

# Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fødevareministeriets Klagecenter



Kjeld Hansen  
Druebjerggård  
Tåstrupvej 31  
4672 Klippinge

Den 29. maj 2012  
Sagsnr.: 15169  
Ref.: RIBA  
Tlf.: 22501846

## Afslag på anmodning om aktindsigt fastholdes

I har i brev af 14. marts 2012 klaget over afgørelse af 23. marts 2012 fra Fødevarestyrelsen over afslag på anmodning om aktindsigt i underretninger af konstateret MRSA i svinebesætninger.

Fødevareministeriets Klagecenter har behandlet klagen og fastholder afgørelsen.

### Sammendrag

Der kan hverken i henhold til offentlighedsloven<sup>1</sup> eller miljøoplysningsloven<sup>2</sup> gives aktindsigt i underretninger af besætningerne, hvor Fødevarestyrelsen har konstateret MRSA. Det er vores vurdering, at der er væsentligere hensyn at tage til private interesser end til hensynet ved offentliggørelse.

Fødevareministeriets Klagecenter har ikke taget stilling til, hvorvidt de pågældende oplysninger er omfattet af miljøoplysningsloven. Princippet om meroffentlighed kan ikke føre til et andet resultat.

### Fødevareministeriets Klagecenters begrundelse for afgørelsen

I har med henvisning til miljøoplysningsloven og offentlighedsloven anmodet om aktindsigt i alle underretninger af landmænd, som har fået besked om, at der er konstateret MRSA i deres besætninger.

### *Der kan ikke gives aktindsigt efter offentlighedsloven*

Det er Fødevareministeriets Klagecenters vurdering, at der ikke kan gives aktindsigt i underretning af besætninger med MRSA. Dette anses nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige natur er påkrævet.

<sup>1</sup> Lov om offentlighed i forvaltningen, DSK nr. 11315 af 28. september 1994

<sup>2</sup> Lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovebekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger.

Offentlighedsloven indeholder de almindelige regler for adgang til aktindsigt i dokumenter, og udgangspunktet er, at alle kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dennes virksomhed<sup>3</sup>.

Loven gælder dog ikke for visse typer af sager og dokumenter, ligesom retten til aktindsigt kan begrænses for så vidt angår bestemte oplysninger i dokumenter, der er undergivet aktindsigt<sup>4</sup>.

Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter kun dokumenter, der undergives eller har været undergivet en administrativ sagsbehandling. Dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller forsendelse, er dermed ikke omfattet af retten til aktindsigt. Underretning af landmænd om konstateringen af MRSA på deres bedrift, er efter vores vurdering omfattet af adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven, da Fødevarestyrelsen anvender de indsamlede oplysninger til bl.a. af-rapporteringen til EU-Kommissionen.

Fødevarestyrelsen har i deres afslag på aktindsigt vurderet, at hensynet til private interesser under hensyntagen til forholdets særlige karakter i det foreligge tilfælde er så tungtvejende, at undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 ikke muliggør udlevering af oplysninger om i hvilke besætninger, der er fundet MRSA. Styrelsen har i den forbindelse lagt afgørende vægt på risikoen for stigmatisering af besætningsejeren og dennes familie og ansatte i forhold til hensynet til offentliggørelse af oplysningerne om, hvilke besætninger der har fået konstateret MRSA.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, fungerer som en opsamlingsbestemmelse, der giver mulighed for afslag på aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige og private hensyn end nævnt i §§ 12 og 13, stk. 1, nr. 1-5, gør det nødvendigt at undtage fra offentlighedsprincippet<sup>5</sup>. Ved en gennemgang af forarbejderne til den oprindelige offentlighedslov fra 1970 og den deri tilsvarende bestemmelse ses det, at eksemplerne til undtagelse efter denne bestemmelse ikke er udtømmende, og bestemmelsens anvendelsesområde er dermed ikke endeligt defineret. Det fremgår dog også af både forarbejder, retspraksis og udtalelser fra ombudsmanden, at bestemmelsen kun kan anvendes, når hemmeligholdelse er klart påkrævet.

Klagecentret har hverken i retspraksis eller andre steder kunne finde en situation svarende til denne, men har anvendt nogle af principperne i FOB 96.122, der vedrører udlevering af navnene på to sygeplejersker. Folketingets ombudsmand har i den sag udtalt, at anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er meget snævert. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter, at undtagelse fra aktindsigt er absolut påkrævet af hensyn til beskyttelsen af private eller offentlige interesser.

<sup>3</sup> § 4, stk. 1, i DSK nr. 11315 af 28. september 1994 af lov om offentlighed i forvaltningen.

<sup>4</sup> Kap. 3 i DSK nr. 11315 af 28. september 1994 af lov om offentlighed i forvaltningen.

<sup>5</sup> Offentlighedsloven med kommentarer af Jens Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1998, s. 250.

I betænkning nr. 857/1978 om revision af offentlighedsloven, s. 260, som fremgår af ombudsmandsudtalelsen, har udvalget udtalt:

”Der kan være anledning til indledningsvis at fastslå, at den eksemplifikation på bestemmelsens anvendelsesområde, der er givet i forarbejderne, utvivlsomt ikke er udtømmende, men at også andre beskyttelsesinteresser end de nævnte kan komme i betragtning. Tværtimod er forholdet antagelig det, at der næppe på forhånd kan drages absolutte grænser for, hvilke *typer* af interesser der i givet fald vil kunne varetages gennem anvendelse af generalklausulen. I det omfang, der er spørgsmål om at begrænse offentlighedsprincippet af hensyn til interesser, der falder uden for de i lovmotiverne nævnte, vil der dog givetvis blive stillet strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov. I det hele taget må det i overensstemmelse med forarbejderne lægges til grund, at undtagelse efter bestemmelsen kun kan gøres, hvor det er klart påkrævet...”

Af samme ombudsmandsudtalelse fremgår, at en samlet vurdering af de tilfælde, hvor bestemmelsen efter de foreliggende oplysninger har været bragt i anvendelse i praksis, efterlader det indtryk, at den i betydelig udstrækning er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

På baggrund af denne beskrivelse af gældende ret skrev udvalget i ovennævnte betænkning på s. 285ff følgende om sine overvejelser:

”Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, *samt* at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.”

Ombudsmanden anerkender dermed, at der kunne være tilfælde, hvor hensynet til en medarbejder på en psykiatrisk afdeling pga. chikane og trusler efter en konkret vurdering kunne føre til at undtage oplysningerne om de pågældendes navne efter netop § 13, stk. 1, nr. 6. Dette kræver dog, at sagens faktum er tilstrækkelig belyst, og at oplysninger om fx chikane og trusler er søgt dokumenteret.

I forbindelse med anmodning om aktindsigt i Vetstat<sup>6</sup> havde myndighederne henvist til, at udlevering af dyrlægenes autorisationsnumre kunne skade dyrlægenes interesser. Ombudsmanden udtalte dog i den forbindelse, at myndighederne ikke havde konkretiseret, hvordan udlevering af disse oplysninger ville indebære en nærliggende risiko for sådanne skadevirkninger, som kan give grundlag for at afslå indsigt efter § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven.

På baggrund af ovennævnte udtalelser fra ombudsmanden har Fødevareministeriets Klagecenter bedt Fødevarestyrelsen om yderligere at præcisere og redegøre for påstanden om stigmatisering af borgere i det danske samfund, og hvilke negative konsekvenser man tidligere har oplevet.

På den baggrund har Fødevarestyrelsen rettet henvendelse til Statens Serum Institut, der oplyser følgende konsekvenser af tidligere offentliggørelse af besætninger med konstateret MRSA:

- Negativ omtale på den lokale tv-station
- Mistede kunder og dermed mistet omsætning
- Medarbejdere der siger op ved konstateringen af MRSA hos en kollega, fordi de føler sig truet på helbredet og dermed kan forlade arbejdspladsen med øjeblikkelig virkning
- Ansatte, der kommer fra gårde med MRSA, har vanskeligt ved at få job på gårde, hvor der ikke er konstateret MRSA
- Ægtefæller til besætningsejere bliver moppet på deres arbejdspladser, hvor fx kollegaer ikke vil røre ved samme telefoner, før der er sket afspritning pga. frygten for at blive smittet. Der er også konstateret tilfælde, hvor medarbejdere ikke vil sidde ved siden af den pågældende, selvom vedkommende er testet negativ.
- Forespørgsler fra børnehaver vedrørende forholdsregler når forældrene til et barn arbejder i en svinebesætning
- Børnehavepersonale undgår kontakt med børn, hvor en eller begge af forældrene arbejder med svin
- Undersøgelser på sygehuse viser, at isolerede patienter har signifikante mindre kontakter med plejepersonale, og at der er flere utilsigtede hændelser dvs. professionelt uddannet personale er bange for at have kontakt med patienter, som er smittet med bestemte mikroorganismer

Derudover udtaler Statens Serum Institut, at en del svineproducenter ikke ønsker at blive undersøgt, da man er bange for positivt fund, som får konsekvenser for gårdens sundhedsattest, ligesom man er bange for, at oplysningerne bliver lækket til pressen. Der er visse indikationer for, at mange af de oplysninger, som tidligere er blevet lækket, er sket via sundhedsvæsenet, hvilket dermed sår tvivl og usikkerhed om tavshedspligten. En sådan usikkerhed kan medføre, at besætningsejere ikke længere søger lægehjælp ved sygdom pga. frygten for konstateringen af MRSA.

---

<sup>6</sup> J.nr. 2011 14-5

Fødevarerministeriets Klagecenter har overvejet, hvorvidt den enkelte besætning, som har fået en underretning om MRSA, burde have mulighed for at udtale sig om eventuelle gener og ulemper ved en offentliggørelse. Klagecentret mener dog ikke, at en sådan mulighed vil tilføre sagen yderligere, end hvad der allerede fremgår af oplysningerne fra Statens Serum Institut. Oplysningerne bygger på tidligere erfaringer, og vurderes som værende mere retvisende end en forespørgsel om mulige hypotetiske konsekvenser. Ovennævnte oplysninger om konsekvenserne af offentliggørelser baserer sig på årene fra 2008 og frem. Det er vores vurdering, at der ikke siden er sket en positiv udvikling i holdning og kendskab til MRSA i den almene befolkning.

Fødevarerstyrelsen henviser i deres brev af 30. marts 2012 til, at der ikke er konstateret behov for at advare offentligheden om potentiel eksponering for andre stafylokoktyper, hvorfor der heller ikke ses at være behov for at advare om potentiel eksponering for MRSA 398. Det er klagecentrets vurdering, at dette kan fungere som argument både for og imod en offentliggørelse af underretningerne. Hvis der ikke er forbundet en særlig fare med MRSA, som offentligheden skal orienteres særligt om, kan dette nødvendigvis også tale for, at der ikke bør være betænkeligheder ved at give aktindsigt i de pågældende underretninger.

Klagecentret anerkender, at de personer, som opholder sig på, i nærheden af eller kommer i kontakt med personer fra svinebesætninger ønsker at vide, kan have et behov for at vide, hvorvidt der findes MRSA i den pågældende svinebesætning. Som udgangspunkt har befolkningen ret til at vide, hvilke eventuelle sygdomme man kan blive eksponeret for, så man har mulighed for at tage de nødvendige forholdsregler.

På baggrund af de oplysninger, som foreligger i sagen, er det imidlertid klagecentrets vurdering, at behovet for at beskytte besætningsejere og dennes familie og ansatte mod en overvejende sandsynlighed for udstødelse fra det omkringliggende samfund, uden at der er tilstrækkeligt fagligt belæg herfor, vejer tungere end behovet for offentliggørelse af de pågældende oplysninger. Vi har lagt afgørende vægt på de oplysninger, som vi har modtaget fra Statens Serum Institut, og som vi mener, opfylder kravet om konkretisering og dokumentation. Der kan således ikke gives aktindsigt efter offentlighedsloven.

I gør i jeres klage gældende, at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke kan anvendes ifølge miljøoplysningslovens § 2, stk. 6. Bestemmelsen i miljøoplysningsloven foreskriver dog, at bestemmelsen i offentlighedsloven ikke kan anvendes, i det omfang afslag på aktindsigt strider imod bestemmelserne i direktivets art. 4, stk. 2. Det er klagecentrets vurdering, at dette ikke er tilfældet her, hvorfor bestemmelsen i offentlighedsloven godt kan anvendes.

#### *Princippet om meroffentlighed kan ikke føre til aktindsigt efter offentlighedsloven*

Offentlighedsloven regulerer, hvornår offentlige myndigheder er forpligtet til at give aktindsigt. Dette gør imidlertid ikke, at en myndighed er afskåret fra at give aktindsigt i videre omfang end fastsat i offentlighedsloven, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt – også kaldet prin-

cippet om meroffentlighed<sup>7</sup>. Fødevareministeriets Klagecenter har derfor overvejet, om der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

I den forbindelse har klagecentret overvejet, om I har en særlig interesse i at få de ønskede oplysninger. Dette mener vi ikke er tilfældet. Vi mener heller ikke, at I har en sådan særlig eller individuel interesse i sagen, at der bør gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

#### *Der kan ikke gives aktindsigt efter miljøoplysningsloven*

Under hensyntagen til de samme private interesser, som er gjort gældende under ovenstående afsnit, er det Fødevareministeriets Klagecenters vurdering, at underretningerne om MRSA i svinebesætninger er undtaget fra retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Retten til aktindsigt i miljøoplysninger følger af miljøoplysningsloven<sup>8</sup>, der giver en videre ret til aktindsigt end fastsat i henholdsvis forvaltningsloven og offentlighedsloven. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger<sup>9</sup>. Anmodninger om indsigt i miljøoplysninger skal som anført ovenfor som udgangspunkt behandles efter de almindelige regler i offentlighedsloven dog med de undtagelser der følger af selve miljøoplysningsloven.

For at være omfattet af loven skal oplysninger være omfattet af den definition, der fremgår af miljøoplysningslovens § 3. Denne definition svarer til art. 2 i miljøoplysningsdirektivet og Århuskonventionens definition af miljøoplysninger.

Udover at myndighederne skal være i besiddelse af de pågældende oplysninger i en eller anden form, skal oplysningerne også vedrøre en af de i § 3 nævnte tilstande, faktorer, foranstaltninger eller menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand. Såfremt det vurderes, at oplysningerne er omfattet af loven, findes der i § 2, stk. 2 + 3 en række undtagelser, der giver mulighed for at afslå aktindsigt efter en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesse, der varetages ved at afslå udlevering.

Det fremgår af § 2, stk. 3, 1. pkt., at hvis miljøoplysninger er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, skal ovennævnte konkrete vurdering foretages. Vurderingen skal ved denne bestemmelse være restriktiv under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Det er klagecentrets vurdering, at den vurdering, som allerede er foretaget i afsnittet overfor, kan defineres som en konkret, restriktiv vurdering af bestemmelsens anvendelse. Vi fastholder derfor, at hensynet til de privates interesse, i det konkrete tilfælde vægter tungere end hensynet til samfundets

<sup>7</sup> § 4, stk. 1, 2. pkt., i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

<sup>8</sup> LBK nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger

<sup>9</sup> § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

interesse i oplysningerne. Der kan således ikke gives aktindsigt i underretningerne til besætningerne om MRSA.

Da underretningerne om MRSA således kan undtages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, som henviser til undtagelsesbestemmelsen i offentlighedsloven, har Fødevareministeriets Klagecenter ikke taget stilling til, hvorvidt de pågældende underretninger om MRSA er omfattet af lovens definition af miljøoplysninger som defineret i § 3. Klagecentret er dog ikke enig i Fødevarestyrelsens betragtninger i deres brev af 23. marts 2012 mht. at faktorer som offentlig miljøbevidsthed og forbedret miljøbeskyttelse skal tillægges betydning i den henseende. Ved vurderingen af, om noget er miljøoplysninger eller ej, er det alene de faktorer, som er nævnt miljøoplysningslovens § 3, der skal tillægges betydning.

Fødevareministeriets Klagecenter har af Fødevarestyrelsen fået oplyst, at der i underretningerne af besætningerne, der har fået konstateret MRSA, alene fremgår navn og adresse på virksomheden samt resultatet af prøveudtagningen. Det er derfor efter vores vurdering ikke meningsfyldt ud fra begrundelsen for din anmodning om aktindsigt at give delvis aktindsigt ved anonymisering af besætningernes navne mv.

#### **Oplysninger i sagen**


Afgørelsen er truffet på grundlag af:

- Jeres anmodning af 14. marts 2012
- Fødevarestyrelsens afgørelse af 23. marts 2012
- Jeres klage af 26. marts 2012
- Fødevarestyrelsens bemærkninger af 30. marts 2012
- Jeres høringssvar af 28. april 2012

\*\*\*

I kan ikke klage over Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse til anden administrativ myndighed.

Venlig hilsen



Rikke Susanne Bastian  
Fuldmægtig, cand.jur.

Fødevarestyrelsen modtager kopi af denne afgørelse.