



2014-8

Oplysninger om, hvilke svinebesætninger der var smittet med en multiresistent bakterie, kunne ikke undtages fra aktindsigt

Fødevarestyrelsen havde fra 2008 til 2011 testet en række svinebesætninger for, om de var smittet med den resistente stafylokokbakterie MRSA. Tre journalister anmodede styrelsen om aktindsigt i oplysninger om, hvilke af de testede svinebesætninger der var smittede. Fødevarestyrelsen afslog dette, særlig med henvisning til at en udlevering ville medføre en risiko for stigmatisering af besætningsejerne og deres familie. Journalisterne klagede til ombudsmanden.

Ombudsmanden udtalte, at oplysningerne om, hvilke svinebesætninger der var smittede, var miljøoplysninger, og at spørgsmålet om aktindsigt derfor skulle bedømmes efter miljøoplysningsloven. Det var ombudsmandens opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at befolkningens reaktion på forekomst af sygdom hos dyr, som mennesker omgås og kan blive smittet af, kunne nå et niveau, hvor hensynet til at undgå stigmatisering mv. af de berørte, er et hensyn, der kan varetages ved bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. reglerne i miljøoplysningsloven. Ombudsmanden fandt dog, at myndighederne ikke havde tilvejebragt et oplysningsgrundlag, som gjorde det muligt at undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelserne. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, har et snævert anvendelsesområde, at der efter reglerne i miljøoplysningsloven er en særligt vidtgående adgang til aktindsigt, og at det efter reglerne skal være netop meddelelse af aktindsigt i oplysningerne, der indebærer eller understøtter stigmatisering. Derfor stilles der betydelige krav til dokumentationen af de hensyn til at undgå stigmatisering mv., som i givet fald skal begrunde et afslag på aktindsigt.

(Sag nr. 12/02471)

6. juni 2014

EU-ret
9

Forvaltningsret
1123.9 – 11241.3 – 12.2

Miljøret
9

Ombudsmandens endelige redegørelse

"Jeg har nu foretaget min endelige gennemgang af sagerne samt Fødevareministeriets Klagecenters og Fødevarestyrelsens bemærkninger til min foreløbige redegørelse af 16. januar 2014. Jeg har også gennemgået (A)'s og (B) og (C)'s supplerende bemærkninger.

Jeg har i den anledning noteret mig, at Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen ikke har bestridt, korrigeret eller kommenteret de oplysninger, der fremgik af sagsfremstillingen til den foreløbige redegørelse (jf. s. 32-59). På den baggrund lægger jeg til grund, at Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen er enige i beskrivelsen af sagens forløb, sådan som den fremgår af sagsfremstillingen.

Jeg har fra myndighederne bl.a. modtaget Det Etske Råds 'Arbejdsrapport 3: Sociale aspekter', som efter det oplyste er indgået i arbejdet med Det Etske Råds udtalelse (januar 2014) vedrørende anvendelsen af antibiotika. Af dette arbejdsrapport fremgår det under 'Eksempel 2: MRSA i Danmark' bl.a., at ombudsmanden i 2008 skulle have fundet et afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvilke svinebedrifter der var inficeret med MRSA, 'velbegrundet for så vidt angår risikoen for at udpege bestemte landmænd'.

Så vidt jeg forstår, sigtes der til en sag, der er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2012 som sag nr. 2012-21*. Jeg skal herefter bemærke, at der i denne sag var tale om helbredsoplysninger, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Sagen kan derfor ikke sidestilles med den nu foreliggende sag, jf. nærmere pkt. 4.2. i min foreløbige redegørelse.

I udtalelse af 6. februar 2014 fra Fødevareministeriets Klagecenter og udtalelse af 31. januar 2014 fra Fødevarestyrelsen med bilag har klagecentret og Fødevarestyrelsen i øvrigt kommenteret den foreløbige redegørelse af 16. januar 2014.

I Fødevarestyrelsens udtalelse – som Fødevareministeriets Klagecenter i det hele har henholdt sig til – er det bl.a. anført, at styrelsen 'har noteret sig Ombudsmandens bemærkninger', og der er alene anført yderligere kommentarer til spørgsmålet om anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede oplysninger i det hele taget er fortrolige (jf. pkt. 4.5. og 4.6. i min foreløbige redegørelse). Jeg lægger derfor til grund, at myndighederne i øvrigt er enige i det, der er anført i den foreløbige redegørelse.

De nævnte udtalelser med bilag er i det hele gengivet sidst i denne endelige redegørelse (s. 59 ff.).

Det skal bemærkes, at alle de steder, hvor jeg i min endelige og min foreløbige redegørelse henviser til 'offentlighedsloven', er der tale om henvisninger til den tidligere gældende offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985 (med senere ændringer) om offentlighed i forvaltningen.

Efter min gennemgang må jeg fastholde det, som jeg har anført i den foreløbige redegørelse af 16. januar 2014, med følgende yderligere bemærkninger:

1. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

Jeg må lægge til grund, at Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen er enige i den opfattelse af anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som jeg har givet udtryk for i den foreløbige redegørelse.

Samtidig bemærker jeg, at jeg gennem Statens Serum Institut har modtaget en udtalelse af 7. februar 2014 fra Sundhedsstyrelsen. I udtalelsen – der ikke er underskrevet – anfører Sundhedsstyrelsen, at det er styrelsens vurdering, at oplysninger om MRSA-smitte i konkrete svinebesætninger må betragtes som oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold, jf. den nugældende offentlighedslov § 30, nr. 1, der svarer til § 12, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov.

Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen har oplyst, at Sundhedsstyrelsens udtalelse ikke er en del af det materiale, som indgår i myndighedernes udtalelser til mig i sagen, og at myndighederne i øvrigt ikke har bemærkninger til udtalelsen.

Jeg har desuden fra organisationen (...) modtaget et responsum af 27. marts 2014 udarbejdet af advokat (...). Det anføres i dette responsum bl.a., at oplysninger om, at den enkelte landmands svinebesætning er smittet med MRSA, som kan overføres til mennesker, er en personhenførbare oplysning (personoplysning). Dette fører efter advokatens opfattelse til, at oplysningerne kun kan offentliggøres, hvis det er strengt nødvendigt. Han henviser i den forbindelse til persondatadirektivet, EU's charter om grundlæggende rettigheder og art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Selv om udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen og det nævnte responsum fra advokaten ikke er en del af grundlaget i min sag (idet der ikke er tale om synspunkter, som de ansvarlige myndigheder har gjort gældende over for mig), har jeg gennemgået det, som er anført. Det giver mig imidlertid ikke anledning til at ændre den opfattelse, som jeg anførte i den foreløbige redegørelse.

Det er herefter stadig min opfattelse, at oplysninger om MRSA-smitte i en svinebesætning ikke kan anses for oplysninger om enkeltpersoners helbredsfor-

hold, og at oplysningerne derfor ikke er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Jeg henviser nærmere til pkt. 4.2. i min foreløbige redegørelse.

2. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

Jeg må lægge til grund, at Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen er enige i den opfattelse af anvendelsen af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, som jeg har givet udtryk for i den foreløbige redegørelse.

Det er herefter min opfattelse, at risikoen for, at en offentliggørelse vil medføre en økonomisk skadevirkning for besætningsejerne, ikke alene ved oplysninger fra Statens Serum Institut om mistede kunder og dermed mistet omsætning er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort til, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Jeg henviser nærmere til pkt. 4.3. i min foreløbige redegørelse.

3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4

Jeg må lægge til grund, at Fødevareministeriets Klagecenter og Fødevarestyrelsen er enige i den opfattelse af anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, som jeg har givet udtryk for i den foreløbige redegørelse.

Det er herefter min opfattelse, at hensynet til muligheden for i fremtiden at kunne gennemføre kontrolbesøg hos svineproducenterne ikke kan medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, som der også er henvist til i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, kan heller ikke anvendes som hjemmel til at undtage oplysningerne, fordi aktindsigt vil være skadeligt af hensyn til offentlig kontrol mv.

Jeg henviser nærmere til pkt. 4.4. i min foreløbige redegørelse.

4. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Spørgsmålet om aktindsigt i de omhandlede oplysninger skal herefter afgøres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, således at de

hensyn til at undgå stigmatisering mv., som myndighederne har anført, indgår i vurderingen efter bestemmelsen.

Fødevarestyrelsen har i sin udtalelse af 31. januar 2014 til mig anført, at man 'medgiver, at der på tidspunktet for behandlingen af de omtalte aktindsigtsanmodninger ikke var tilvejebragt den nødvendige dokumentation for på tilstrækkelig vis at underbygge og sandsynliggøre stigmatiseringen af personkredsen knyttet til de bedrifter, hvor der er blevet fundet MRSA'.

Fødevarestyrelsen og Fødevarerministeriets Klagecenter har imidlertid nu fremsendt yderligere materiale, som efter myndighedernes opfattelse 'på tilstrækkelig vis underbygger og sandsynliggør den stigmatisering, som berørte af MRSA bliver mødt med i deres dagligdag, og som Fødevarestyrelsen i sin afvejning lægger afgørende vægt på', jf. Fødevarestyrelsens udtalelse til mig.

Det drejer sig om Det Etske Råds udtalelse (januar 2014) vedrørende anvendelsen af antibiotika, et tilknyttet Arbejdspapir 3 ('Sociale aspekter'), et masterprojekt af 7. december 2012 ('Oplevelse af sammenhæng hos bærere af Meticillin Resistente *Staphylococcus aureus* (MRSA)') af (D), en artikel fra Weekendavisen og nogle e-mails tilvejebragt af Statens Serum Institut. Materialet er nærmere gengivet på s. 61 ff.

Jeg skal herefter bemærke følgende:

Som anført i min foreløbige redegørelse (pkt. 4.5.) kan det efter min opfattelse ikke udelukkes, at befolkningens reaktion – hvad enten den kan anses for berettiget eller ej – på forekomst af sygdom hos dyr, som mennesker omgås og kan blive smittet af, kunne nå et niveau, hvor hensynet til at undgå stigmatisering mv. af de berørte er et hensyn, som kan varetages ved bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det kan heller ikke udelukkes, at hensynet efter omstændighederne ville kunne rummes inden for miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, og dermed være i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

På baggrund af det samlede materiale, som er tilvejebragt i den foreliggende sag, er det mit indtryk, at der i en vis udstrækning foreligger et problem med sociale konsekvenser (stigmatisering) i forhold til mennesker, som er eller kan være smittet med MRSA. Jeg har stor forståelse for de vanskeligheder, som dette kan medføre for de berørte, og jeg har også forståelse for, at myndighederne – inden for rammerne af lovgivningen – er meget opmærksomme på hensynene til disse mennesker, bl.a. i vurderingen af spørgsmål om aktindsigt.

Heroverfor står imidlertid det retsgrundlag, som det foreliggende spørgsmål skal bedømmes efter.

Som nærmere anført i min foreløbige redegørelse fremgår det således bl.a. af forarbejderne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den kun forudsættes anvendt i begrænset omfang, hvor der er et klart behov for det.

På det foreliggende område følger det yderligere af de særlige regler i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 og 6, at bestemmelsen har et endnu snævrere anvendelsesområde end normalt. Det skyldes, at miljøoplysningsloven – og de bagvedliggende EU-direktiver mv. – bygger på det principielle synspunkt, at der bør være særligt vidtgående adgang til aktindsigt for offentligheden, når det drejer sig om miljøoplysninger.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det efter de nævnte regler skal være netop meddelelse af aktindsigt i de omhandlede oplysninger, der indebærer – eller i hvert fald væsentligt understøtter – den omhandlede stigmatisering. I det omfang problemet med stigmatisering i det væsentlige består uafhængigt af spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt i oplysningerne, er der således ikke grundlag for afslag efter de nævnte bestemmelser.

På denne baggrund må der efter min opfattelse stilles betydelige krav til dokumentation af de hensyn til at undgå stigmatisering mv., som i givet fald skal begrunde et afslag på aktindsigt i den foreliggende sag. En sådan dokumentation må tilvejebringes af de ansvarlige myndigheder, og den må bygge på et gennearbejdet og pålideligt grundlag, således at der – f.eks. i form af valid informationsindsamling hos et tilstrækkeligt udsnit af berørte enkeltpersoner eller af myndigheder mv. med særlig indsigt – er reelt anvendelig dokumentation for antagelsen om, at netop aktindsigt i de omhandlede oplysninger vil have de anførte skadevirkninger i forhold til de berørte enkeltpersoner.

Jeg har gennemgået det supplerende materiale, som myndighederne har tilvejebragt, og jeg finder at måtte konstatere, at det ikke lever op til disse krav.

Jeg hæfter mig i den forbindelse bl.a. ved, at materialet fra Det Ethiske Råd og Weekendavisen ikke rummer nogen form for nærmere dokumentation for de anførte synspunkter om stigmatisering, og at de e-mails, som er tilvejebragt af Statens Serum Institut, har en forholdsvis sporadisk og uunderbygget karakter og herunder ikke synes at bygge på et nærmere gennearbejdet metodegrundlag. Særligt med hensyn til (D)'s masterprojekt bemærker jeg, at det af en af de nævnte e-mails (fra (D) selv) fremgår, at projektet ikke har 'fokus på stigmatisering, men på hvilken betydning, det har at være bærer af MRSA i eget hjem og oplevelsen af egen sundhed at vide, at man er positiv bærer'.

På den anførte baggrund er det sammenfattende min opfattelse, at myndighederne ikke har tilvejebragt et oplysningsgrundlag, som gør det muligt at undtage de omhandlede oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 og 6.

5. Er oplysningerne i det hele taget fortrolige?

Som nævnt i den foreløbige redegørelse (pkt. 4.6.) skal en arbejdsgiver, hvis medarbejdere arbejder med dyrebesætninger, der er smittet med MRSA, af arbejdsmiljømæssige årsager informere medarbejderne om de særlige smittemrisici, der kan være forbundet med arbejdet, samt om, hvordan de skal forholde sig under arbejdet.

Det fremgår i øvrigt af sagerne, at den private organisation (E) har modtaget listen med resultaterne for alle de besætninger, som var omfattet af projektet, og dermed – antager jeg – også de oplysninger, som der er anmodet om aktindsigt i.

Fødevarestyrelsen har i sin udtalelse anført, at styrelsen og (E) har et meget tæt samarbejde om resistensforhold i landbruget. Formålet med de kontrolkampagner, som sagen omfatter, var ikke at afdække forekomsten af MRSA i udvalgte svinebesætninger, men at udvikle en målemetode, som kunne anvendes i danske svinestalde fremover.

Fødevarestyrelsen finder ikke, at der i den konkrete sag var tale om inddragelse af en tredjepart, da et tæt og fortroligt samarbejde med (E) var altafgørende for udførelsen af det omtalte projekt. Derfor mener Fødevarestyrelsen, at oplysningerne ikke er 'kompromitteret', og at de derfor stadig skal betragtes som fortrolige oplysninger.

Hverken Fødevareministeriets Klagecenter eller Fødevarestyrelsen har kommenteret det, som jeg har anført om information af de medarbejdere, der arbejder i dyrebesætninger, som er smittet med MRSA.

Jeg har på det foreliggende grundlag stadig ikke tilstrækkelige oplysninger til endeligt at afklare, om oplysningerne herefter må anses for at være gjort offentligt tilgængelige, eller om hensynene til undtagelse må anses for prisgivet.

Jeg har ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage yderligere undersøgelser af spørgsmålet, da jeg som anført ovenfor i øvrigt har måttet konkludere, at de omhandlede oplysninger – uafhængigt af de nævnte spørgsmål om offentliggørelse og prisgivelse mv. – ikke på det foreliggende grundlag kan undtages fra aktindsigt.

6. Genoptagelse

Jeg henstiller til Fødevareministeriets Klagecenter at sørge for, at sagerne bliver genoptaget, og at der bliver truffet nye afgørelser i lyset af det, som jeg har anført.”

Ombudsmandens foreløbige redegørelse samt Fødevareministeriets Klagecenters, Fødevarestyrelsens og klagernes bemærkninger dertil

Den 16. januar 2014 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende i den foreløbige redegørelse:

”Aktindsigt i underretninger om konstateret MRSA i svinebesætninger

Jeg har nu gennemgået de to sager, hvor Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter meddelte henholdsvis (A) og (B) og (C) afslag på aktindsigt i underretninger, som Fødevarestyrelsen havde sendt til ejere af svinebesætninger, hvor undersøgelser havde påvist MRSA i besætningen.

Jeg har behandlet de to sager sammen, idet de to afgørelser fra Fødevareministeriets Klagecenter i alt væsentligt er enslydende, og fordi anmodningerne om aktindsigt gælder de samme dokumenter.

Jeg skal indledningsvist beklage, at sagerne desværre ikke har været behandlet med den hurtighed, som det ville have været ønskeligt. Det skyldes, at der er en betydelig mængde sager til behandling i øjeblikket.

Alle de steder, hvor jeg i denne foreløbige redegørelse henviser til ’offentlighedsloven’, er der tale om henvisninger til den tidligere gældende offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985 (med senere ændringer) om offentlighed i forvaltningen.

Samlet set er det min foreløbige opfattelse, at de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er miljøoplysninger, og at Fødevareministeriets Klagecenter således skulle have lagt dette til grund.

Det er min foreløbige opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke er anvendelig i det foreliggende tilfælde.

Vurderingen af, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, fordi det vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed mv., som oplysningerne angår, skal foretages efter bestemmelsen i offentlighedslovens

§ 12, stk. 1, nr. 2 (jf. bestemmelserne i miljøoplysningsloven) og ikke efter generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er min foreløbige opfattelse, at risikoen for, at en offentliggørelse vil medføre en økonomisk skadevirkning for svinebesætningerne, ikke alene ved oplysningerne fra Statens Serum Institut er underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

De hensyn, som Fødevareministeriets Klagecenter har henvist til i sine afgørelser vedrørende kontrol – at 'en del svineproducenter ikke ønsker at blive undersøgt, da man er bange for positive fund, som får konsekvenser for gårdens sundhedsattest' – er rene hensyn til muligheden for i fremtiden at kunne gennemføre kontrolbesøg hos svineproducenterne.

Det er på baggrund af det, som er anført i forarbejderne til miljøoplysningsloven, min foreløbige opfattelse, at disse hensyn ikke kan medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, hvortil der også er henvist i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, kan heller ikke anvendes som hjemmel til at undtage oplysningerne, fordi det vil være skadeligt af hensyn til offentlig kontrol mv.

Det er min foreløbige opfattelse, at det heller ikke i øvrigt er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort, at der foreligger sådanne hensyn, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Endelig er det min foreløbige opfattelse, at det kan overvejes, om oplysningerne i det hele taget er fortrolige.

Jeg har valgt at afgive min udtalelse i foreløbig form, således at Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter kan få lejlighed til at kommentere min foreløbige opfattelse af sagen. Jeg er indstillet på at henstille til Fødevareministeriets Klagecenter at sørge for, at sagerne bliver genoptaget, og at der bliver truffet nye afgørelser med inddragelse af det, som jeg har anført.

I det følgende har jeg redegjort nærmere for baggrunden for min foreløbige opfattelse af sagen. Fra s. 25 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Fødevarerstyrelsen testede i 2008, 2010 og 2011 en række svinebesætninger for meticillinresistente *Staphylococcus aureus*, MRSA. Fødevarerstyrelsen underrettede besætningsejerne om analyseresultaterne.

Underretningerne bestod af nogle analyseresultater, indeholdende bl.a. navn på besætningsejeren, dennes CHR-nr. og besvarelse af, om MRSA var påvist eller ej ved de forskellige prøver. Analyseresultaterne blev sendt direkte til besætningsejerne, og der var ikke udarbejdet et følgebrev. Jeg har fra Fødevarerministeriets Klagecenter modtaget et eksempel på en sådan underretning.

Fødevarerministeriets Klagecenter har i afgørelserne af 29. maj 2012 i forhold til henholdsvis (B) og (C) og (A) udtrykkeligt skrevet, at klagecentret ikke har taget stilling til, hvorvidt de pågældende underretninger om MRSA er omfattet af miljøoplysningsloven. Men klagecentret har i afgørelserne – samtidig med afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven – anført, at den vurdering, klagecentret har foretaget i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, 'kan defineres som en konkret, restriktiv vurdering af bestemmelsens anvendelse', og at 'underretningerne om MRSA således kan undtages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3'.

Jeg må forstå det således, at klagecentret – uden at tage direkte stilling til, om oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven – har foretaget den afvejning, der skal foretages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg må også forstå, at klagecentret tillige har overvejet anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, om forholdet til miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, således som det kan læses af afgørelsen til (C) og (B) og klagecentrets udtalelse til mig af 4. oktober 2012 i (A)'s sag.

Det er på denne baggrund nødvendigt først at tage stilling til, om oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven, og i givet fald hvilken betydning det har for vurderingen af sagen.

2. Miljøoplysningsloven

2.1. Relevante bestemmelser i miljøoplysningsloven og det underliggende direktiv

Den oprindelige miljøoplysningslov (lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger) blev vedtaget for at gennemføre Rådets direktiv 90/313/

EØF om fri adgang til miljøoplysninger. Loven blev i 2000 ændret med henblik på at gennemføre konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen) i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev igen ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører bl.a. Århuskonventionens regler om indsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

§§ 2 og 3 i miljøoplysningsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010 og lov nr. 580 af 18. juni 2012) har følgende ordlyd:

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

Stk. 4. § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4 a.

Stk. 5. Bestemmelserne i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2,

i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.'

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, angiver, at anmodninger om indsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven – dog med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven selv.

Konsekvensen af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, er, at i de tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, skal reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3 finde

anvendelse for de oplysninger, der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Forarbejderne til den oprindelige miljøoplysningslov og de efterfølgende ændringer af loven indeholder flere steder oplysninger om samspillet mellem miljøoplysningsloven og offentlighedslovens regler. Det følger af forarbejderne, at (bl.a.) den danske offentlighedslov finder uændret anvendelse – bortset fra de steder, hvor miljøoplysningsloven fastsætter noget andet. Det fremgår imidlertid også generelt af forarbejderne, at denne antagelse bygger på en forudsætning om, at offentlighedslovens regler ikke indskrænker adgangen til indsigt mere, end miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF) giver adgang til.

Det følger både af Danmarks EU-retlige forpligtelser og af forarbejderne til miljøoplysningsloven, at miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven, som miljøoplysningsloven henviser til, skal fortolkes i lyset af miljøoplysningsdirektivet i sager om indsigt i miljøoplysninger. For en nærmere redegørelse herom, se bl.a. sagen offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 som sag nr. 2011 14-5*.

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4-6, (og forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 og 5) ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride mod bestemmelserne i art. 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet.

Art. 4, stk. 2, har følgende ordlyd:

'2. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

- a) offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling
- b) internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar
- c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art
- d) beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold
- e) intellektuelle ejendomsrettigheder
- f) beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret

g) andre personers interesser eller beskyttelse, når disse personer har givet de ønskede oplysninger frivilligt uden at være eller kunne gøres juridisk forpligtet hertil, medmindre de har givet deres samtykke til offentliggørelse af oplysningerne

h) beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører, som f.eks. sjældne arters levesteder.

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

Inden for disse rammer og for så vidt angår anvendelsen af litra f) sikrer medlemsstaterne, at kravene i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger overholdes.'

De undtagelser, der findes i miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, svarer til undtagelserne i art. 4, stk. 4, i Århuskonventionen. Ved lovændringen i 2000 med henblik på implementering af Århuskonventionens regler blev der taget højde for konventionens undtagelsesbestemmelser i lovens § 2, stk. 5. Af forarbejderne hertil fremgår bl.a. følgende (jf. Folketingstidende 1999-2000, tillæg A, s. 4678 ff.):

'Konventionens generelle udgangspunkt er, at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

...

Hvad angår de konkrete undtagelsessituationer bemærkes, at der i langt størstedelen af situationerne er fuldstændig overensstemmelse imellem konventionen og de danske regler. Offentlighedsloven går dog på enkelte områder videre end det, der umiddelbart kan forenes med konventionen.

...

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, indeholder mulighed for efter et konkret skøn at begrænse retten til aktindsigt af hensyn til det offentliges kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (nr. 4), det offentliges økono-

miske interesser (nr. 5) og private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 6). Det følger herudover af offentlighedslovens § 13, stk. 2, at myndighederne under alle omstændigheder skal udlevere de oplysninger, der ikke har følsom karakter (ekstraheringspligt).

Lovforslaget indeholder en fortolkningsregel, hvorefter oplysninger alene kan undtages efter disse bestemmelser, i det omfang dette ikke vil stride imod reglerne i konventionens artikel 4.

En sådan fortolkningsregel gælder allerede i nogen grad i dag, idet det fremgår af bemærkningerne til miljøoplysningsloven fra 1994, at adgangen til at nægte aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, af hensyn til gennemførelsen af direktivet forudsættes begrænset til helt bestemte situationer, hvor undtagelsen er forenelig med direktivet. Det drejer sig om miljøoplysninger, der er givet fra tredjemand, uden at denne var forpligtet til det, og oplysninger der, hvis de offentliggøres, kan skade miljøet.

Denne fortolkningsregel indsættes nu i loven med en henvisning til konventionen og udvides til at omfatte § 13, stk. 1, nr. 4, 5 og 6.

I forhold til § 13, stk. 1, nr. 4, vil dette indebære, at begrænsning i adgangen til aktindsigt i miljøoplysninger alene med henvisning til, at det vil være skadeligt for det offentliges kontrol-, regulerings-, eller planlægningsvirksomhed herefter ikke vil være mulig. Det vil være en forudsætning for hemmeligholdelse, at det kan forenes med en af undtagelsessituationerne i konventionens artikel 4, herunder at det f.eks. sker af hensyn til den fortrolige karakter af myndighedernes forhandlinger (artikel 4, stk. 4, litra a)) den foreløbige karakter af dokumentet (artikel 4, stk. 3, litra c)) m.v.

...

I forhold til § 13, stk. 1, nr. 6, vil reglen indebære, at der fremover kan undtages oplysninger, når man er indenfor rammerne af § 13, stk. 1, nr. 6, og situationen samtidig kan forenes med en af undtagelsessituationerne i konventionens artikel 4. Udover de hensyn, der blev nævnt i bemærkningerne til den gældende miljøoplysningslov, der begge er omfattet af konventionen (artikel 4, stk. 4, litra g og h)), vil dette bl.a. indebære, at beskyttelse af oplysninger af hensyn til forskningsmæssige interesser kan varetages med hjemmel i bestemmelsen, når der er tale om materiale under udarbejdelse (artikel 4, stk. 3, litra c)).

Det bemærkes i øvrigt, at lovforslaget alene omfatter miljøoplysninger. Efter gældende ret vil disse i praksis formentlig i vid udstrækning være omfattet af reglerne om ekstrahering, hvorfor denne type oplysninger antagelig kun yderst sjældent overhovedet ville kunne undtages efter de nævnte undtagelsesregler i offentlighedsloven.'

Af forarbejderne til den nugældende § 2, stk. 6, i miljøoplysningsloven fremgår bl.a. følgende (jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, s. 102):

'Ad stk. 6.

Den gældende bestemmelse i § 2, stk. 5, indeholder en fortolkningsregel, hvorefter oplysninger alene kan undtages efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4-6, i det omfang dette ikke vil stride imod reglerne i konventionens artikel 4, stk. 2. Det foreslås, at denne fortolkningsregel også skal omfatte § 15, stk. 1, nr. 4-5 i forvaltningsloven og rette sig mod direktivet i stedet for konventionen.

For så vidt angår særligt statistikoplysninger bemærkes, at direktivet i art. 4, stk. 2, litra d), fastsætter, at der bl.a. er mulighed for at undtage statistiske oplysninger i forbindelse med beskyttelse af forretnings- og fabriks-hemmeligheder, hvis oplysningerne skal beskyttes med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesse i at bevare bl.a. statistisk fortrolighed.

Det må antages, at dette hensyn først og fremmest vil være til stede, når der er tale om oplysninger, som afgives frivilligt til brug for statistik m.v. Hjemmel til at undtage fra aktindsigt i disse situationer kan som hidtil findes i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Herudover vil en undtagelse, som det også fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 4, i lovforslaget, også kunne være forenelig med direktivet, hvis det f.eks. sker med henvisning til, at anmodningen vedrører internt materiale (artikel 4, stk. 1, litra e)), af hensyn til beskyttelse af privates og offentlige forretnings- og fabriks-hemmeligheder (artikel 4, stk. 2, litra d)), immaterielle rettigheder (artikel 4, stk. 2, litra e)) og privates personlige, herunder økonomiske forhold (persondata, artikel 4, stk. 2, litra f)). I det omfang hensynet til statistisk fortrolighed vil kunne begrunde en undtagelse i yderligere situationer, må det antages, at hjemmel hertil ligeledes findes i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.'

2.2. Er oplysningerne omfattet af miljøoplysningsloven?

Jeg har tidligere i en sag – offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2012 som sag nr. 2012-21* – taget stilling til, at oplysninger, fremkommet ved en MRSA-undersøgelse af nogle kongresdeltagere, var omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 6, jf. nr. 1. I

sagen skrev jeg bl.a. følgende (SSI er en forkortelse for Statens Serum Institut):

'Efter de foreliggende oplysninger må det lægges til grund, at MRSA-bakterier – herunder den særlige variant, som findes hos svin, MRSA CC398 – kan udgøre en risiko for menneskers sundhed, at luften (som er et miljøelement, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 1, og direktivets artikel 2, nr. 1, litra a) i svinestalde kan indeholde MRSA CC398-bakterier, og at disse bakterier kan smitte mennesker, der færdes i stalden.

MRSA CC398-bakterier i svinestalde må således antages at udgøre et særligt arbejdsmiljømæssigt problem for mennesker, der arbejder med svineproduktion og derfor ofte færdes i svinestalde. De oplysninger, som SSI er i besiddelse af, er fremkommet i forbindelse med en undersøgelse, der med henblik på at forebygge sygdomme hos mennesker skulle afdække omfanget af dette arbejdsmiljømæssige problem. Oplysningerne om undersøgelsen er derfor efter min opfattelse også oplysninger om, hvordan tilstanden i et miljøelement (luften) kan påvirke menneskers sundhedstilstand. Jeg bemærker i den forbindelse, at det efter direktivets ordlyd ikke er nødvendigt for, at en oplysning kan anses for en miljøoplysning, at det er påvist, at menneskers sundhedstilstand *er blevet* påvirket af tilstanden i et miljøelement. Der skal bare være tale om, at tilstanden *kan* påvirkes.

Det er på den baggrund – og under hensyn til at miljøoplysningsbegrebet efter den foreliggende udtalelse fra EU-Kommissionen og efter EU-Domstolens praksis skal fortolkes bredt – min opfattelse, at oplysningerne i SSI's sag om MRSA-undersøgelsen er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 6, jf. nr. 1.

Dette gælder efter min opfattelse alle de oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med SSI's undersøgelse (og således ikke kun selve prøvedataene).

Jeg henviser i den forbindelse til den meget brede definition, især i lovens § 3, stk. 1, nr. 3 (som bestemmelsen i nr. 6 også henviser til). Det fremgår heraf, at alle former for foranstaltninger og aktiviteter mv., som har til formål at beskytte miljøelementer, er omfattet af definitionen. Jeg henviser også til den sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning som sag 2011 14-5, hvor alle oplysninger i databasen Vetstat blev anset for miljøoplysninger. Endvidere henviser jeg til den dom fra EU-Domstolen, som EU-Kommissionen har omtalt i sin udtalelse af 17. februar 2012. Heraf fremgår det, at (alle) oplysninger indgivet under en national procedure til godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel var omfattet af direktivets miljøoplysningsdefinition.

Jeg bemærker dog også, at jeg ikke mener, at der er tale om oplysninger om emissioner, jf. miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, sådan som du har anført.'

Se Folketingets Ombudsmands beretning for 2012, sag nr. 2012-21*, for en mere udførlig gennemgang af forarbejder, praksis mv. vedrørende vurderingen af, hvornår der er tale om miljøoplysninger.

I de to foreliggende sager er der tale om MRSA-undersøgelser foretaget på svinebesætninger. Det er således besætningen, der er testet for stafylokokbakterien MRSA, og ikke besætningsejeren eller andre, herunder ansatte mfl., der færdes i stalden.

Jeg har forstået det således, at hvis der er MRSA hos besætningen – der typisk bærer MRSA-bakterierne på huden eller i trynen – vil der være MRSA-bakterier i støvet, på alle overflader og i luften i svinestalden, jf. Sundhedsstyrelsens vejledning nr. 9555 af 14. november 2012 om forebyggelse af spredning af MRSA (2. udgave, 2012), som også er nævnt nedenfor i afsnit 4.1. Man kan derfor ikke undgå at komme i berøring med MRSA, når man opholder sig i en svinestald, hvor besætningen er MRSA-positiv.

Det er på denne baggrund min foreløbige opfattelse, at de foreliggende undersøgelsesresultater er miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, idet luften i svinestalde – som jeg har forstået det – vil indeholde MRSA-bakterier, hvis besætningen er bærer af MRSA.

Det har den konsekvens, at miljøoplysningsloven finder anvendelse i sagen.

Jeg er i øvrigt bekendt med, at Fødevareministeriets Klagecenter i forbindelse med en (meget) tilsvarende anmodning om aktindsigt i en afgørelse af 24. maj 2013 – bl.a. med henvisning til min udtalelse i sag nr. 2012-21 i min beretning for 2012 – har lagt til grund, 'at oplysninger om CHR-numrene på MRSA-positive slagtesvin der indeholder oplysninger om hvilke besætninger der potentielt kan have MRSA i luften i deres svinestalde, kan anses for at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet i miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 1'. Jeg har modtaget en klage over denne afgørelse, som jeg behandler i sagen med mit j.nr. (...), klagecentrets sagsnr. (...).

Jeg har ikke fundet anledning til at ændre min opfattelse (fra sag nr. 2012-21* i min beretning for 2012) af, at der ikke er tale om oplysninger om emissioner, jf. miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, således som (A) har anført.

2.3. Hvilken betydning har det, at oplysningerne er miljøoplysninger?

Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter har i deres afgørelser om afslag på aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, som hjemmel til at kunne undtage oplysningerne fra aktindsigt. Som det fremgår nedenfor, mener jeg – ud fra de hensyn, som myndighederne har henvist til som grundlag for afslaget – at det også kunne have været overvejet at anvende bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 13, stk. 1, nr. 4.

Der findes i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, en generel afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag om aktindsigt skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Den generelle afvejningsregel medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes restriktivt. Den konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag, såfremt interesserne, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

Den konkrete afvejningsregel er indarbejdet for alle offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (dog ikke for sager inden for strafferetsplejen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden), dvs. offentlighedslovens § 2, § 7, § 10, § 12, stk. 1, og § 13. Myndighederne har således i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af de nævnte bestemmelser, pligt til at foretage en konkret afvejning af de modstående hensyn.

Hertil kommer, at der i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, findes en fortolkningsregel, hvorefter det er en forudsætning for undtagelse af miljøoplysninger fra aktindsigt efter bestemmelserne i bl.a. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4 og 6, at det er foreneligt med en af undtagelsessituationerne nævnt i miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2. Der er således tale om, at § 13, stk. 1, nr. 4 og 6, har et mere snævert område end normalt, når der er tale om miljøoplysninger.

Det har således stor betydning for vurderingen i sagen, at de underretninger, der blev begæret aktindsigt i, er omfattet af miljøoplysningsloven, da der er tale om en mere restriktiv vurdering end en vurdering efter offentlighedsloven, jf. nærmere nedenfor.

3. Hvilke hensyn har myndighederne henvist til som grundlag for afslaget på aktindsigt?

Klagecentrets afgørelser af 29. maj 2012 bygger bl.a. på oplysninger fra Statens Serum Institut. På baggrund af disse oplysninger konkluderer klagecentret, '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'.

Fødevareministeriets Klagecenter har i afgørelserne også anført, at det følger af oplysningerne fra Statens Serum Institut, at ejere af besætninger, hvor der tidligere er offentliggjort oplysninger om, at der er konstateret MRSA, har mistet kunder og dermed omsætning, og 'at en del svineproducenter ikke ønsker at blive undersøgt, da man er bange for positive fund, som får konsekvenser for gårdens sundhedsattest'.

De hensyn, som klagecentret har oplyst i sine afgørelser som grundlag for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, mener jeg på den baggrund kan inddeles i tre grupper: a) hensynet til at undgå stigmatisering af besætningsejerne og andre, der omgås besætningen, b) hensynet til ikke at skade virksomhedernes økonomi og c) hensynet til myndighedernes kontrolvirksomhed.

Klagecentret har alene anvendt generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, som hjemmel for afslaget på aktindsigt.

Hensyn til enkeltpersoners private – herunder økonomiske – forhold og hensyn til erhvervsmæssige forhold varetages som udgangspunkt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og 2. Hensynet til gennemførelse af myndighedernes kontrolvirksomhed er beskyttet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4.

Bestemmelserne i § 12, stk. 1, har til formål at gøre op med private og kommercielle interesser, og § 13, stk. 1, nr. 4, at gøre op med hensyn til offentlig kontrol mv. Først efter en vurdering af, om hensynene er beskyttet af disse bestemmelser, vil man kunne overveje anvendelsen af generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvis dette ikke er tilfældet.

Jeg mener derfor, at det i første omgang er relevant at tage stilling til, om oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i disse bestemmelser og under hensyn til afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og fortolkningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

4. Vurderingen i den konkrete sag

4.1. Oplysninger om MRSA

Det fremgår af klagecentrets afgørelser, at oplysninger om MRSA bl.a. anvendes til en afrapportering til EU-Kommissionen. Det fremgår også af sagernes akter, at offentliggørelse af (anonymiserede) nationale data om MRSA sker på European Food Safety Authority, EFSA's hjemmeside, hvor indberetningerne fra medlemslandene er samlet i to rapporter (part A og part B).

Af Sundhedsstyrelsens vejledning om forebyggelse af spredning af MRSA (2. udgave, 2012) (vejledning nr. 9555 af 14. november 2012) fremgår bl.a. følgende om den særlige form for MRSA, der findes hos svin (MRSA 398):

'2.1.1 Om MRSA af svinetype (MRSA 398)

I 2004-5 opdagede man en ny type MRSA, kaldet MRSA 398 (henviser til, at det er den 398ende type MRSA fundet ved multilocus sekvenstypning, mlst).

MRSA 398 er anderledes end de tidligere kendte MRSA-typer fordi:

- Reservoir for MRSA 398 synes at være hos produktionsdyr, specielt hos svin, i modsætning til andre MRSA, hvor mennesker er reservoir.
- MRSA 398 synes at smitte mindre mellem mennesker end andre MRSA-typer. Langt de fleste tilfælde af MRSA 398 hos mennesker findes således hos mennesker, der dagligt arbejder i svinebesætninger (eller på anden måde arbejder med levende svin). Husstandsmedlemmer, der ikke kommer i stalden, er derimod langt sjældnere bærere af MRSA 398. Der findes endnu kun få tilfælde hos mennesker, der ikke har direkte kontakt til grise, eller som ikke bor i husstand med en person, der har direkte kontakt til grise.

I 2011 udgjorde MRSA 398 over 10 % af nye MRSA-tilfælde. Der er dog betydelige regionale forskelle og MRSA 398 personer findes indtil videre stort set ikke i storbyer som Århus og København. På denne baggrund er derfor indført som ny risikosituation, 'dagligt arbejde i en svinestald eller tilsvarende daglig kontakt med levende svin'. Risikosituationen gælder både for personen, der arbejder med levende svin og for personens husstand (afsnit 4.1.1 og kapitel 7). Risikosituationen er dog modificeret ved at den enkelte hospitalsledelse afhængig af den lokale forekomst af MRSA 398 kan dispensere fra, at alle patienter skal spørges om kontakt til levende svin.

Svinene bærer typisk MRSA 398 på huden eller i trynen. I stalden vil bakterierne desuden være i støvet, på alle overflader og i luften. Man kan

derfor ikke undgå at komme i berøring med MRSA 398, når man opholder sig i en stald, hvor svineene er MRSA-positive. Det er ikke alle mennesker, der kan blive bærere af MRSA 398. Undersøgelser har vist, at ca. 30-80 % af de personer, der dagligt opholder sig i MRSA 398 positive besætninger, bliver bærere.

Personer, der dagligt arbejder i en smittet svinebesætning, udsættes hele tiden for MRSA. Derfor giver det som udgangspunkt ingen mening at forsøge at fjerne bærertilstanden hos disse personer.

Risikoen for at sprede MRSA uden for husstanden ved besøg eller sociale aktiviteter har vist sig at være meget ringe. Langt de fleste, som kun kommer en enkelt gang i stalden, vil – selvom de umiddelbart efter kan være positive – spontant tabe MRSA 398 inden for få dage. Risikoen ved at besøge en svinebesætning (besøgsgård), hvis man i øvrigt er sund og rask, anses derfor for at være meget lille.

Der synes kun at være meget begrænset/ingen risiko for at blive bærer, hvis man kun håndterer kød eller døde svin (arbejde på slagterier). Undersøgelser har påvist MRSA 398 i svine- og kyllingekød, men epidemiologiske data fra både Danmark, Holland og USA har ikke vist nogen tegn på, at MRSA overføres via kød hverken ved håndtering eller spisning.

MRSA 398 giver anledning til samme type infektioner som andre MRSA typer, det vil sige overfladiske hudinfektioner, men alvorlige infektioner kan også forekomme. Det er væsentligt at være opmærksom på denne risikosituation hos personer, der skal opereres, da de i givet fald skal have justeret evt. profylaktisk antibiotikabehandling til også at dække MRSA (skal kun gives såfremt, der i øvrigt findes indikation for brug af antibiotika).

Personer, der er positive med MRSA 398 må (som ved andre typer af MRSA) gerne komme i skoler og daginstitutioner samt deltage i sociale aktiviteter, såfremt der ikke er tegn på aktiv infektion med MRSA (reference 1, kapitel 11).

For at følge udviklingen af MRSA 398 i Danmark, herunder specielt følge om der kommer tegn til øget menneske til menneske smitte, anbefales det, at MRSA negative husstandsmedlemmer undersøges årligt.'

Det fremgår af Arbejdstilsynets hjemmeside, www.arbejdstilsynet.dk, under 'Arbejds miljøemner', at en arbejdsgiver, hvis medarbejdere arbejder med dyrebesætninger, der er smittet med MRSA, skal informere medarbejderne om de særlige smitterisici, der kan være forbundet med arbejdet, samt om, hvordan de skal forholde sig under arbejdet. Der er ikke krav om, hvordan arbejds-

giveren skal informere medarbejderne, men arbejdsgiveren har pligt til at sikre sig, at medarbejderne har forstået instruktionen.

Arbejdsgiveren skal også sørge for, at de særlige smitterisici ved at arbejde i inficerede besætninger og de foranstaltninger, som virksomheden har indført for at forebygge smitten, er beskrevet i virksomhedens arbejdspladsvurdering (APV).

Det fremgår af en nyhed på Fødevarestyrelsens hjemmeside af 23. januar 2013, at fødevareministeren vil undersøge MRSA-smitte i danske svinestalde. Det fremgår, at Fødevarestyrelsen skal til at granske, hvor udbredt svinebakterien MRSA CC398 er i danske svinestalde, og at det sker, fordi nye tal viser en stigende forekomst af bakterien på de danske slagterier.

De nye tal fra Fødevarestyrelsen viser ifølge nyheden, at 88 pct. af slagtesvine på danske slagterier er smittet med MRSA CC398. Det er angiveligt en fordobling på et år, og derfor skal en ekstra undersøgelse af svinebesætningerne vise, om der også er sket en stigning i de danske svinestalde. Ifølge nyheden tyder meget på, at mange svin bliver smittet på slagteriet eller på vej til slagteriet, men undersøgelsen sættes i gang for at give nogle sikre tal.

Det fremgår også, at fødevareministeren sammen med sundhedsministeren har nedsat en aktionsgruppe, der skal komme med konkrete forslag til, hvordan spredningen af MRSA fra svin kan stoppes.

4.2. Vurdering efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,
...'

Om en oplysning kan anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen, beror på, om den kan betegnes som 'følsom', dvs. er af en sådan karakter, at den efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

Oplysninger af så følsom karakter, at de er omfattet af den tidligere gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 1, er utvivlsomt omfattet af undtagelsesbestemmelsen, men også mindre følsomme oplysninger kan undtages. Det drejer sig i praksis f.eks. om oplysninger vedrørende den pågældendes private økonomi eller visse familiære forhold. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 423, Jon Andersen, Offentlighed i Forvalt-

ningen (2013), s. 255 ff., John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 219 f., og betænkning nr. 1510/2009, s. 647 f.

Om oplysninger er så følsomme, at de skal hemmeligholdes, vil i øvrigt også kunne være afhængigt af, i hvilken sammenhæng de fremkommer. Se Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 689 f. Oplysninger, der er offentligt tilgængelige, vil ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, er absolut, i den forstand at hemmeligholdelse ikke er betinget af en konkret interesseafvejning, men kun afhænger af, om det eller de dokumenter, som begæringen om aktindsigt angår, indeholder oplysninger vedrørende 'enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold'.

Når der er tale om miljøoplysninger, er spørgsmålet om hemmeligholdelse imidlertid underlagt afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Efter miljøoplysningsdirektivets art. 4, stk. 2, litra f), vil en anmodning om adgang til miljøoplysninger kunne afslås, hvis offentliggørelsen kan have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller EU-ret. Den særlige beskyttelse, som bl.a. fortrolige personoplysninger således nyder efter direktivet, fører dog til, at den konkrete afvejningsregel i almindelighed ikke indebærer, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Se bl.a. Folketingstidende 2004-2005, tillæg A, s. 96.

Oplysninger om personers helbredsforhold er oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

De oplysninger, der er søgt om aktindsigt i, er ikke umiddelbart sådanne oplysninger, da anmodningerne retter sig mod oplysninger om, hvorvidt svinene er smittet med MRSA. Efter bestemmelsen vil imidlertid også en (uberettiget) mistanke om, at en person har MRSA, være en helbredsoplysning, der er omfattet af bestemmelsen. Se bl.a. Ugeskrift for Retsvæsen 2011.2343H, hvor oplysninger om mistanke om alkoholmisbrug blev anset for omfattet af begrebet 'helbredsmæssige forhold' i persondatalovens § 7.

Ifølge Sundhedsstyrelsens vejledning, der er citeret ovenfor, findes langt de fleste tilfælde af MRSA 398 hos de mennesker, der til daglig arbejder i svinebesætninger, og MRSA 398 synes at smitte mindre mellem mennesker end andre MRSA-typer. Husstandsmedlemmer, der ikke kommer i stalden, er

langt sjældnere bærere af MRSA. Der findes endnu kun få tilfælde hos mennesker, der ikke har direkte kontakt til grise, eller som ikke bor i husstand med en person, der har direkte kontakt til grise. Jeg går ud fra, at det også gælder for mennesker, der ikke så ofte kommer i stalden. Undersøgelser har vist, at ca. 30-80 % af de personer, der dagligt opholder sig i MRSA 398-positive besætninger, bliver bærere.

Det forhold, at der kan konstateres MRSA-smitte hos en besætning, gør således ikke, at man automatisk derfra kan slutte, at besætningsejeren og/eller hans ansatte og hans familie er smittet med MRSA. For de personer, der har daglig kontakt med den smittede besætning, er der imidlertid en vis sandsynlighed for, at de er smittede. For en besætningsejer, der ikke selv omgås svinebesætningen, eller ansatte hos ham, der udfører andre opgaver end at passe svinene mv., er der ikke nogen særlig risiko for at være smittet med MRSA. Det samme gælder personer, der kommer mindre hyppigt i stalden.

Oplysninger om MRSA-smitte i en besætning afslører ikke noget om, hvem der har haft daglig kontakt med svinene, og hvem disse personer i øvrigt omgås. Samtidig er der kun en vis sandsynlighed for, at de, som har daglig kontakt med svinene, er smittede. I hvert fald under disse omstændigheder mener jeg ikke, at oplysningerne om MRSA-smitte i en svinebesætning kan anses for oplysninger om enkeltpersoners helbredsforhold.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse, at oplysningerne ikke er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

4.3. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, lyder således:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.'

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kan kun anvendes, hvis aktindsigt efter et konkret skøn antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige hensyn – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketings-tidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f., John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 226, og betænkning nr. 1510/2009, s. 651 ff., hvor der også findes en gennemgang af praksis om bestemmelsen.

Bestemmelsen forudsætter en konkret vurdering, der falder i to led. Der skal først tages stilling til, om der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal der herefter foretages en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed mv., oplysningerne angår.

Når der er tale om miljøoplysninger, gælder desuden afvejningsreglen i miljøopplysningslovens § 2, stk. 3, hvorefter nægtelse af aktindsigt forudsætter, at myndighederne foretager en afvejning af på den ene side de hensyn, der er nævnt i § 12, stk. 1, og på den anden side offentlighedens interesser i, at oplysningerne bliver udleveret.

Det er min opfattelse, at oplysninger om, hvorvidt en svinebesætning er smittet med MRSA, kan anses som oplysninger om drifts- eller forretningsforhold i bestemmelsens forstand.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til to sager fra Justitsministeriet omtalt i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 228-229 (ministeriets j.nr. L.A. 1988-543-38 og L.A. 1988-543-7).

I den første sag blev det forudsat, at oplysninger om den veterinære sundhedstilstand på enkelte landbrugsbedrifter var oplysninger vedrørende erhvervsmæssige forhold, der efter omstændighederne ville kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

I den anden sag fandt ministeriet 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.

Jeg henviser også til Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315*, hvor det blev lagt til grund, at navnene på 18 dyrlæger, som var inviteret til møde af Fødearestyrelsen, fordi det var dem, der udskrev mest antibiotika til svin, var oplysninger omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

Det forhold, at offentliggørelse af oplysninger om MRSA i en svinebesætning skulle føre til mistede kunder og dermed mistet omsætning, bygger på oplysninger modtaget fra Statens Serum Institut. Det fremgår således af e-mailen af 22. maj 2012 fra Statens Serum Institut til Fødearestyrelsen (refereret i sagsfremstillingen), at Statens Serum Instituts oplysninger herom baserer sig

på en (mundtlig) forespørgsel hos Region Nordjylland, hvor det er blevet oplyst, at to nordjyske gårde har mistet kunder i forbindelse med den sidste offentliggørelse på (...) [webmedie; min tilføjelse] af gårde med MRSA.

Det er min foreløbige opfattelse, at risikoen for, at en offentliggørelse vil medføre en økonomisk skadevirkning for svinebesætningerne, ikke alene ved disse oplysninger er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort til, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg mener herefter ikke, at der er grundlag for at tage stilling til, hvorvidt afvejningsreglen i miljøoplysningsloven § 2, stk. 3, ville føre til, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt.

4.4. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4, har denne ordlyd:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.'

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den – af hensyn til offentlige interesser – har til formål at udelukke offentlighed med hensyn til oplysninger om bl.a., hvorledes myndighederne inden for bestemte områder gennemfører efterforskning og undersøgelser, samt oplysninger om, at myndighederne agter at iværksætte revisions- eller kontrolvirksomhed, jf. betænkning nr. 857/1978, s. 283, Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 242. Se også betænkning nr. 1510/2009, s. 674 ff., hvor der også findes en gennemgang af ombudsmandspraksis.

Efter bestemmelsen kan en begæring om aktindsigt afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne efter et konkret skøn findes at burde vige for de hensyn, der er nævnt i bestemmelsen. Aktindsigt kan kun afslås, hvis der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.

Når der er tale om miljøoplysninger, gælder fortolkningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6. Det følger af forarbejderne til miljøoplysningsloven som citeret ovenfor i afsnit 2.1., at dette indebærer, at begrænsning i adgangen til aktindsigt i miljøoplysninger, alene med henvisning til at det vil være skadeligt for det offentliges kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed, herefter ikke vil være mulig. Det vil være en forudsætning for hemmelig-

holdelse, at det kan forenes med en af undtagelsessituationerne i konventionens art. 4, herunder at det f.eks. sker af hensyn til den fortrolige karakter af myndighedernes forhandlinger (art. 4, stk. 4, litra a)) eller den foreløbige karakter af dokumentet (art. 4, stk. 3, litra c)) mv.

De hensyn, som Fødevarerministeriets Klagecenter har henvist til i sine afgørelser vedrørende kontrol – at 'en del svineproducenter ikke ønsker at blive undersøgt, da man er bange for positive fund, som får konsekvenser for gårdens sundhedsattest' – er rene hensyn til muligheden for i fremtiden at kunne gennemføre kontrolbesøg hos svineproducenterne.

Det er på baggrund af det, som er anført i forarbejderne, min foreløbige opfattelse, at disse hensyn, når der er tale om miljøoplysninger, ikke kan medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4. Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, hvortil der også er henvist i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, kan heller ikke anvendes som hjemmel til at undtage oplysningerne, af hensyn til at det vil være skadeligt af hensyn til offentlig kontrol mv.

4.5. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og stk. 2, lyder sådan:

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

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Det fremgår af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den i første række – men ikke udelukkende – skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 682, med henvisninger til betænkning nr. 325/1963, s. 64, Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 589, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og betænkning nr. 857/1978, s. 236, s. 260 f., s. 263 og s. 285 f.

Det fremgår af lovbemærkningerne (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229), at det forudsættes, at bestemmelsen som hidtil kun anvendes i be-

grænset omfang, hvor der er et klart behov derfor, og der henvises i øvrigt til den nævnte betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Som følge af afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og fortolkningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, har bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, som anført ovenfor et endnu snævrere anvendelsesområde end normalt, når der er tale om miljøoplysninger.

Det afgørende hensyn i Fødevareministeriets Klagecenters afgørelser af 29. maj 2012 er hensynet til risikoen for, at besætningsejeren og dennes familie og ansatte ved en offentliggørelse vil blive stigmatiseret. Klagecentret er i sine afgørelser – på baggrund af oplysninger fra Statens Serum Institut – kommet med eksempler på en sådan stigmatisering. Det drejer sig bl.a. om mobning og udelukkelse af besætningsejernes ægtefæller på arbejdspladsen og af besætningsejernes børn i de institutioner, hvor de går, mindre kontakt med plejepersonale ved indlæggelse på sygehus af frygt for smittefare og vanskeligheder for ansatte med at få arbejde på gårde, hvor der ikke er konstateret MRSA.

Det er min opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at befolkningens reaktion – hvad enten den kan anses for berettiget eller ej – på forekomst af sygdom hos dyr, som mennesker omgås og kan blive smittet af, kunne nå et niveau, hvor hensynet til at undgå stigmatisering mv. af de berørte er et hensyn, som kan varetages ved bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og at det heller ikke kan udelukkes, at hensynet efter omstændighederne ville kunne rummes inden for direktivets art. 4, stk. 2, og dermed være i overensstemmelse med miljøoplysningslovens § 2, stk. 6.

Undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt forudsætter dog for det første, at det er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort, at der er tale om en betydelig risiko for stigmatisering, og for det andet, at den konkrete afvejning efter miljøoplysningsloven falder ud til fordel for de hensyn, der varetages ved at afslå udlevering.

Jeg forstår det sådan, at Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter ikke er i besiddelse af egentligt skriftligt dokumentationsmateriale f.eks. i form af indberetninger, statistikker, artikler eller lignende vedrørende stigmatisering af besætningsejerne og disses familier og ansatte. De eksempler, der er nævnt, er indsamlet fra Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut på baggrund af – som jeg forstår det – mundtlige kontakter med (tilfældige) besætningsejere og en (tilfældig) region. Der er efter min opfattelse tale om ikke nærmere dokumenterede erfaringer for og forventninger om, hvorledes det omkringliggende samfund reagerer på oplysninger om MRSA i besætningerne.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort, at oplysningerne har en sådan karakter, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg mener herefter ikke, at der er grundlag for at tage stilling til, hvorvidt afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, ville føre til, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt.

4.6. Er oplysningerne i det hele taget fortrolige?

Som nævnt ovenfor skal en arbejdsgiver, hvis medarbejdere arbejder med dyrebesætninger, der er smittet med MRSA, af arbejdsmiljømæssige årsager informere medarbejderne om de særlige smitterisici, der kan være forbundet med arbejdet, samt om, hvordan de skal forholde sig under arbejdet.

Det kan overvejes om (nogle af) de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, på denne måde i forvejen er gjort offentligt tilgængelige og dermed ikke længere kan være af fortrolig karakter, uanset om de måtte være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12 og 13. Hvis oplysningerne ikke er fortrolige, er en myndighed som altovervejende hovedregel ikke berettiget til at meddele afslag på aktindsigt i oplysningerne. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 2010 9-1*.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at den private organisation (E) har modtaget listen med resultaterne for alle de besætninger, som var omfattet af projektet, og dermed vel også de oplysninger, som der er anmodet om aktindsigt i.

Det kan på den baggrund endvidere overvejes, om denne udlevering af oplysningerne også gør, at de hensyn, som varetages ved bestemmelserne om undtagelse fra aktindsigt, er prisgivet.

Jeg har på det foreliggende grundlag ikke tilstrækkelige oplysninger til at afklare, om oplysningerne er gjort offentligt tilgængelige, eller om hensynene til undtagelse er prisgivet.

Jeg beder på den baggrund om, at myndighederne i deres bemærkninger til denne foreløbige redegørelse forholder sig til disse spørgsmål.

5. Sammenfatning

Samlet set er det min foreløbige opfattelse, at de oplysninger, der er anmodet om aktindsigt i, er miljøoplysninger, og at Fødevareministeriets Klagecenter således skulle have lagt dette til grund.

Det er min foreløbige opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ikke er anvendelig i det foreliggende tilfælde.

Vurderingen af, om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, fordi det vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade for den virksomhed mv., som oplysningerne angår, skal foretages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (jf. bestemmelserne i miljøoplysningsloven), og ikke efter generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Det er min foreløbige opfattelse, at risikoen for, at en offentliggørelse vil medføre en økonomisk skadevirkning for svinebesætningerne, ikke alene ved oplysningerne fra Statens Serum Institut er underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

De hensyn, som Fødevareministeriets Klagecenter har henvist til i sine afgørelser vedrørende kontrol – at 'en del svineproducenter ikke ønsker at blive undersøgt, da man er bange for positive fund, som får konsekvenser for gårdens sundhedsattest' – er rene hensyn til muligheden for i fremtiden at kunne gennemføre kontrolbesøg hos svineproducenterne.

Det er på baggrund af det, som er anført i forarbejderne til miljøoplysningsloven, min foreløbige opfattelse, at disse hensyn ikke kan medføre en begrænsning i adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, hvortil der også er henvist i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, kan heller ikke anvendes som hjemmel til at undtage oplysningerne, fordi det vil være skadeligt af hensyn til offentlig kontrol mv.

Det er min foreløbige opfattelse, at det heller ikke i øvrigt er tilstrækkeligt underbygget og sandsynliggjort, at der foreligger sådanne hensyn, at der kan meddeles afslag på aktindsigt efter generalklausulen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Endelig er det min foreløbige opfattelse, at det kan overvejes, om oplysningerne i det hele taget er fortrolige.

Jeg har valgt at afgive min udtalelse i foreløbig form, således at Fødevarestyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter kan få lejlighed til at kommentere min foreløbige opfattelse af sagen. Jeg er indstillet på at henstille til Fødevareministeriets Klagecenter at sørge for, at sagerne bliver genoptaget, og at der bliver truffet nye afgørelser med inddragelse af det, som jeg har anført.

Jørgen Steen Sørensen [underskrift]

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at (B) og (C) den 14. marts 2012 anmodede Fødevareministeriet om aktindsigt i 'ministeriets data om konstaterede MRSA-inficerede svin på danske agrovirksomheder'. I deres anmodning skrev de videre bl.a., at de ønskede 'en liste over de virksomheder, hvor Fødevarestyrelsen har konstateret MRSA-bakterier i en eller flere grise'.

Ministeriet sendte anmodningen til Fødevarestyrelsen den 16. marts 2012. Samme dag anmodede (A) Fødevarestyrelsen om aktindsigt. I anmodningen skrev han bl.a.:

'Idet jeg henholder mig til nedenstående besvarelse af et § 20 spørgsmål, skal jeg med henvisning til miljøoplysningsloven anmode om indsigt i alle underretninger af landmænd, som har fået besked om, at der er konstateret MRSA i deres besætninger. Oplysningerne skal bruges til at undgå spredning via salg af avlsdyr fra disse besætninger.'

Fødevarestyrelsen traf den 23. marts 2012 afgørelse i forhold til (B) og (C). I afgørelsen står bl.a. sådan:

'Det kan oplyses, at Fødevarestyrelsen i 2008, 2010 og 2011 har testet for MRSA i en række slagtesvinebesætninger. Fødevarestyrelsen har informeret besætningsejerne/de virksomhedsansvarlige om analyseresultaterne.

Fødevarestyrelsen er således bekendt med, i hvilke af de til undersøgelsen udvalgte besætninger, der er konstateret MRSA.

Da offentliggørelse af nogle besætningers MRSA-status imidlertid ved tidligere lejligheder har haft negative konsekvenser for besætningsejeren, dennes familie og ansatte i forbindelse med usikkerhed i lokalsamfundet om smitterisiko, er det Fødevarestyrelsens vurdering, at risikoelementerne ved eksponering for MRSA ikke er så store for det enkelte menneske, som måtte komme i kontakt med besætningen eller med personer herfra uden på forhånd at være adviseret om besætningens MRSA-status, at det kan opveje hensynet til at undgå stigmatisering af borgere i det danske samfund.

Fødevarestyrelsen afslår derfor, under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og hensynet til private interesser under hensyntagen til forholdets særlige karakter at udlevere oplysninger om i hvilke besætninger, der er fundet MRSA.

Hvad angår lov om aktindsigt i miljøoplysninger er det Fødevarestyrelsens opfattelse, at denne ikke giver adgang til oplysning om MRSA-smitte i privatejede svinebesætninger. Offentliggørelse af sådanne oplysninger bidrager ikke til hverken offentlig miljøbevidsthed eller forbedret miljøbeskyttelse. Der er ikke tale om miljø og miljøpåvirkninger på offentligt tilgængelige steder, og hensynet til eventuelle berørte, som måtte blive påvirket ved indtræden i det meget begrænsede og præcist definerede fysiske område, hvortil der i øvrigt ikke er generel, offentlig adgang, varetages via orientering af besætningsejeren/virksomhedslederen om resultatet af analysen.

Allerede fordi loven ikke ses at give adgang til de ønskede oplysninger, bortfalder argumentationen for, at der ikke i det konkrete tilfælde er hensyn som tilsiger, at hensynet til større miljøbevidsthed samt til kravet om, at visse bestemmelser, herunder offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde, vejer tungere end hensynet til besætningsejerens, dennes families og ansattes personlige forhold.'

Den 26. marts 2012 klagede (B) og (C) over styrelsens afgørelse til Fødevareministeriets Klagecenter, og de skrev bl.a. således:

'Efter vores mening anvender Fødevarestyrelsen to ikke-gyldige argumenter for, at oplysninger om MRSA i svinebesætninger ikke skulle være miljøoplysninger.

For det første påstås det, at sådanne oplysninger ikke bidrager til hverken miljøbevidsthed eller forbedret miljøbeskyttelse.

Denne påstand er i strid med al erfaring fra mere end 40 års miljøarbejde i Danmark. Oplysninger om konkrete miljørisici er den afgørende faktor for miljøbevidstheden, og offentliggørelse bidrager helt klart til at styrke den præventive indsats. Århus-konventionen lægger netop vægt på, at åbenhed styrker miljøbevidsthed og har stor præventiv effekt.

For det andet påstår Fødevarestyrelsen, at der ikke er tale om miljø- og miljøpåvirkninger på offentligt tilgængelige steder, og derfor skal der ikke gives aktindsigt.

Denne påstand er også uholdbar. Miljørisici er ikke fritaget for offentlig indsigt, selvom de forefindes på 'privat' grund. Mange væsentlige forureninger finder netop sted på private områder (fabrikker, spildevandsanlæg, landbrugets pesticidudbringning, m.v.), hvor der ikke er almindelig adgang. I sin logiske konsekvens skulle styrelsens påstand jo betyde, at

offentligheden skulle være afskåret fra indsigt i forureningsforholdene f.eks. inde bag hegnet om kemikaliefabrikken Cheminova ved Lemvig eller på Junckers Fabrikker ved Køge, ligesom også dyrlægers brug af medicin på husdyr som registreret i Vetstat skulle være lukket land for offentligheden efter denne argumentation, men Vetstat er jo netop efter en årelang strid videregivet som resultat af aktindsigt.

Det fremgår endvidere af vejledning fra Statens Serum Institut, at den resistente stafylokokbakterie (MRSA) kan overleve længe (i måneder) i miljøet f.eks. på tøj og ting (køretøjer), og at bakterien kan overføres ved kontakt med disse forurenede ting. Svin eksporterer også MRSA-bakterier i stor stil ud fra de inficerede fabrikker, når de som raske smittebærere flyttes fra en virksomhed til en anden.

For eksempel omfattede eksporten af levende smågrise til Tyskland sidste år (2011) otte millioner danske smågrise, der blev kørt over grænsen. Det svarer til 30.000 dyr på en ganske almindelig hverdag eller rundt regnet 1250 grise i timen døgnet rundt. Det siger sig selv, at mange mennesker helt uforvarende kan komme i kontakt med disse transportere, hvoraf en ukendt andel udgøres af smittebærende dyr.

Resistente stafylokokker kan også f.eks. bindes til hudceller, som kan ende i støv, der kan hvirvles op og sendes ud i atmosfæren fra produktionsanlæggene gennem ventilationen.

...

Hvad angår åbenheden efter offentlighedsloven, er denne særlig vigtig for personer, der arbejder ved eller besøger en svinebesætning med MRSA-smitte, f.eks. skoleklasser og børnehaverbørn.

Fødevarestyrelsens insistensen på lukkethed forhindrer også personer, der søger ansættelse og deres faglige organisationer i at få adgang til vigtig information, som en offentlig myndighed råder over. Det er endnu ikke blevet afprøvet i hvilken grad styrelsen kan gøres erstatningsansvarlig for at tilbageholde denne viden ved konkrete sygdomstilfælde, men da der allerede foreligger en række sager af denne type, bl.a. med smittede udlændinge, vil kravet utvivlsomt blive afprøvet overfor ministeren som den egentlige ansvarlige for lukketheden.

Åbenhed er desuden vigtig for at forebygge at smitte spredes ved handel med levende dyr.

For den enkelte ejer af en svinebesætning med MRSA-smitte kan åbenhed være ubehagelig og økonomisk belastende, så der er ingen positiv

motivering til at skilte med en negativ MRSA-statusrapport. Derfor er det ikke bare risikabelt men også direkte uansvarligt, at Fødevarestyrelsen regner med, at enhver ejer selv vil informere om smitte. Desuden foreligger der allerede sager, der dokumenterer den modsatte situation.

Hensynet til at bevare tilliden til den samlede danske produktion, hvor indtil videre kun et fåtal af produktionsanlæggene er ramt af resistente stafylokokker, taler for åbenhed og dermed optimal indsats for at undgå yderligere smittespredning. Hensynet til eksportmarkederne taler også for absolut åbenhed, så falske rygter og andre former for skadelig misinformation og unfair konkurrence kan forebygges.

Fødevarestyrelsen henviser til offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 6, men denne undtagelse kan ikke bruges, jf. miljøoplysningsloven § 2, stk. 6.

Det er i øvrigt vigtigt at understrege, at vores anmodning om aktindsigt sigter på at få oplysninger om svinebesætninger (erhvervsoplysninger) og ikke om personer, der er smittede, således som styrelsen tilsyneladende opfatter det. Fødevarestyrelsens henvisning til risici for stigmatisering af borgere i det danske samfund er derfor ganske malplaceret, da det er svinenes smittestatus, der begæres aktindsigt i. Så vidt vi er bekendt med ressortfordelingen mellem Fødevareministeriet og Sundhedsministeriet, varetager Fødevareministeriet udelukkende analysearbejdet vedrørende svinene, mens den humane smittesporing er lagt i hænderne på Sundhedsstyrelsen.

Åbenhed om væsentlige miljøfaktorer i agroproduktionen kan yde et vigtigt bidrag til at bremse smitten mellem produktionsdyrene og dermed den påståede stigmatisering af ansatte og driftsledelse. Hertil skal også bemærkes, at der næppe noget steds i erhvervslivet kan tænkes at forekomme miljøskadelige forhold, uden at der skulle være mennesker involveret, der risikerer en eller anden form for negativ omtale, når forholdene beskrives. Dette har intet med stigmatisering at gøre, og begrundelsen er i sig selv absurd, da den i sin yderste konsekvens kunne bruges til at beskytte kriminelle forhold.

Af disse grunde forventer vi at Fødevarestyrelsens afgørelse underkendes, og at vi uden yderligere unødvendige forsinkelser modtager de ønskede data.'

Fødevarestyrelsen traf den 30. marts 2012 afgørelse i forhold til (A). Af afgørelsen fremgik bl.a.:

'Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger ikke giver adgang til oplysning om MRSA-forekomst i privatejede

svinebesætninger. Offentliggørelse af sådanne oplysninger bidrager ikke til hverken offentlig miljøbevidsthed eller forbedret miljøbeskyttelse. Der er ikke tale om miljø og miljøpåvirkninger på offentligt tilgængelige steder, og den omstændighed, at der i virksomheder, hvortil offentligheden ikke har fri adgang, kan være forhold, som skal håndteres i forhold til ansatte og handelsparter, medfører ikke, at den øvrige befolknings sikkerhed eller behov for relevant oplysning om miljøet generelt tilsidesættes.

Fødevestyrelsen afviser derfor at give indsigt i de ønskede oplysninger.

Det kan dog oplyses, at Fødevestyrelsen i 2008, 2010 og 2011 har testet for MRSA i en række slagtesvinebesætninger. Undersøgelserne har ikke omfattet avlsbesætninger, så der er ingen risiko for spredning af MRSA via salg af avlsdyr fra de besætninger, der har været omfattet af undersøgelserne.'

(A) klagede samme dag over afgørelsen og anførte bl.a., at der efter hans opfattelse var tale om oplysninger, der vedrørte emissioner, som kunne påvirke tilstanden af luften og have indflydelse på menneskers sundhedstilstand, og at de dermed var omfattet af miljøoplysningslovens definition af miljøoplysninger.

I brev af 30. marts 2012 til Fødevestministeriets Klagecenter fastholdt Fødevestyrelsen sin afgørelse i forhold til (B) og (C) og skrev bl.a. således:

'Journalisterne (C) og (B) anmodede med skrivelse af 14. marts 2012 med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen samt lov om adgang til miljødata om aktindsigt i ministeriets data om konstaterede MRSA-inficerede svin på danske agrovirksomheder.

Fødevestyrelsen afviste med skrivelse af 23. marts 2012 anmodningen under henvisning til, at offentliggørelse af nogle besætningers MRSA-status ved tidligere lejligheder har haft negative konsekvenser for besætningsejeren, dennes familie og ansatte i forbindelse med usikkerhed i lokalsamfundet om smitterisiko. Det drejer sig om diskussion om adgang til at benytte børneinstitutioner, sportsfaciliteter m.m., hvis man er knyttet til besætninger, hvori der er fundet MRSA-bakterier, uanset om man selv skulle være bærer af smitten eller være smittet. Offentliggørelse af besætningsoplysninger kan således få direkte konsekvens for personer, som ikke er en del af de offentliggjorte oplysninger, men som er klart identificerbare og direkte berørte.

Ved afgørelsen har Fødevestyrelsen taget afsæt i Sundhedsstyrelsens vurderinger og anbefalinger. Målet har været at vurdere, om der udenfor bedriften var hensyn, der kunne være så tungtvejende, at behovet for at

vide de direkte berørte det hensyn, som lov om offentlighed i forvaltningen anerkender i § 13, stk. 1, nr. 6, må tilsidesættes.

Fødevarestyrelsen har i denne forbindelse forholdt sig til risiko for personer, som ikke har direkte adgang til bedriften, det være sig som familie, ansatte eller personer i kommercielt ærinde. Da besætningsejeren er informeret om resultatet af undersøgelsen, er det dennes ansvar at kommunikere dette ud i relevant og evt. pligtigt omfang. Forholdet til eventuelle ansatte vil være dækket af arbejdsmiljøreguleringen, og forholdet til aftagere af dyr fra besætningen vil være reguleret via købeloven. Hvis Fødevarestyrelsen skulle vælge at afløfte besætningsejeren dette ansvar, skulle begrundelsen være, at der varetages andre, tungtvejende hensyn, som går ud over blot at betvivle, at besætningsejerne lever op til deres ansvar.

Sundhedsstyrelsen har i en vejledning udtalt, at foreløbige undersøgelser tyder på, at smitterisiko fra menneske til menneske ikke er helt så stor ved MRSA 398, som kan smitte fra dyr til menneske, som ved andre typer MRSA, samt at smitten primært rammer dem, der dagligt arbejder i stalden.

Statens Serum Institut oplyser, som nævnt af klager, at stafylokokbakterier er hårdføre og kan overleve i lang tid på f.eks. tøj og ting. Der er dog intet, der tyder på, at MRSA 398, på dette punkt adskiller sig fra *S. aureus* i almindelighed eller fra andre resistente typer *S. aureus*. Der er ikke konstateret behov for at advare offentligheden om potentiel eksponering for de andre stafylokoktyper, hvorfor der heller ikke ses at være behov for at advare om potentiel eksponering for MRSA 398.

Fødevarestyrelsen har derfor, under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 og hensynet til private interesser under hensyntagen til forholdets særlige karakter afslået at udlevere oplysninger om i hvilke besætninger, der er fundet MRSA.

Aktindsigt efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Det er Fødevarestyrelsens opfattelse, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger ikke giver adgang til oplysning om MRSA-smitte i privatejede svinebesætninger.

Loven ligger i forlængelse af Århus-konventionen af 25. juli 1999 samt det deraf følgende direktiv 2003/4/EF. Udgangspunktet for disse var at sikre offentligheden adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i spørgsmål, som vedrører retten til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for sundhed og velbefindende.

Reguleringen tager udgangspunkt i, hvad man fristes til at kalde miljø i klassisk forståelse, dvs. omkringliggende natur/kultur som benyttes af almenbefolkningen, eller evt. virksomheder, hvis aktiviteter har så åbenlys indvirken på førnævnte, at en påvirkning også af almenbefolkningens vilkår er påregnelig.

Offentliggørelse af oplysninger om konstaterede MRSA-bakterier efter test af en brøkdæl af de danske svinebesætninger bidrager ikke til hverken offentlig miljøbevidsthed eller forbedret miljøbeskyttelse. Der er ikke tale om miljø og miljøpåvirkninger på offentligt tilgængelige steder, og hensynet til de personer, som måtte blive påvirket af tilstedeværelsen af MRSA-bakterier på steder, hvortil der ikke er generel, offentlig adgang, og hvortil de derfor må have fået adgang med accept fra besætningsejeren, varetages via orientering af besætningsejeren/virksomhedslederen om resultatet af analysen. Det er så dennes ansvar at formidle oplysningen til den personkreds, der er relevant i forhold til den enkelte besætning.

Der vejledes grundigt om, hvorledes man skal forholde sig, når der er konstateret MRSA i en besætning. Dette sker for at sikre, at bakterier ikke spredes. Der er ikke i denne forbindelse konstateret behov for etablering af bio security-foranstaltninger for at beskytte miljøet omkring besætningerne, da aktiviteterne i besætningerne ikke ses at påvirke omgivelserne i et omfang, som gør en påvirkning af almenbefolkningens vilkår påregnelig. Som Statens Serum Institut påpeger, er der for stafylokokker ikke tale om egentlig luftbåren smitte, og smitte via stafylokokbakterier, som har bundet sig til grisenes hudceller og efter hudens afstødning og opblanding med støv sendes ud gennem bedriftens ventilationssystem synes teoretisk snarere end på nogen måde praktisk.

Af disse årsager finder Fødevarestyrelsen, som ovenfor nævnt, ikke, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger hjemler adgang til aktindsigt i oplysninger om svinebesætninger, hvori der er konstateret MRSA.

Fødevarestyrelsen står gerne til rådighed med yderligere oplysninger, hvis der skulle være behov for det.'

Med e-mails af 2. og 3. april 2012 sendte Fødevarestyrelsen (A)'s klage videre til Fødevareministeriets Klagecenter og anførte i den forbindelse med samme argumentation som i forhold til (B) og (C)'s klage, at oplysningerne efter styrelsens opfattelse ikke var omfattet af miljøoplysningsloven.

I breve af 11. april 2012 bad klagecentret henholdsvis (B) og (C) og (A) om eventuelle bemærkninger til Fødevarestyrelsens udtalelser.

I brev af 13. april 2012 skrev (A) bl.a. til klagecentret, at der efter hans opfattelse ikke var hjemmel til at afvise aktindsigt med den begrundelse, at der var tale om privatejede virksomheder, at der ikke var hjemmel til at afvise aktindsigt med den begrundelse, at oplysningerne ikke bidrog til 'offentlig miljøbevidsthed eller forbedret miljøbeskyttelse', at resistente bakterier som MRSA kunne påvirke menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, at der var tale om emissioner i miljøoplysningslovens forstand, og at der ikke var hjemmel i miljøoplysningsloven til at afvise aktindsigt med den begrundelse, at besætningssejeren blev vejledt grundigt, og at myndighederne havde taget tilstrækkelige forholdsregler. Herudover skrev han:

'Det skal supplerende oplyses, at engelske myndigheder har fastsat en sikkerhedsafstand fra svinebedrifter til beboelser på 150 meter i forbindelse med opførelsen af et fængsel i Derbyshire. De engelske myndigheder skriver, her refereret af The Guardian:

'The legal letter also cites new research which shows that intensive pig factories of this kind can adversely affect the health of nearby residents. This has been confirmed by the government's Health Protection Agency (HPA), which says that those living within 150 metres of intensive pig farms could be exposed to multi-drug resistant organisms.'

...

Internationalt er der altså ikke enighed om, at der ikke kan ske spredning af MRSA gennem ventilationsaftræk. Flere af de seneste opdagede tilfælde af MRSA-smittede personer, havde ikke været i kontakt med svin, og må altså være blevet smittet enten gennem luften eller ved kontakt med andre smittede mennesker. Dette forhold er ikke belyst, men man bør iagttage et forsigtighedsprincip her og derfor oplyse om, hvor der er øget risiko for at få luftbåren smitte. Dette er naturligvis en miljøoplysning i henhold til MOL. Bakterierne kommer i øvrigt også ud i staldluften i slimdråber, når svinene hoster eller nyser, hvilket Fødevarestyrelsen ikke nævner.

Med hensyn til hvor omfattende miljøoplysningsbegrebet skal opfattes, henvises til en udtalelse fra den europæiske ombudsmand, hvor han henviser til EU-domstolens afgørelse 'of 16 December 2010 in Case C-266/09, Stichting Natuur en Milieu and Others v College voor de toelating van gew.asbeschermingsmiddelen en biociden'.

Denne afgørelse vedr. ikke MRSA, men kan tages til indtægt for en meget rummelig opfattelse af begrebet. Afgørelsen vedlægges.

Ombudsmandens afgørelse i Vetstat-sagen belyser i øvrigt forholdet imellem offentlighedslovens sagsbegreb og MOLs oplysningsbegreb. I denne sag forsøgte myndighederne sig også med argumentet om, at der ikke var tale om miljøoplysninger, men blev altså modsagt af ombudsmanden.'

Fødevarerministeriets Klagecenter hjemviste den 30. april 2012 (A)'s sag til Fødevarerstyrelsen, idet der ikke var taget stilling til muligheden for at få aktindsigt efter offentlighedsloven. Fødevarerstyrelsen genoptog herefter behandlingen af sagen og meddelte i brev af 27. april 2012 på ny (A) afslag på aktindsigt. Afvisningen skete med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og i øvrigt med samme begrundelse som i afgørelsen af 23. marts 2012 i forhold til (B) og (C). Styrelsen anførte i afgørelsen i øvrigt bl.a. følgende:

'Fødevarerstyrelsen har ligeledes vurderet, om der generelt efter princippet om meroffentlighed alligevel burde gives aktindsigt i de ønskede oplysninger. Fødevarerstyrelsen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor, da der ved vurderingen er lagt vægt på de samme hensyn som dem, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Under henvisning til ovenstående, herunder i særdeleshed risikoen for stigmatisering ved en offentliggørelse af oplysningerne, finder Fødevarerstyrelsen, at der ikke er grundlag for at imødekomme anmodningen efter princippet om meroffentlighed.

Det kan afslutningsvis oplyses, at Fødevarerstyrelsen har foretaget den konkrete vurdering forudsat i § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt af miljøoplysninger. Spørgsmålet er, om adgangen til udlevering af oplysningerne også i dette tilfælde skulle være begrænset af undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 6, såfremt Fødevarerstyrelsen havde vurderet, at oplysningerne var omfattet af definitionen af miljøoplysninger efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger, så anmodningen skulle behandles i henhold til bestemmelserne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Fødevarerstyrelsen har afvejet hensynet til offentliggørelsen mod hensynet til private interesser under hensyntagen til forholdets særlige karakter og vurderet, at selv en restriktiv vurdering af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen, ikke kan føre til, at hensynet til offentlighedens interesser såvel som til samfundets interesse i offentliggørelsen vil veje tungere. Risiko for spredning af smitte til omgivelserne sat i forhold til andelen af testede svinebesætninger samt til fravalget af generelle forholdsregler ved risiko for smitte med den ikke-svinerelaterede MRSA-variant har vejet tungt i denne vurdering.'

I brev af 28. april 2012 meddelte (B) og (C) bl.a. klagecentret følgende:

'Fødevarestyrelsens bemærkninger af 30. marts d.å. giver ingen anledning til at ændre eller uddybe vores argumentation, idet vi kan konstatere, at **samtlig**e begrundelser i Fødevarestyrelsens afslag på at udlevere de ønskede data allerede tidligere er underkendt af Folketingets Ombudsmand bl.a. i den såkaldte Vetstat-sag.

Vi går ud fra, at Klagecentret er bekendt med Ombudsmandens tidligere underkendelser af Fødevarestyrelsen, og at disse tillægges præcedensvirkning.

Desuden vil vi gerne understrege, at vi finder det uacceptabelt, at Fødevarestyrelsen åbenlyst blokerer vores lovhjemlede adgang til disse data ved at gentage en stribe argumenter, der allerede er kendt ugyldige. Da de ønskede data indgår i et journalistisk projekt, er den varslede sagsbehandlingstid på op til 5 måneder helt urimelig.'

Den 1. maj 2012 klagede (A) til Fødevareministeriets Klagecenter over Fødevarestyrelsens afgørelse af 27. april 2012. (A) henviste i klagen til sin tidligere klage af 30. marts 2012, men anførte videre bl.a. følgende:

'Vedr. forholdet imellem offentlighedsloven og miljøoplysningsloven henvises til ombudsmandens afgørelse i Vetstat-sagen. Det væsentlige er her, at MOL gælder for oplysninger, altså data om miljømæssige kendsgerninger og OL gælder for indsigt i sager.

(...) Særligt henvises til denne passus:

'Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har også henvist til at oplysningerne i Vetstat kan give et misvisende billede af (nogle af) dyrlægenes medicinudskrivning, fordi Vetstat kun giver oplysninger om dyrlægers aktuelle medicinudskrivning og ikke indeholder oplysninger om baggrunden for udskrivningen. Dyrlægerne bør på den baggrund ikke kunne identificeres gennem autorisationsnumrene, fordi det kan skade dem konkurrencemæssigt og økonomisk. Efter min opfattelse kan det forhold at oplysningerne i Vetstat er ubearbejdede, ikke i sig selv begrunde et afslag på indsigt i medfør af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven. Hertil kræves at ministeriet – i lighed med den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315 – konkretiserer hvad risikovurderingen bygger på, og f.eks. underbygger den med konkrete erfaringer med væsentlige skadevirkninger i lignende sager. Se også Justitsministeriets sag L.A. 1988-543-7 som gengivet af John Vogter, Offentlighedsloven med kommenta-

rer (1998), s. 229, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 652 f.

Opsummerende er det min foreløbige opfattelse at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling ikke har konkretiseret og sandsynliggjort hvordan udlevering af autorisationsnumrene vil indebære en nærliggende risiko for sådanne skadevirkninger som kan give grundlag for at afslå indsigt efter § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

På den baggrund har jeg ikke i min foreløbige udtalelse inddraget betydningen af andre bestemmelser i miljøoplysningsloven – som § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven om afvejning af modsatrettede interesser.'

Det er med andre ord ikke gangbart at argumentere med, at miljøoplysninger kan misforstås og at offentliggørelse hypotetisk kan have utilsigtede følger som for eksempel stigmatisering.

Der er altså ingen hjemmel i lovgivningen for at afvise aktindsigt i disse oplysninger med henvisning til, at en offentliggørelse vil kunne 'stigmatisere borgere i Danmark'. Hvis vi går ud fra, som Fødevarestyrelsen anfører i afslaget af den 27. april 2012, at der ikke er nogen risiko af betydning fra MRSA i svinestalde, så er der jo heller ikke grund til at frygte for stigmatisering.

Det er uden betydning om miljøoplysningerne vedrører 'privatejede virksomheder'. Det afgørende er, at myndighederne har oplysningerne, og så skal de oplyses.'

Den 11. maj 2012 sendte Fødevarestyrelsen sagen til Fødevareministeriets Klagecenter. Fødevarestyrelsen skrev i den medfølgende udtalelse i alt væsentligt det samme, som fremgik af styrelsens udtalelse af 30. marts 2012 i sagen, hvor (B) og (C) havde anmodet om aktindsigt.

I e-mail af 16. maj 2012 til klagecentret anførte (A) bl.a., at der ikke kunne gives afslag på aktindsigt ud fra en formodning om, at oplysningerne ville blive misforstået. Herudover gentog han sine argumenter fra brevet af 13. april 2012 til klagecentret.

I e-mail af 21. maj 2012 skrev klagecentret således til Fødevarestyrelsen:

'I forlængelse af nedenstående vil jeg høre dig, om I ligger inde med en eller anden form for dokumentation for de negative konsekvenser, som oplysninger om MRSA ved tidligere lejligheder har haft for besætnings-ejeren, familie mv. Foreligger der nogle artikler, indberetninger, statistik-

ker eller lign., som I kan underbygge hensynet til at undgå stigmatisering med?

Derudover står der i Kommissionens beslutning af 20. december 2007 om at undersøge forekomsten af MRSA i art. 8, stk. 3 at nationale data og resultater gøres offentlig tilgængelige på en måde, der sikrer overholdelse af princippet om fortrolighed. Hvordan er denne offentliggørelse sket indtil nu?

I e-mail af 22. maj 2012 svarede Fødevarestyrelsen klagecentret således:

'Vi ligger ikke inde med noget på skrift om de negative konsekvenser, som MRSA-smitte har for besætningsejeren og hans familie. Men vi har nogle eksempler fra Sundhedsstyrelsen, som har været i kontakt med bl.a. en landmand, som ikke kunne få scannet sin skulder på hospitalet, fordi han var MRSA-positiv. Derudover har de været i kontakt med en kvindelig besætningsejer som var MRSA-positiv, der fik at vide af sin egen læge, at hende og familiens sociale liv ikke længere kunne foregå normalt, og at børnene ikke længere kunne gå i børnehaven. Har I brug for mere, må I sige til, så kan vi forhøre os mere hos Sundhedsstyrelsen. Offentliggørelse af nationale data om MRSA er tilgængelig på EFSA's hjemmeside. Jeg sender dig her et link, hvor du nederst på siden under publikationer kan finde links til to rapporter (part A og B), hvor indberetninger fra medlemslandene er samlet.'

Den 23. maj 2012 spurgte klagecentret Fødevarestyrelsen, hvornår erfaringerne tidsmæssigt stammede fra, og fik samme dag det svar, at de stammede fra 2008 til 2012. Fødevarestyrelsen sendte samtidig en e-mail af 22. maj 2012 fra Statens Serum Institut til Fødevarestyrelsen videre til klagecentret. I e-mailen stod der bl.a. følgende:

'Personligt har jeg ikke specielt kendskab til direkte stigmatisering eller konsekvenser.

Men jeg ved at det gav anledning til en del spm i lokalsamfundet omkring den 1. gård vi fandt positiv – og var særdeles negativt at blive hængt ud af den regionale tv station.

Jeg har desuden forespurgt hos (...) i Region Nordjylland som har bidraget med følgende:

I forbindelse med den sidste offentliggørelse på (...) [webmedie; min tilføje] af gårde med MRSA fik det den konkrete effekt, at begge de nordjyske gårde mistede kunder og enkelte ansatte sagde op: At miste kunder kan være katastrofalt, når der i forvejen er røde tal på bundlinjen. At

de ansatte siger op, er ret problematisk, fordi fagforeningen (3F) tolker reglerne således, at hvis man føler sig truet på sit helbred, kan man forlade arbejdspladsen med øjeblikkelig virkning og A-kassen udbetaler dagpenge fra dag 8. Vi har en landmand, der oplevede at 3 ansatte op-sagde deres stilling samme dag, som MRSA blev konstateret hos en anden ansat, og landmanden havde meget vanskeligt ved at få passet sine svin i en periode.

Ansatte der kommer fra MRSA-positive gårde har vanskeligt ved at få job på ikke-MRSA-konstaterede gårde.

Flere ægtefæller til svineproducenter er blevet mobbet på deres arbejdsplads, fx ville kollegaer bla. ikke røre ved telefonen, før svineproducentens ægtefælle havde sprittet telefonen af, og kollegaerne ville i det hele taget ikke sidde ved hende ... Hun var for øvrigt testet negativ.

Børnehaver ringer og spørger til forholdsregler, når mor eller far arbejder med svin. Det er de gode børnehaver, som spørger. Resten nøjes med at gå i en stor bue udenom barnet. Vi ved fra undersøgelser på sygehuse, at isolerede patienter har signifikante færre kontakter med plejepersonale, og der er flere utilsigtede hændelser – altså professionelt uddannet personale er bange for at have kontakt med patienter, som er smittet med bestemte mikroorganismer. Der er ikke noget der tyder på, at det forholder sig anderledes på skoler, i børnehaver og på arbejdspladser, og med den megen medieomtale er der en udbredt viden om, at svineproducenter har noget fydaføjda, som man ikke ønsker at *blive* smittet med.

Jeg har talt med en del svineproducenter, som ikke ønskede at blive undersøgt, fordi de er bange for, at et positivt fund får konsekvenser for deres gårdes sundhedsattest, og at gården bliver offentliggjort på nettet som i eksemplet fra (...) [ovennævnte webmedie; min tilføjelse]. Mange af de oplysninger, som blev lagt ud på nettet dengang kunne tyde på, at det var ansatte i sundhedsvæsenet, der havde lækket oplysninger om MRSA-positive patienter. Hvis der kommer tvivl om vores evne til at overholde tavshedspligten, vil det få alvorlige konsekvenser for landmændenes helbred, fx ved at *de* ikke tør gå til læge, hvis de får en infektion, af frygt for at der bliver konstateret CC398. Altså HIV-problematikken om igen – skal vi oplyse hvor man kan blive smittet, eller skal vi oplyse om forholdsregler.'

I breve af 29. maj 2012 traf Fødevareministeriets Klagecenter afgørelser om at stadfæste Fødevarestyrelsens afgørelser både i forhold til (B) og (C) og (A). Afgørelserne er stort set enslydende. Af afgørelsen i forhold til (B) og (C) fremgår bl.a.:

Fødevarerministeriets Klagecenter har behandlet klagen og fastholder afgørelsen.

Sammendrag

Der kan hverken i henhold til offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven 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.

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

Fødevarerministeriets 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 Fødevarerministeriets 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.

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.

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.

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. afrapporteringen til EU-Kommissionen.

Fødevarestyrelsen har i deres afslag på aktindsigt vurderet, at hensynet til private interesser under hensyntagen til forholdets særlige karakter i det foreliggende 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. 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 kunnet 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.

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 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 Fødevarerministeriets Klagecenter bedt Fødevarestyrelsen om yderligere at præ-

cisere 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 mobbet 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 positive 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.

Fødevareministeriets 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.

Fødevarestyrelsen 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 miljøoplysningsloven § 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 princippet om meroffentlighed. 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, 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. 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 Århus-konventionens 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 interesser, 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 interesse i oplysningerne. Der kan således ikke gives aktindsigt i underretningerne til besætningsejerne 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 i 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.'

(A) klagede til mig i e-mail af 30. maj 2012 over klagecentrets afgørelse.

(A) anførte bl.a., at det var en krænkelse af hans lovfæstede rettigheder, at klagecentret ikke tog miljøoplysningsloven i betragtning, og at bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke kunne anvendes til at undtage oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Herudover anførte han, at de anførte eksempler på negative konsekvenser af offentliggørelse af MRSA-data var udokumenterede, og at offentlighedens interesser i offentliggørelse måtte veje tungere end enkeltpersoners frygt for stigmatisering, hvis MRSA udgør en fare.

(B) og (C) klagede til mig i brev af 14. juni 2012. I klagen stod der bl.a.:

'Klagecentret argumenterer med, at en afvejning af private hensyn over for offentliggørelse fører til, at sætte de private hensyn først. Det er frygten for en stigmatisering af bønderne, hvis det kommer frem, at agrovirksomhedens besætning har MRSA, der er det afgørende for centret.

Den vurdering når Klagecentret frem til på basis af en gennemgang fra Statens Serum Institut med otte konsekvenser, som virker som løse notater og betragtninger uden dokumentation.

Klagecentret vurderer, at dette er så konkret, at det er tilstrækkeligt til at sige nej både i henhold til offentlighedslov og miljøoplysningslov og også at sige, at disse oplysninger er omfattet af undtagelsesbestemmelser i EU-direktivets artikel 4 stk. 2, uden dog at oplyse den hjemmel, der ifølge den bestemmelse i direktivet er påkrævet.

Både direktivet og de danske overvejelser, som Klagecentret refererer, beskriver, at hensynet til hemmeligholdelse skal tolkes meget restriktivt, således at det kun er i få tilfælde, at der sker denne hemmeligholdelse.

Klagecentrets argumentation kan føre til hemmeligholdelse af enhver miljøoplysning. Virksomheders brug af gifte eller andre risikable produktionsmetoder kunne i så fald hemmeligholdes, fordi det kunne skade virksomhedens omsætning og også føre til, at det var svært at finde medarbejdere. Oplysninger om gift i grunden kunne føre til lavere salgspriser på ejendomme, og at forældre ikke ønskede deres børn passet i institutioner på giftgrunde. Oplysninger om smittefare eller forurening på restauranter kunne føre til, at gæsterne holdt sig væk. Osv.

Skal der være nogen mening i en sådan argumentation, må myndighederne se på skadevirkningerne af den miljøpåvirkning, der ønskes indsigt i, over for en afvejning af værdien af oplysningen for befolkningen.

Det er særligt forbløffende i denne sag, at afslag på aktindsigt i oplysninger om produktion/virksomheder begrundes med frygten for stigmatisering af personer.

Spørgsmålet er om frygten hos landbrugere med MRSA for at miste kunder og medarbejdere m.v. skal begrunde afslag på offentlighed, eller om frygten hos kunder, medarbejdere, naboer, børnehavepersonale, sygehuspersonale skal tages alvorligt og føre til offentlighed.

Er MRSA så lille et problem, at myndigheder kan forsvare lukkethed? Det mener myndighederne tilsyneladende, men så er det vigtigt, at spørgsmålet afgøres efter miljøoplysningsloven.

Sagen kan sammenlignes med myndighedernes lukkethed om andre 'risikovirksomheder'. Her talte man dog ikke om 'stigmatisering' af virksomhedsejerne og deres ægtefæller.

I forbindelse med vurderingen af MRSA's farlighed er det centralt bl.a. at pege på disse to indlæg:

10/2-2012 i Guardian: Mega pig-farm could breach human rights, council warned

29/09-2011 i Ugeskrift for Læger: Stigende overførsel af antibiotikaresistens fra dyr til mennesker

I Guardian-artiklen advarer det britiske Health Protection Agency (HPA) om, at folk, der lever inden for 150 meter fra en stor svinefarm, kan blive udsat for multiresistente organismer.

I artiklen i Ugeskrift for Læger advarer forskerne om, at der er i Danmark stigende forekomst af MRSA 398, og at den pågældende bakterie er fundet i kød i Danmark.'

Den 25. juni 2012 bad jeg Fødevareministeriets Klagecenter om en udtalelse i anledning af klagerne og om at låne mig akterne. I brevet i anledning af (A)'s klage skrev jeg bl.a. således:

'Jeg har den 30. maj 2012 modtaget en klage fra (A) over Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse af 29. maj 2012. Ministeriet har meddelt afslag på aktindsigt både i henhold til offentlighedsloven og miljøoplysningsloven. Ministeriet har dog ikke taget stilling til, om miljøoplysningsloven finder anvendelse, allerede fordi ministeriet mener, at miljøoplysningslovens undtagelsesbestemmelser finder anvendelse.

Jeg vedlægger (A)'s klage. Jeg beder om en udtalelse i anledning af klagen, herunder om anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg beder om, at Fødevareministeriets Klagecenter forinden indhenter en udtalelse fra Fødevarestyrelsen om klagen.

Jeg beder også myndighederne om at redegøre nærmere for den afvejning, som jeg forstår, der er foretaget efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg beder desuden myndighederne om at foretage en vurdering af anmodningen om aktindsigt i lyset af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5 og 6, som yderligere begrænser anvendelsen af offentlighedslovens § 13, stk.1, nr. 6.'

Fødevareministeriets Klagecenter sendte mig den 4. oktober 2012 akterne i sagen sammen med Fødevarestyrelsens udtalelse af 11. september 2012.

I Fødevarestyrelsens udtalelse af 11. september 2012 i forhold til (C) og (B)'s klage står bl.a.:

'Klagecenteret har med skrivelse af 4. juli anmodet om Fødevarestyrelsens bemærkninger til en klage fra (C) og (B) over Klagecenterets fastholdelse af styrelsens afslag på aktindsigt i oplysninger om en række svinebesætninger, i hvilke der var testet for MRSA blandt dyrene. Fødevarestyrelsen kan henholde sig til bemærkningerne afgivet i forbindelse med den oprindelige klage.

Hvad angår den faglige del af den foreliggende klage skal det bemærkes, at Fødevarestyrelsen ikke i sin afgørelse har forholdt sig til landbrugeres eventuelle frygt for at miste kunder eller medarbejdere. Fødevarestyrelsen har forholdt sig til, om oplysning om tilstedeværelse af en given bakterie i en svinebesætning har så markant betydning for det omkringliggende samfund, at personkredsen omkring besætningen skal tåle negativ opmærksomhed fra omgivelser, som antager, at denne personkreds er smittet med en sygdom, som tillige antages at præsentere en trussel for omgivelserne uanset om denne er i udbrud eller blot bæres af personen.

Fødevarestyrelsen har forholdt sig til, at en meget lille andel af de danske besætninger er omfattet af undersøgelsen, hvorfor en stor fokus på de omfattede besætninger vil kunne give et meget misvisende billede af status generelt, og Fødevarestyrelsen har forholdt sig til risikoen ved smitte med denne stafylokotype i forhold til andre stafylokotyper samt til den omstændighed, at uvidenhed om denne forskel – eller den relative mangel på samme – giver omgivelserne anledning til at behandle en gruppe medborgere på en måde, som ikke ses at kunne forsvares med hensynet til beskyttelse af andre borgeres ve og vel.

Der sættes ingenlunde spørgsmålstegn ved relevansen af bestemmelserne, og deres anvendelse søges ikke udhulet ved generelt at søge undtaget, hvad der kan opleves som ubekvemt eller økonomisk belastende for de involverede parter. Fødevarestyrelsen finder blot ikke, at hensynet til beskyttelse af almenbefolkningen ved konstatering af MRSA i en svinebesætning vejer tungere end den uproportionale behandling, der bliver personkredsen på og omkring besætningen til del uanset disse personers sygdomstilstand eller risikoen for, at de skulle udgøre en fare for deres omgivelser.

Fødevarestyrelsen henholder sig, hvad angår risikovurderingen og anbefalingerne om håndtering, til Sundhedsministeriet, herunder til Statens Serum Institut.'

Klagecentret skrev i udtalelsen af 4. oktober 2012 i forhold til klagen fra (A) bl.a. følgende:

'For så vidt angår de akter, som der er bedt om aktindsigt i, så er der tale om analyseattester, der stammer fra Fødevarestyrelsens laboratorier, og hvor den pågældendes navn og CHR-nr. fremgår. Attesterne med de positive fund af MRSA i svinebesætninger forefindes på nuværende tidspunkt ikke i papirudgaver. En sådan fremskaffelse vil være tidskrævende, da alle de udtagne prøver skal gennemgås for at finde hvert enkelte positive fund. Da attesterne er enslydende på nær oplysningerne om, hvilke besætninger der er tale om, vedlægger vi alene en kopi af én af de analyseattester, som der er anmodet om aktindsigt. Såfremt ombudsmanden vurderer, at der er behov for en kopi af alle de pågældende attester, vil Fødevareministeriets Klagecenter efter anmodning fremskaffe dem.

Vores afgørelse af 29. maj 2012 besvarer ifølge vores vurdering jeres spørgsmål vedrørende anvendelsen af § 13, stk. 1, nr. 6 og den vurdering, som vi har foretaget efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

For så vidt angår anvendelse af miljøoplysningslovens § 2, stk. 5, henholder vi os til Fødevarestyrelsens breve af henholdsvis 30. marts 2012 og 3. april 2012 samt mail af 3. oktober 2012, hvor det afvises, at der er tale om emissioner til miljøet, hvorfor den pågældende bestemmelse ikke finder anvendelse.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan ifølge miljøoplysningsloven § 2, stk. 6, ikke anvendes i det omfang afslag på aktindsigt strider imod bestemmelserne i miljødirektivets art. 4, stk. 2. Det er klagecentrets vurdering, at dette ikke er tilfældet her, hvorfor bestemmelsen i offentlighedsloven godt kan anvendes.'

Jeg modtog bemærkninger fra (B) og (C) den 12. og 13. oktober 2012, hvor de bl.a. den 13. oktober 2012 skrev:

'(...) jeg skal tilføje en væsentlig ny oplysning, der netop er kommet til min kundskab. Den bør have afgørende betydning i sagen.

Fra en særdeles pålidelig kilde er jeg blevet underrettet om, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri allerede har udleveret den ønskede liste over MRSA-inficerede virksomheder til tredjepart. Det drejer sig om erhvervsorganisationen (E).

Ifølge min kilde underrettes den pågældende virksomhedsejer, når der konstateres MRSA-smittede svin fra hans fabrik ved rutinekontrollerne på slagteriet. Denne praksis er velkendt, men derudover sendes der angive-

ligt kopi af meddelelsen til den private interesseorganisation (E), som derfor ligger inde med en komplet oversigt over samtlige inficerede virksomheder. Det er denne oversigt, vi og andre journalister er blevet nægtet indsigt i.

Jeg vil gerne gøre gældende, at denne hidtil skjulte praksis automatisk må betyde, at vi snarest og uden yderligere forsinkelser opnår den ønskede aktindsigt. Det ligger helt klart uden for ministeriets kompetence i forhold til lovgivningen at indrømme en sådan selektiv aktindsigt.'

Jeg sendte (B) og (C)'s bemærkninger til Fødevareministeriets Klagecenter den 30. oktober 2012 og bad om klagecentrets eventuelle bemærkninger.

(B) og (C) anmodede den 24. oktober 2012 Fødevarestyrelsen om aktindsigt i materiale om kvægbesætninger i salmonellaniveau 2R. Fødevarestyrelsen traf afgørelse i denne sag den 8. november 2012 og sendte (B) og (C) en liste over besætninger kategoriseret som værende i salmonellaniveau 2R. Jeg modtog kopi af afgørelsen samme dag.

Fødevarestyrelsen skrev den 12. november 2012 bl.a. således til mig:

'Med e-mail af 31. oktober 2012 har klagecentret anmodet om Fødevarestyrelsens kommentar til en skrivelse af 13. oktober fra (B) til Folketingets Ombudsmand. I skrivelserne anføres det, at der angiveligt rutinemæssigt fremsendes underretning til (E), når der konstateres MRSA i en svinebesætning.

Det kan oplyses, at dette ikke er tilfældet. Når der på Fødevarestyrelsens vegne er blevet udtaget prøver i udvalgte besætninger, er dette sket for at skaffe viden om forhold, som skal gøre det muligt at kvantificere, diagnosticere eller på anden måde håndtere MRSA. I det foreliggende tilfælde er et antal besætninger valgt ud, fordi man i disse skulle teste metoder til at fastslå, om der var MRSA i besætningen. Denne viden indgår i en afvejning af muligheden for en generel screening af svinebesætninger.

Målet var således ikke at konstatere, om de pågældende besætninger var positive for MRSA, men om den valgte metode til at påvise MRSA var brugbar. De undersøgte besætninger havde tidligere indgået i MRSA-projekter i Fødevarestyrelsen, og for de flestes vedkommende havde de en kendt MRSA-status allerede på prøveudtagningstidspunktet.

En kopi af analyseresultatet af de prøver, der blev udtaget i de enkelte besætninger blev, i overensstemmelse med Fødevarestyrelsens sæd-

vanlige praksis, sendt til besætningsejeren. (E) blev ikke samtidig orienteret om resultatet.

(E) modtager i en række tilfælde kopi af analyseresultater, men det er i tilfælde, hvor lovgivningen kræver, at der skal indberettes resultater til databaser, som administreres i regi af (E). Det drejer sig for eksempel om resultatet af de prøver, som rutinemæssigt skal udtages for at fastslå et eventuelt niveau for salmonella eller campylobacter.

Der er imidlertid et tæt samarbejde mellem (E) og Fødevarestyrelsen på MRSA-området såvel som på hele resistensområdet. Der arbejdes i samarbejde også med Sundhedsministeriet, DTU og Statens Serum Institut på tilgangen til MRSA og på en konsekvent håndtering på alle niveauer. (E) havde således været involveret forud for iværksættelse af prøveprojektet, og i denne kapacitet modtog organisationen listen med resultaterne for alle de besætninger, som var omfattet af projektet.'

I brev af 13. november 2012 til mig oplyste Fødevareministeriets Klagecenter, at klagecentret ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, men at klagecentret henholdt sig til Fødevarestyrelsens svar.

I brev af 16. november 2012 bad jeg klagecentret om følgende og sendte en kopi af brevet til (B) og (C):

'(C) har sendt mig vedlagte afgørelse af 8. november 2012 med bilag fra Fødevarestyrelsen. Med afgørelsen modtog (C) vedlagte liste over besætninger, der den 5. november 2012 var kategoriseret som værende i salmonellaniveau 2R.

Jeg er opmærksom på, at oplysninger om salmonella hos kvæg registreres i CHR-registret, og dér er offentligt tilgængelige. Jeg beder dog klagecentret om at udtale sig om, hvorvidt Fødevarestyrelsens afgørelse af 8. november 2012 har betydning for klagecentrets afgørelse af 29. maj 2012, og i givet fald hvilken. Hvis afgørelsen ikke har betydning for klagecentrets afgørelse af 29. maj 2012, beder jeg klagecentret oplyse, hvorfor det ikke er tilfældet.

...

Jeg beder om, at klagecentret også udtaler sig om den eventuelle betydning for klagecentrets sagsnr. (...), (A) (mit j.nr. (...)).'

Fødevareministeriets Klagecenter skrev til mig den 5. december 2012 og sendte mig kopi af Fødevarestyrelsens bemærkninger af 4. december 2012 til mit brev af 16. november 2012 vedrørende udlevering af oplysninger om be-

sætninger i salmonellaniveau 2R. Klagecentret skrev samtidig, at centret ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, idet centret henholdt sig til Fødevarestyrelsens svar, 'som gør sig gældende for både sagen vedrørende (C) og (B) samt (A)'.

I Fødevarestyrelsens bemærkninger af 4. december 2012 står der bl.a. således:

'Med brev af 16. november 2012 har Ombudsmanden bedt om oplysning om den eventuelle betydning, Fødevarestyrelsens afgørelse af 8. november 2012 vedr. anmodning om aktindsigt i kvægbesætninger i salmonellaniveau 2R kan have for klagecentrets sagsnr. (...).

Det kan bekræftes, at Fødevarestyrelsen imødekom den ene aktindsigtsanmodning og afviste den anden. Dette skyldes, at lovgivningen vedrørende de to sygdomme såvel som baggrunden for udtagelse af prøverne er forskellige, ligesom også omgivelsernes reaktion på de to sygdomme er markant forskellig.

For kvægbesætninger omfattet af Fødevarestyrelsens bekendtgørelse nr. 143 af 22. februar 2012 er det lovpligtigt at udtage salmonellaprøver, og fund skal indberettes til Fødevarestyrelsen. Det betyder, at alle besætninger, der testes positive for salmonella, skal indberettes til Fødevarestyrelsen og kvægdatabase.

Informationer om hvilke besætninger, der i den lovpligtige salmonellakontrol er konstateret at være i salmonellaniveau 2R, er offentligt tilgængelige i CHR-registret. Fødevarestyrelsen har som besvarelse af aktindsigtsanmodningen fremsendt en samlet liste over de besætninger, som har modtaget meddelelse om at være i salmonellaniveau 2R.

Der er ikke indberetningspligt for MRSA, og der screenes ikke for sygdommen i alle besætninger. Nogle besætningsejere har selv valgt at lade deres besætninger teste, og andre besætninger er blevet omfattet af projekter, som Fødevarestyrelsen har iværksat med henblik på at indsamle viden om MRSA. Fødevarestyrelsen ligger derfor kun inde med oplysning om MRSA-status for en meget lille del af de danske svinebesætninger. De pågældende besætninger er typisk tilfældigt udvalgt af Fødevarestyrelsen. I seneste undersøgelse indgik dog for hovedpartens vedkommende besætninger, som tidligere var blevet testet positive for MRSA, da formålet med undersøgelsen var at afprøve metoder til påvisning af MRSA i besætninger.

Fødevarestyrelsen har således givet aktindsigt i de salmonellaoplysninger, som er omfattet af indberetningspligten i hht. bekendtgørelse nr. 143

af 22. februar 2012, og som omfatter samtlige danske kvægbesætninger, men afslået aktindsigt i oplysning om MRSA-status for de besætninger, som af Fødevarestyrelsen har været udvalgt til forskellige MRSA-relaterede projekter, og som alene udgør en meget begrænset del af de danske svinebesætninger.

Afgørelsen af 8. november 2012 er således truffet, uanset at styrelsen tidligere har afvist en anmodning om aktindsigt i listen over besætninger, som var testet for MRSA. Begge afgørelser beror på konkrete vurderinger.”

I e-mail af 6. februar 2014 modtog jeg Fødevareministeriets Klagecenters bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Klagecentret skrev i e-mailen bl.a. følgende:

”Klagecentret har indhentet vedlagte udtalelse fra Fødevarestyrelsen, hvortil vi i det hele henholder os. Fødevarestyrelsens udtalelse er vedlagt følgende dokumentation:

- 1) Det Etske Råds udtalelse vedr. anvendelse af antibiotika
- 2) Det Etske Råds Arbejdsrapport 3
- 3) Masterprojekt: Oplevelse af sammenhæng hos bærere af Meticillin Resistente *Staphylococcus aureus* (MRSA)
- 4) Weekendavisens artikel 'Fællesskabets dilemma' af den 17. januar 2014
- 5) Information fra Statens Serum Institut om stigmatisering (5 mails)”

Fødevarestyrelsens udtalelse af 31. januar 2014 har bl.a. følgende ordlyd:

”Fødevarestyrelsen har noteret sig Ombudsmandens bemærkninger og har følgende kommentar dels til bemærkningerne om den utilstrækkelige dokumentation for den stigmatisering, som besætningsejerne, dennes familie og ansatte bliver mødt med i lokalsamfundet, dels til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne om de svinebedrifter, der er konstateret positive for MRSA, kan være fortrolige.

Manglende dokumentation for stigmatiseringen:

Det skal indledningsvis anføres, at det fortsat er Fødevarestyrelsens holdning, at hensynet til risikoen for stigmatisering af besætningsejeren og dennes familie og ansatte ved en offentliggørelse vejer tungere end hensynet til den offentlige interesse i offentliggørelse af oplysninger om konkrete besætnings MRSA-status.

Offentliggørelse af konkrete besætningers MRSA-status har negative konsekvenser for besættningsejeren, dennes familie og ansatte i forbindelse med usikkerhed i lokalsamfundet om smitterisikoen forbundet med MRSA, jf. den tidligere fremsendte dokumentation fra Statens Serum Institut (SSI).

Fødevarestyrelsen medgiver, at der på tidspunktet for behandlingen af de omtalte aktindsigtsanmodninger ikke var tilvejebragt den nødvendige dokumentation for på tilstrækkelig vis at underbygge og sandsynliggøre stigmatiseringen af personkredsen knyttet til de bedrifter, hvor der er blevet fundet MRSA.

Fødevarestyrelsen er i den mellemliggende periode kommet i besiddelse af yderligere dokumentation vedrørende den stigmatisering, som de MRSA-berørte borgere møder i deres lokalsamfund. Der vedhæftes i den sammenhæng en udtalelse fra Det Ethiske Råd om anvendelsen af antibiotika; Masterprojektet '*Oplevelse af sammenhæng hos bærere af Meticillin Resistente Staphylococcus aureus (MRSA)*'; en artikel fra Weekendavisen, der omhandler Det Ethiske Råds allerede omtalte udtalelse, samt materiale samlet af SSI om flere dokumenterede tilfælde af stigmatisering. Den tilkommende dokumentation fra SSI eftersendes efter aftale med Fødevareministeriets Klagecenter.

Fødevarestyrelsen finder, at det fremsendte materiale på tilstrækkelig vis underbygger og sandsynliggør den stigmatisering, som berørte af MRSA bliver mødt med i deres dagligdag, og som Fødevarestyrelsen i sin afvejning lægger afgørende vægt på.

Til Ombudsmandens bemærkning om, at oplysningerne om stigmatisering vedrørte en afgrænset del af landet, kan det oplyses, at svineproduktionen ikke er ligeligt fordelt over landet. Der er således størst fokus på problemet i områder med høj koncentration i svineproduktionen.

Fortrolige oplysninger:

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Fødevarestyrelsen ved udlevering af listen til (E) har kompromitteret oplysningernes fortrolighed, skal det bemærkes, at Fødevarestyrelsen og (E) har et meget tæt samarbejde om resistensforhold i landbruget, og den fælles indsats mod MRSA har været en hjørnesten i Danmarks indsats på området. Målet med de kontrolkampagner, som sagen omfatter, var ikke at afdække forekomsten af MRSA i udvalgte svinebesættninger men at udvikle en målemetode, som kunne anvendes i danske svinestalde fremover, så redskaber til diagnosticering vil være på plads, når der findes en metode til bekæmpelse af MRSA. Dette er et projekt, som er planlagt i samarbejde mellem blandt andre (E) og Fødevarestyrelsen, og som alene omfattede medlemmer

hos (E). Fødevarestyrelsen finder ikke, at der i den konkrete sag er tale om inddragelse af en tredjepart, da et tæt og fortroligt samarbejde med (E) var altafgørende for udførelsen af det omtalte projekt.

Det er fortsat Fødevarestyrelsens overbevisning, at oplysningerne ikke er kompromitteret og derfor skal anses og behandles som fortrolige oplysninger.”

Det fremgår af Det Ethiske Råds hjemmeside, at Det Ethiske Råd med udtalelsen vedrørende anvendelsen af antibiotika ønsker ”at kvalificere den samfundsmæssige stillingtagen til, hvordan vi imødegår truslen fra udviklingen af resistens imod antibiotika”. Det fremgår også, at udtalelsen blev enstemmigt vedtaget af rådet ved rådsmøde den 19. december 2013. Af Det Ethiske Råds udtalelse vedrørende anvendelse af antibiotika fremgår bl.a. følgende:

”Antibiotikaresistens er et hurtigt voksende globalt problem og en trussel mod folkesundheden, selvom den lokale situation i Danmark endnu er relativt gunstig.

Antibiotika er receptpligtigt i Danmark, og der er over en årrække indført tiltag for at nedsætte forbruget. Alligevel er forbruget af antibiotika vokset i såvel den humane som veterinære sektor.

Efter Det Ethiske Råds opfattelse kan en del af forklaringen være, at både rationering af antibiotika og forebyggelse af smitte er forbundet med etiske dilemmaer. I denne udtalelse præsenterer Rådet disse dilemmaer og fremsætter på baggrund heraf en række anbefalinger.

...

Dilemma 1: Rationering af antibiotika

Behovet for human antibiotikaudskrivning afspejler en befolknings levevilkår, herunder de hygiejniske forhold i hjem, i offentlige rum, på arbejdspladser, i daginstitutioner og på hospitaler. Landbrugets forbrug af antibiotika er i høj grad et resultat af de valgte produktionsmetoder.

På grund af høj mobilitet af mennesker, dyr og fødevarer er effekten af tilbageholdenhed med brug af antibiotika på den lokale resistenssituation usikker.

Omfanget af resistens er dog uløseligt forbundet med forbrug af antibiotika. Selv velbegrundet brug fremmer resistensudvikling. Tiltagende antibiotikaresistens vil inden for en kortere årrække reducere patienters adgang til virksomme antibiotika.

Derfor er det afgørende, at der udvises tilbageholdenhed med brugen af antibiotika. Det må imidlertid forventes, at større tilbageholdenhed vil være forbundet med en større risiko for patient, dyr eller dyrebesætning. Egentlig uforsvarlig brug – det vil sige hvor antibiotika udskrives selv om man ved, at behandlingen er virkningsløs, og hvor tilbageholdenhed derfor med sikkerhed er uden konsekvenser – forekommer givetvis kun sjældent.

Hvordan bør lægen, dyrlægen, og landmanden balancere hensynet til patienten, dyret eller dyrebesætningen med hensynet til kommende patienter?

Dilemma 2: Forebyggelse af smitte

At være bærer af antibiotika-resistente bakterier indebærer en smitte risiko. Smitte kan indebære medicinske risici og sociale belastninger.

Ikke-smittede bør beskyttes imod smitte. Det kan tale for brug af isolation, tvangsforanstaltninger, osv. Ikke-smittede bør også have mulighed for at bestemme, hvilke smitterisici de vil udsætte sig for. Dette taler for åbenhed om smitekilder, f.eks. i form af offentlighed om inficerede dyrebestande eller indberetningspligt om kendskab til smittede personer.

For bærere af resistente bakterier kan sådanne tiltag imidlertid være stigmatiserende, krænkende og indebære indgreb i den enkeltes frihed. Erfaringsmæssigt har det endvidere medført, at bærertilstand i højere grad er blevet skjult, og dermed at risikoen for smitte er steget.

Anbefalinger

- Myndighederne bør i vejledninger anerkende de etiske dilemmaer, læger, dyrlæger, landmænd, og almindelige borgere stilles i som følge af bestræbelsen på at rationere antibiotika og begrænse udbredelsen af antibiotikaresistente bakterier
- Myndighedernes indsats mod antibiotikaresistens bør forstærkes i sundhedssektoren med henblik på at mindske problemet både nationalt og internationalt. Specielt skal der lægges vægt på faglige retningslinjer for brug af antibiotika og deres implementering
- Myndighederne bør minimere den stigmatisering, isolation og diskrimination, der kan være knyttet til at være bærer af antibiotikaresistente bakterier. Smitterisikoen bør først og fremmest begrænses ved forbedring af den almene hygiejne
- Brug af antibiotika 'for en sikkerheds skyld' eller for at reducere ubehag bør undgås i et samspil mellem læger og patienter

- Myndighederne bør forstærke indsatsen mod antibiotikaforbruget i landbruget. Det kan f.eks. ske ved at fremme og stille større krav til sunde produktionsformer og begrænse brugen af flokmedicinering
- Myndighederne bør nationalt og internationalt arbejde på at fremme forbrugernes mulighed for at vælge produkter, der er frembragt ved begrænset forbrug af antibiotika”

Det Ethiske Råds ”Arbejdsrapport 3: Sociale aspekter” har i uddrag uden illustrationer og noter følgende ordlyd:

”Historiebøgerne rummer talrige eksempler på, at smitsom sygdom har bragt både det bedste og det værste op i samfundet. Frygt for smitte har i nogle tilfælde ført til udstødelse eller diskrimination, og sågar vold og panik

I mange tilfælde har frygt ført til overreaktioner rettet imod de smittede. Men der findes også eksempler på, at plejepersonale og venlige sjæle trodsede den fare, alvorlig smitsom sygdom repræsenterer, og har behandlet de smittede med omsorg og medmenneskelighed.

De modsatrettede reaktioner kan siges at afspejle to forskellige perspektiver på den smittede, dels som en smittebærer, der er til fare for samfundet, dels som et ’offer’, det vil sige som et sårbart individ, der måske ligefrem har et særligt behov for og krav på beskyttelse og omsorg.

Social stigmatisering er et velkendt problem i sammenhæng med smitsom sygdom. Tilfælde, hvor den smittede oplever diskriminerende behandling, fx peges ud, bebrejdes eller holdes på afstand, er udbredte gennem historien og på tværs af kulturer. Der er ofte tale om instinktive og til dels forståelige reaktioner, som har til formål at undgå de ulemper af varierende alvor, smitte kan medføre.

Der er altså tale om en problemstilling, der ikke knytter sig specifikt til resistensproblemet, men til smitsom sygdom generelt. Det må dog antages, at resistens kan føre til særegne eller forstærkede stigmatiseringsproblemer, som der gives eksempler på i det følgende.

Stigmatisering og smitsom sygdom

Initiativer til forebyggelse af smittespredning hører til de ældste statslige indgreb, blandt andet i form af isolation og karantæne. Formålet med sådanne tvangsforanstaltninger, der fra slutningen af 1700-tallet blev indført ved lov, var først og fremmest at beskytte samfundet. Men indsatsen var ledsaget af voksende krav om at balancere fællesskabets krav med den enkeltes krav på omsorg og selvbestemmelse. Det blev diskuteret, hvem

der havde mest ret til omsorg og medmenneskelighed: Den syge eller den raske?

Man var ikke mindst opmærksom på, at visse bestemmelser, såsom en pligt til at indberette de smittede, kunne stemple dem på en ubehagelig måde, der også for samfundet kunne være kontraproduktiv: Hvis de smittede følte, at de blev socialt stigmatiseret af samfundet, kunne det afholde dem fra at søge læge og dermed besværliggøre samfundets forsøg på at begrænse smitten. Man gik gradvis over til i højere grad at opdrage borgerne til at samarbejde om bekæmpelse af smitte end ved at indføre tvangsforanstaltninger. I takt med at sygdom er blevet globaliseret – og smitte i stadig højere grad flyder på tværs af landegrænser – er ansvaret for at bekæmpe smitte altså i stigende grad blevet individualiseret.

Det er blandt andet på denne baggrund, man kan forstå, hvorfor stigmatisering kan udgøre en voldsom og ofte unødvendig belastning af den smittede. Den smittedes følelse af ansvar for at undgå at smitte andre, og dermed påføre dem ulemper og ubehag, kan føre til selvstigmatisering, fx i form af isolation. Hertil kommer at omverdenens fokus på at undgå smitte let kan føre til, at den smittedes rimelige krav på en værdig behandling ignoreres. I nogle tilfælde kan de sociale konsekvenser ved sygdom ligefrem overstige de medicinske, og man taler derfor om, at visse sygdomme kan betegnes som 'sociale sygdomme' i lige så høj grad, som de betragtes som medicinske sygdomme. Man taler således om stigmatisering som en 'skjult sygdomsbyrde'.

Begrebet 'stigma' betegner ofte løst de negative sociale konsekvenser, fx sygdom kan medføre. Et forsøg på at definere stigma lyder, at 'stigma opstår, når en person identificeres med et bestemt kendetegn eller 'stempele' (engelsk: label), der adskiller personen fra andre og kæder personen sammen med uønskede stereotyper, der resulterer i urimelig behandling og diskrimination'. Det er dog ikke givet, at bebrejdelsen retter sig imod de smittede; en engelsk undersøgelse viste, at MRSA-smittede anså smitteproblemet for at skyldes dårlig ledelse i sundhedssystemet.

Stigmatisering af smitsom sygdom kan være voldsom i ulande, hvilket givetvis hænger sammen med, at sygdom kan have fatale konsekvenser for den smittede og vedkommendes familie. I Bangladesh er tuberkulose fx en stærkt stigmatiserende sygdom, der er hyppigst i den fattige del af befolkningen. En undersøgelse viste, at de smittede var meget bekymrede for at blive associeret med fattige eller lavkastegrupper. Ofte knytter et element af bebrejdelse sig til stigmatiseringen, idet sygdommen udlægges som en forventelig straf for en bestemt type handling. Stigmatisering medfører i mange ulande, at de smittede har svært ved at få arbejde, hvorfor sygdommen ofte holdes skjult så længe som muligt. Derved bli-

ver sygdommen sværere at behandle, samtidig med at den spredes yderligere.

Forskningen viser, at den forringelse af patienternes livskvalitet, som følger af smitte med tuberkulose (TB), på grund af den sociale stigmatisering fortsætter selv lang tid efter, at patienterne er blevet raske: '(...) TB disease has a negative and encompassing impact on active TB patients' self-perceived health status in physical, psychological, and social aspects. (...) the social stigma attached to the diagnosis of TB in some cultures is significant. People with TB may feel isolated from their family and friends or experience the fear and anxiety of being known by others about their diagnosis. All these consequential impairments also need to be 'cured' and may take a long recovery time.'

Det fremgår, at den rolle, stigmatisering spiller, afhænger af en række specifikke omstændigheder, der knytter sig til såvel sygdommen som til den sammenhæng, sygdommen optræder i, herunder fx af borgernes adgang til sundhedsydelser. Derfor kan det være vanskeligt generelt at forudsige, hvilke sociale implikationer en mulig fremtidig smittetrussel relateret til resistente bakterier vil have. Eksemplerne i det følgende kan alligevel give et generelt indtryk af måden, hvorpå stigma kan udspille sig.

Eksempel 1: HIV/AIDS i Danmark

...

Eksempel 2: MRSA i Danmark

I 2008 søgte journalist (A) om aktindsigt i Statens Serum Instituts information om, hvilke svinebedrifter, der var inficeret med MRSA. Et afslag blev begrundet med, at informationen ville kunne skade de smittede landmænd økonomisk, og at aktindsigt desuden ville besværliggøre det fremtidige samarbejde med landmændene. Ombudsmanden vurderede sagen og fandt afslaget velbegrundet for så vidt angår risikoen for at udpege bestemte landmænd. Til grund for afgørelsen lagde han beretninger fra en hygiejnesygeplejerske i Nordjylland om tilfælde af stigmatisering af landmænd og deres familier og ansatte. Ifølge hendes udsagn har man set en del tilfælde, hvor ægtefæller til landmænd er blevet mobbet på deres arbejdspladser, fx ved at kollegaer undgik dem; børn af svineproducenter blev angivelig mødt med mistænksomhed i dagsinstitutionerne; og ansatte fra inficerede bedrifter har haft svært ved at finde nyt arbejde. I sammenhæng med webmediet (...)s offentliggørelse af adresser på to inficerede bedrifter, mistede landmændene ifølge de fremlagte oplysninger indtægter og ansatte sagde op. Af den efterfølgende debat fremgår det dog, at en del af baggrunden for opsigelsen var, at landmændene ikke havde fortalt deres ansatte, at bedriften var inficeret.

Statens Serum Institut har udtalt, at hvis man offentliggjorde lister over MRSA-inficerede bedrifter, ville konsekvensen være, at landmændene ville nægte at indgå i undersøgelserne. Det ville vanskeliggøre myndighedernes arbejde med at følge smittesituationen.

Nyere undersøgelser fra Sverige viser, at patienter kan opleve MRSA-smitte som stærkt stigmatiserende. De smittede følte sig beskidte og som en fare for deres omgivelser. Mange frygtede at blive afvist. Ikke mindst uvidenhed blandt såvel patienter som personale medførte unødigt frygt, isolation og lidelse.

Eksempel 3: Tuberkulose i USA

...

Stigmatisering afhænger af sammenhængen

Eksemplerne demonstrerer flere generelle pointer omkring de konsekvenser, stigmatisering typisk har.

- Smitsom sygdom kan sætte andre værdier under pres, herunder hensynet til patientens krav på autonomi og omsorg; samt omverdens krav på information, der betinger deres mulighed for at tage ansvar for deres egen og eventuelt deres families sundhed
- De konkrete sociale konsekvenser ved smitsom sygdom, herunder myndighedernes håndtering, afhænger af mange specifikke faktorer, såvel ved sygdommen selv som ved den sociale og kulturelle sammenhæng, den optræder i. Det gælder fx (se figuren neden for):
 - Måden sygdommen smitter på – fx luftbåren, kontakt, seksuelt, etc.
 - Hvor smitsom sygdommen er
 - Prognosen – hvor alvorlig sygdommen er
 - Sygdommens synlighed – medfører den fx æstetiske forandringer og hvor lang er latensperioden?
 - Symbolsk 'ladning' – sygdommen associeres med en bestemt adfærd eller samfundsgruppe, der i sig selv er stigmatiserede, såsom fattige eller homoseksuelle
- Omfanget af stigmatisering er ikke mindst afhængig af den viden og de opfattelser, der eksisterer blandt de mennesker, der omgiver de smittede. Usikkerhed, uvidenhed og myter kan således unødigt forstærke både den smittedes og omverdens stigmatiserende adfærd. Undersøgelse har vist, at uvidenhed ofte fremmer stigmatisering
- Ressourceforhold kan spille en væsentlig rolle for stigmatisering; således skyldes den voldsomme stigmatisering af tuberkulose i Bang-

ladesh, at de grupper, der hyppigst rammes, er ekstremt ressource-svage og kan miste deres livsgrundlag”

Masterprojektet ”Oplevelse af sammenhæng hos bærere af Meticillin Resistente *Staphylococcus aureus* (MRSA)” er et projekt forfattet af D. Projektet er dateret 7. december 2012 og indeholder følgende resumé (selv ordlyden af projektet har jeg af pladsmæssige hensyn udeladt):

”Baggrund: At være bærer af MRSA er en udfordring for et stigende antal borgere. For den enkelte indebærer det at være bærer at skulle leve med en viden om, at man kan smitte og fremkalde infektion hos den nærmeste familie eller andre, man kommer i tæt berøring med. For samfundet indebærer forekomsten af et reservoir af resistente bakterier en risiko for spredning fra det omgivende samfund ind på sygehusene med efterfølgende problemer ved behandling af akutte og alvorligt syge patienter.

Formål: At opnå en dybere forståelse af, hvilken betydning det har for bærernes oplevelse af sammenhæng og dermed for sundheden for den enkelte, at være bærer af MRSA i eget hjem.

Metode: Et kvalitativt studie med åbne interview af 12 bærere og 4 pårørende med anvendelse af Grounded Theory som analysemetode.

Resultater: Borgerne oplever det at være bærer af MRSA som en uklar og forvirrende tilstand mellem sundhed og sygdom. Undersøgelsen identificerer kernekategorien ’Mangelfuld information’, som udløser følelser som forvirring og utryghed, meningsløshed, stress og vrede. Dette resulterer i manglende compliance, bekymringer for fremtiden og stigmatisering. Øget stress påvirker oplevelsen af sammenhæng hos bærerne og deres nærmeste i negativ retning. Særligt tyngede er bærere og pårørende, som arbejder indenfor omsorgs- og plejeområdet.

Konklusion: Arbejdet afdækker mangler i primærsektorens håndtering af opgaven, specielt vedrørende korrekt information til MRSA-bærerne og deres nærmeste, som i nogle tilfælde kan påvirke bærernes oplevelse af sammenhæng og egen sundhed i negativ retning. Stigmatisering og grov diskrimination af MRSA-bærere kan være et resultat af manglende viden i MRSA-bærernes netværk og lokalområde.”

Weekendavisens artikel ”Fællesskabets dilemma” fra den 17. januar 2014 er gengivet i uddrag i det følgende:

”I en landsby lukker alle bønderne deres køer ud på samme eng. Alt er godt. Køerne spiser og bliver fede. Bønderne vil gerne avle flere af dem,

og hver især lukker de mere kvæg ind på engen. Sådan fortsætter det. Bønderne er glade, for hvert forår lukker de lidt flere køer ind.

Se, her ville en økonom sige, at den enkelte bonde handler rationelt, men at summen af deres handlinger vil ende med at skade dem alle. For hvis de fortsætter sådan, vil dagen uundgåeligt komme, hvor engen er udpint, kørerne begynder at dratte om af sult, og bønderne med ét mister hele deres livsgrundlag.

...

I dag, fredag kommer Det Ethiske Råd med en udtalelse om brugen af antibiotika, som betegnes som en af de allerstørste trusler mod folkesundheden. (...).

Antibiotika bruger vi til at dræbe bakterier med, men jo mere vi bruger, desto mere modstandsdygtige bliver bakterierne også, og efterhånden er der så meget medicin i omløb, at de er begyndt at blive såkaldt multiresistente. Nyere antibiotika af betydning er ikke kommet på markedet siden 1990'erne, og de såkaldte *superbugs* børster hele arsenalet af bredspektret medicin af sig og lukker hele sygehusafdelinger ned.

For det enkelte individ er det indlysende rigtigt at tage antibiotika, hvis man er syg. Men hver evig eneste pille er skidt for fællesskabet, fordi det risikerer at skabe mere resistens. Nogle frygter, at vi kun er ti år fra at have udpint marken i en sådan grad, at vi vil have svært ved at behandle selv almindelig lungebetændelse med antibiotika, fordi intet af det vil klæbe til bakterierne.

...

DET er en meget svær balance at ramme. På globalt plan udskrives der alt for meget antibiotika, som kunne erstattes af andre typer medicin eller helt undværes.

...

PROBLEMET med antibiotikaresistens ligner de kendte miljø- og klimaproblemer i omfang, men det er langt mere nærværende. Der er en klokkeklar sammenhæng mellem forbrug af antibiotika og udvikling af resistens – man kan ligefrem gætte et lands antibiotikaforbrug alene ved at se på udbredelsen af antibiotikaresistente bakterier. Der er slet ingen tvivl om, at det, der gavner det enkelte menneske, er skadeligt for andre. Med antibiotikaresistens regner man heller ikke i fremtidige generationer, men få år frem.

...

I de seneste år har der været flere eksempler på, at andre superbakterier har spredt sig til Danmark. Den multiresistente MRSA (*methicillin resistant staphylococcus aureus*) har lavet ravage på flere danske hospitalsafdelinger. På Hillerød Sygehus nåede mindst 70 patienter enten at bære en multiresistent Klebsiellabakterie eller blive inficeret med den, før udbruddet blev slået ned. Tidligere i år blev en gruppe danske soldater indlagt med lungebetændelse fra en multiresistent bakterie erhvervet under udstationering i Afghanistan. Herfra spredte bakterien sig til andre afdelinger og herfra til andre sygehuse.

Sidste år mærkede Etisk Råds (...) truslen på nærmeste hold. Hans 10-årige datter havde et sår i mundhulen, der ikke ville hele. Hun blev podet og fik besked på, at det var en MRSA-bakterie. Familien fik besked om at vaske hjemmet ned med sprit. De fik udleveret en særlig sæbe, som skulle bruges de næste dage. De turde ikke invitere andre ind i huset. Datteren blev rask, men fik udleveret et særligt ID-kort, som hun skal fremvise de næste to år, hvis hun besøger et sygehus.

'Det begynder også at have sociale konsekvenser for dem, der bliver smittet', siger (...) [det ovennævnte medlem af Det Ethiske Råd; min tilføjelse]. 'Når vi ikke kan behandle mennesker, som bærer på en bakterie, der er farlig for os andre, så er der en risiko for, at vi mennesker reagerer med stigmatisering og social eksklusion. Det er et andet dilemma, vi skal forholde os til. Det kommer til at påvirke den måde, vi er sammen på.'

De fem vedlagte e-mails fra Statens Serum Institut har følgende ordlyd:

Fra: (D) (...)

Sendt: 4. februar 2014 15:34

Til: (F)

Emne: Stigmatisering og MRSA

Kære (F)

Har nu set din skrivelse om stigmatisering, hvor du refererer til mit Mph speciale og efterlyser flere eksempler:

Mit speciale har jo ikke fokus på stigmatisering, men på hvilken betydning, det har at være bærer af MRSA i eget hjem og oplevelsen af egen sundhed at vide, at man er positiv bærer.

Min begrundelse for at udarbejde et speciale med fokus på det at være bærer i eget hjem, var, at der ikke fandtes særlig meget viden om dette

emne, og at jeg indimellem talte med borgere i telefonen, som havde mange spørgsmål og følte sig meget ladt i stikken. I forbindelse med mit studie fandt jeg dog flere studier – en svensk forsker og doktorand fra Uppsala (Lindberg), som mest havde fokus på patienternes oplevelse af information, og nogle engelske studier (bl.a. Criddle, Potter, Skyman mfl.), som beskrev patienternes oplevelser af at have MRSA. I disse studier beskrev man oplevelsen af at være smittefarlig og blive udstødt.

I løbet af mit studie kom det frem, at informanterne (og deres nærmeste) generelt følte sig dårligt informerede og alene om det at være bærer, og at det at blive stigmatiseret var en oplevelse, som var fælles for størstedelen af informanterne – på mange forskellige måder.

Stigmatisering er en kulturel proces, som er en respons på noget, der opfattes potentielt farligt eller truende. Når individer stigmatiseres, påvirkes ikke blot omgivelsernes adfærd, men også den stigmatiserede selv. Ubevidst kan den stigmatiserede vælge at sløre sine stigmata eller isolere sig selv, hvorved personen i praksis ender med at undertrykke sig selv for at tilpasse sig den diskrimination, han udsættes for.

Blandt de 14 bærere og 4 pårørende var sidstnævnte en meget almindelig reaktion, som f.eks. medførte, at bedsteforældre undlod at besøge deres børn og børnebørn, at man undlod at besøge personer i familien, som man betragtede som særligt sårbare – f.eks. gamle forældre eller spædbørn, eller at man trak sig tilbage fra eller blev udelukket fra mødregupper eller lignende aktiviteter i lokalområdet, da alle vidste, man var smittet.

Nogle beskrev, hvordan deres omgivelser fysisk trak sig tilbage fra dem; at de ikke længere fik knus og kram af nære familiemedlemmer eller venner; at deres børns legekammerater ikke måtte komme på besøg; at det var svært at få en kommunal pasning o. lign.

Andre beskrev, hvordan sundhedsvæsenet (tandlæger, praktiserende læger) afviste at tage dem ind – eller blev meget forvirrede og ikke vidste, hvad de skulle gøre, og at de følte sig som pestramte eller urene.

Flere oplevede problemer mht. deres arbejde, og var generelt bekymrede for at miste dette, og en informant fortalte, hvordan han havde mistet et godt beskæftigelsesjob. Flere blev sygemeldt på ubestemt tid, da arbejdsgiverne var bekymrede for smitterisikoen.

Ovenstående eksempler blev beskrevet mere eller mindre detaljeret under interviewene. En enkelt græd voldsomt under hele samtalen, og flere

gav, som beskrevet i mit speciale, udtryk for både bitterhed, vrede og tristhed.

På spørgsmålet om de fremover ville gøre noget anderledes, svarede flere: 'Ja, så ville jeg ikke fortælle det til nogen ...'

Med venlig hilsen

(D)

(...) [stillingsbetegnelse og titel; min tilføjelse]"

Fra: (F) (...)

Sendt: 4. februar 2014 20:13

Til: (...) FVST

Cc: (...)

Emne: MRSA Stigmatisering

Vedhæftede filer: MpH speciale (D) 2012.pdf

Kære (...)

Jeg ved ikke om der er nogen der har svaret direkte til dig
Udover de svar der kom som initial respons på vores forespørgsel fra (G)
(som jo faktisk nævner at stigmatisering er et velkendt problem for personer, der får MRSA – men de har ikke sendt konkrete eksempler så er der kommet svar fra Region Nordjylland – der oplyser at de patient hensyn ikke kan bidrage yderligere til dette

Fra Region Midtjylland har vi modtaget (D)'s Masteropgave 'Oplevelse af sammenhæng hos bærere af Meticillin Resistente *Staphylococcus aureus* (MRSA) Et kvalitativt studie' Hvor stigmatisering også er nævnt – samt en efterfølgende uddybning af problemstillingen – igen har de ikke kunnet komme med konkrete eksempler af patient hensyn.

Fra Region Sjælland og fra Region Hovedstaden har vi ligeledes modtaget eksempler på stigmatisering.

Problematikken er som anført landsdækkende – og som vi havde ventet er den ikke forskellig fra MRSA398 til andre MRSA typer.

Jeg vedlægger (D)'s Master her og sender de respektive mails efterfølgende (du har jo selv fået mailen fra (G) direkte)

Mange hilsner/best regards

(F)

(...) [stillingsbetegnelse og arbejdsplads; min tilføjelse]"

"Fra: (H) (...)

Sendt: 30. januar 2014 09:38

Til: (F)

Cc: (...)

Emne: stigmatisering af personer med MRSA

Kære (F)

Jeg har ikke de store erfaringer med CC398, men på baggrund af vore personer med 'human' MRSA, kan jeg få meget kolde fødder med hensyn til eventuel offentliggørelse af oplysninger om at der på dette landbrug er 'smitte'.

Vore erfaringer med børn i daginstitutioner, er den at vi opfordre forældre til ikke at oplyse om at barnet er bærer af MRSA, da det har vist sig, at så vil ingen lege med det barn og vi har oplevet at forældre til ikke smittede børn, forlangte at barnet blev taget ud af vuggestuen.

Det var i starten af neonataludbruddene, og da der ifølge sundhedsstyrelsens vejledning, kun er oplysningspligt overfor besøg i sundhedsvæsenet, har vi opfordret til at undlade oplysning om bærertilstand. Nogle forældre, har så oplyst alligevel, og har så oplevet stigmatisering af barnet.

Vi så jo det samme med AIDS børn i min ungdom. Jeg har også oplevet det med børn i TB behandling, selvom de var langt inde i behandlingen og på ingen måde smittefarlige, så var der forældrestorm på den pågældende skole.

Men (F), vi har vel også tavshedspligt, så man kan da ikke udlevere sundhedsoplysninger til pressen, så mister vi da helt befolkningens tillid. Vi betragter jo personerne på et landbrug med MRSA hos svinene, som værende i risikozone og potentielle smittebærere, og at udpege dem er vel et brud på loven om helbredsoplysninger.

PS Ved du hvordan man kan få fat i (D)'s master opgave?

Kh (H)"

"Fra: (...) / Region Nordjylland (...)

Sendt: 4. februar 2014 15:08

Til: (F)

Emne: Svar til FVST vedrørende stigmatisering af MRSA-positive personer

Kære (F)

Af samme årsager som tidligere, kan Infektionshygiejnen i Region Nordjylland ikke bidrage med yderligere til emnet.

Med venlig hilsen

(...)

(...) [stillingsbetegnelse; min tilføjelse]"

"Fra: (I)

Sendt: 4. februar 2014 08:49

Til: (F)

Emne: VS: Konkrete eksempler på stigmatisering af personer med MRSA specielt omkring CC398 udbedes

Fra: (J)

Sendt: 3. februar 2014 15:57

Til: (I)

Cc: (K)

Emne: SV: Konkrete eksempler på stigmatisering af personer med MRSA specielt omkring CC398 udbedes

(K) har udfærdiget et notat om vores erfaringer, ikke på CC398, men på 'alm. MRSA'

Venlig hilsen

(J)

(...) [stillingsbetegnelse; min tilføjelse]

(X) Sygehus

(...) [afdeling; min tilføjelse]"

Vedhæftet denne sidste e-mail var skrivelse af 2. februar 2014 fra Region Sjælland, MRSA Enheden, Klinisk Mikrobiologisk afdeling, med følgende ordlyd:

"Stigmatisering af personer med MRSA.

I Region Sjælland har vi i skrivende stund ikke udbredte eksempler på stigmatisering begrænset til personer med CC398.

Under 10 % af vores samlede MRSA tilfælde udgør CC398.

35 % af disse har ikke kontakt til svinebesætninger.

- flere borgere melder om manglende forholdsregler, ved kontakt med sygehuse eller lægeklinikker, da der er en misforstået opfattelse om, at CC398 ikke smitter mellem mennesker!
- sundhedspersonale bosiddende på svinebesætninger, uden konstateret MRSA, oplever pres fra kollegaer om, at blive kontrol podet, og anses i arbejdsrelation, at være en smitterisiko.

Derimod har vi udfordringer for vores MRSA personer med humane stammer.

De borgere i Region Sjælland med børn under 2 år, oplever i større grad stigmatisering, end f.eks. borgere på plejehjem.

Det er hovedsageligt børn født i region HS, smittet på neonatal afdelinger, denne gruppe udgør 6,8 % af vores samlede MRSA tilfælde.

- De afvises i mødre grupper.
- De får færre planlagte besøg fra sundhedsplejersker
- Planlagte besøg på børneafdelinger aflyses.
- De installeres ved indlæggelse i depoter, uden vinduer og håndvask, gr. mangel på enestuer.
- Flere har været henvist til parkerings plads areal, for derefter at blive ringet op når de måtte indfinde sig på den pågældende afdeling.”

I breve af 24. marts 2014 til A og til B og C oplyste jeg, at jeg efter mine breve af 5. marts 2014 var blevet opmærksom på, at jeg ikke havde modtaget alle de filer, som Fødevarerministeriets Klagecenter i brevet af 6. februar 2014 havde oplyst, at de sendte mig sammen med deres udtalelse til den foreløbige redegørelse. Der var tale om, at jeg kun havde modtaget to af de angivne fem e-mails, jf. klagecentrets brev af 6. februar 2014, punkt 5. En af mine medarbejdere havde derfor kontaktet klagecentret og havde fået de manglende tre e-mails tilsendt. Jeg sendte derfor de fem e-mails til A og til B og C til orientering.

I e-mail af 25. marts 2014 til mig oplyste B og C, at modtagelsen af de fem e-mails ikke gav dem anledning til yderligere bemærkninger.

I e-mail af 28. marts 2014 til mig oplyste A, at han ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, idet de fem e-mails efter hans opfattelse ikke tilførte sagen noget nyt.

NOTER: (*) FOB 2007, s. 315, FOB 2010, sag nr. 2010 9-1, FOB 2011, sag nr. 2011 14-5, og FOB 2012, sag nr. 2012-21.