erhvervsmæssige (økonomiske) interesser, som efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, kan begrunde undtagelse fra aktindsigt. Jeg har samtidig forstået det således, at nævnet konkret har vurderet, at § 30, nr. 2, ikke kunne anvendes i den foreliggende sag.

Det fremgår af offentlighedslovens § 30, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om f.eks. drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.

På det foreliggende grundlag er jeg enig i, at § 30, nr. 2, ikke omfatter – og dermed ikke kan begrunde undtagelse fra aktindsigt af – en oplysning om, at et navngivent rejsebureau ifølge en endelig afgørelse fra Ligebehandlingsnævnet har overtrådt lov om etnisk ligebehandling. Jeg henviser herved til citaterne ovenfor under pkt. 2.1 fra bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 264 f., Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 529, samt Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 444.

**5.3.** Ligebehandlingsnævnet ses ikke at have anført andre hensyn end de anførte om erhvervsmæssige interesser som begrundelse for at afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan som anført i pkt. 2.2 ikke anvendes til at undtage en oplysning fra aktindsigt, hvis det hensyn, som myndigheden ønsker at tilgodese, er fuldt identisk med hensyn, der er tilgodeset ved en af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men betingelserne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse ikke er opfyldt.

Jeg finder på den baggrund ikke, at Ligebehandlingsnævnet på det foreliggende grundlag ud fra de angivne hensyn kunne undtage navnet på rejsebureauet fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 33, nr. 5.

Jeg har derfor henstillet til Ligebehandlingsnævnet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling.

I dette lys har jeg ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har bedt Ligebehandlingsnævnet om at underrette mig om nævnets nye afgørelse, men foretager mig i øvrigt ikke videre på det foreliggende grundlag.

---

Ligebehandlingsnævnet genoptog efterfølgende sagen og meddelte journalisten aktindsigt i rejsebureauets navn.