

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt fredag den 22. januar 2016

Sag 74/2015

Dansk Journalistforbund som mandatar for Kjeld Hansen og Nils Mulvad

(advokat Tyge Trier)

mod

Landbrug & Fødevarer som mandatar for

A1-A5

(advokat Håkun Djurhuus)

og

Sag 75/2015

Fødevestyrelsen

(Kammeradvokaten ved advokat Peter Biering)

mod

Landbrug & Fødevarer som mandatar for

A1-A5

(advokat Håkun Djurhuus)

I tidligere instans er afsagt kendelse af Østre Landsrets 14. afdeling den 6. februar 2015.

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Poul Søgaard, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Oliver Talevski og Jens Kruse Mikkelsen.

I 2008-2011 gennemførte Fødevestyrelsen en undersøgelse for at afprøve metoder til at fastslå, om der er MRSA i svinebesætninger. I undersøgelsen indgik 48 besætninger. Undersøgelsen viste, at 34 besætninger, herunder – efter det oplyste – de fem indkærede landmænds, var MRSA-positive. Den 14. marts 2012 anmodede journalisterne Kjeld Hansen og Nils Mulvad

om aktindsigt i undersøgelsens oplysninger om, hvilke svinebesætninger der ved undersøgelsen var konstateret MRSA-positive.

Den 9. juli 2014 anlagde Landbrug & Fødevarer som mandatar for de fem landmænd retssag med henblik på at forhindre, at der gives aktindsigt i metodeafprøvningsundersøgelsen. Sagen er henvist til landsretten i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1. Efterfølgende er Dansk Journalistforbund indtrådt som hovedintervenient i retssagen som mandatar for de to journalister, der har søgt om aktindsigt. Landsretten har besluttet at udskille spørgsmålene om, hvorvidt Landbrug & Fødevarers søgsmål skal afvises eller tillægges opsættende virkning, til særskilt behandling, jf. retsplejelovens § 253.

Denne kæresag angår, om søgsmålet fra Landbrug & Fødevarer som mandatar for de fem landmænd skal afvises, fordi landmændene ikke har retlig interesse i søgsmålet. Afvises søgsmålet ikke, er søgsmålet, om søgsmålet skal tillægges opsættende virkning.

Påstande

Fødevestyrelsen har nedlagt påstand om afvisning af søgsmålet, subsidiært at søgsmålet ikke tillægges opsættende virkning.

Dansk Journalistforbund som mandatar for Kjeld Hansen og Nils Mulvad har nedlagt følgende påstande:

Principal: I.1. Afvisning af søgsmålet.

Subsidiært: II.2. Landbrug & Fødevarer som mandatar for A1-A5 skal anerkende, at søgsmålet ikke har opsættende virkning, og at udlevering af oplysninger om svinebesætninger med MRSA-smitte til Kjeld Hansen og Nils Mulvad er berettiget.

II.2B. Landbrug & Fødevarer som mandatar for A1-A5 skal anerkende, at søgsmålet ikke har opsættende virkning bortset fra en eller to svinebesætninger angivet af Højesteret, og at udlevering af oplysning-

ger om svinebesætninger med MRSA-smitte til Kjeld Hansen og Nils Mulvad er berettiget.

Mere subsidiært: Frifindelse af Fødevarestyrelsen.

Landbrug & Fødevarer som mandatar for A1-A5 har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Folketingets Ombudsmands endelig redegørelse i sagen af 6. juni 2014 er offentliggjort i ombudsmandens beretning for 2014 (FOB 2014-8). Redegørelsen indeholder en beskrivelse af de oplysninger om stigmatiseringsrisiko, der var en del af ombudsmandens bedømmelsesgrundlag. Dette materiale omfattede:

- ”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)”

Udtalelsen nævnt under punkt 1 blev vedtaget af Det Etske Råd på rådets årsmøde den 19. december 2013. Af udtalelsen fremgår bl.a.:

”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.”

Af Det Etske Råds ”Arbejdsrapport 3: Sociale Aspekter” nævnt under punkt 2 fremgår bl.a.:

”Stigmatisering og smitsom sygdom

...

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 angiveligt 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.”

Masterafhandlingen nævnt under punkt 3 er udarbejdet af Alice Løvendahl Sørensen, hygiejnesygeplejerske i Region Midtjylland, i december 2012. I afhandlingen anføres bl.a.:

”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.”

Den under punkt 4 nævnte artikel blev bragt i Weekendavisen den 17. januar 2014. Af artiklen fremgår bl.a.:

”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 [...]. '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.'

Den information fra Statens Serum Institut, som er nævnt under punkt 5, er mails fremsendt til Statens Serum Institut fra en række sundhedsfaglige personer, som beskriver deres erfaringer med MRSA og stigmatisering.

Af en mail af 30. januar 2014 fremgår bl.a.:

"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 opfordrer 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 [...], 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."

Af en mail af 3. februar 2014 fremgår bl.a.:

"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.

...

- 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 parkeringsplads areal, for derefter at blive ringet op når de måtte finde sig på den pågældende afdeling.”

Af en mail af 4. februar 2014 fremgår bl.a.:

”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 mødregrupper 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.”

Af en yderligere mail af samme dag, 4. februar 2014, fremgår bl.a.:

”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.”

Landbrug & Fødevarer har for Højesteret fremlagt et stort antal artikler og læserbreve mv. med henblik på at belyse, at landmændene er i risiko for at blive stigmatiseret, hvis der gives aktindsigt.

Anbringender

Fødevarestyrelsen har til støtte for afvisningspåstanden navnlig anført, at Landbrug & Fødevarer og de fem landmænd ikke har retlig interesse i at få prøvet Fødevarestyrelsens afgørelse om aktindsigt, som de ikke er adressat for og heller ikke har væsentlig og individuel interesse i.

Fødevarestyrelsens afslag på at give landmændene partsstatus i aktindsigtssagen er i overensstemmelse med det forvaltningsretlige princip om, at kun den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, er part i aktindsigtssagen. Derimod er den eller de juridiske eller fysiske personer, oplysningerne i aktindsigtssagen angår, ikke part i sagen. Allerede fordi landmændene ikke er parter i aktindsigtssagen, har de ikke den fornødne retlige interesse i et civilt søgsmål.

I retspraksis stilles også krav om, at en søgsmålsinteresse skal være aktuell. Oplysningerne fra metodeafprøvningsundersøgelsen er ikke ajourførte og ikke retvisende for MRSA-billedet i dag, hvor mellem 63 % og 70 % af alle svinebesætninger er inficerede. Kravet om aktualitet er derfor ikke opfyldt.

Lovgiver har i offentlighedsloven taget stilling til, i hvilke tilfælde der gælder en pligt til at inddrage den, som en begæring om aktindsigt angår, nemlig kun hvor der begæres aktindsigt i personalesager. De oplysninger, som aktindsigtssagen angår, er miljøoplysninger. I forarbejderne til miljøoplysningsloven er det endda forudsat, at den, som miljøoplysningerne angår, ikke kan anses for at være part eller klageberettiget i aktindsigtssagen.

Landmændene har andre effektive retsmidler til rådighed. De kan anlægge sag mod journalisterne efter medieansvarsloven, anmelde journalisterne til politiet for overtrædelse af straffeloven, indlede en forbudssag eller anlægge en erstatningssag.

Landsrettens kendelse er udtryk for en væsentlig lempelse af betingelserne for at anlægge retssager til prøvelse af afgørelser truffet af offentlige myndigheder, herunder i sager om aktindsigt i oplysninger om andre personer eller virksomheders forhold. Den eneste betingelse vil i realiteten være, at en sagsøger anlægger sag og påberåber sig muligheden for stigmatisering. En ubestemt risiko for stigmatisering kan ikke begrunde retlig interesse i et søgsmål, når der ikke foreligger konkrete beviser for en sådan stigmatisering. Der er tale om et vidtrækkende resultat, som også berører ombudsmandens rolle i aktindsigtssager. Som en refleksvirkning af landsrettens afgørelse risikerer det snævert afgrænsede partsbegreb, som Fødevarerstyrelsen og andre myndigheder anvender i dag, at skulle genovervejes og muligvis lempes.

Fødevarerstyrelsen har til støtte for påstanden om, at landmændenes søgsmål ikke skal tillægges opsættende virkning, navnlig anført, at efter grundlovens § 63, stk. 1, er det klare udgangspunkt, at et søgsmål til prøvelse af en offentlig myndigheds afgørelse ikke tillægges opsættende virkning.

Højesteret har i UfR 1994.823 H fastlagt de kriterier, der indgår i vurderingen af, om et søgsmål skal tillægges opsættende virkning. Efter kendelsen beror afgørelsen på en afvejning af det offentliges interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for arten og omfanget af den skade, den pågældende kan blive påført, ligesom det tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed. Adgangen til at tillægge et søgsmål opsættende virkning anvendes med forsigtighed og kun i klare tilfælde. Kriterierne svarer til de kriterier, EU-domstolen anvender i sin lige så restriktive praksis.

Ingen af de nævnte kriterier er opfyldt. Navnlig to tungtvejende offentlige hensyn taler imod opsættende virkning. For det første de hensyn til åbenhed, ytringsfrihed og demokrati, som reglerne om aktindsigt hviler på. For det andet hensynet til den forvaltningsretlige proces i

aktindsigtssager, der ikke bør kunne afspores med et søgsmål om opsættende virkning som det foreliggende.

Hensynet til, at offentligheden ikke opnår kendskab til oplysningerne, der er indhentet i 2011, og ikke nødvendigvis er udtryk for svinebesætningernes status i dag, er ikke så tungtvejende, at det kan begrunde opsættende virkning. Der er heller ikke dokumentation for stigmatisering af landmændene. Den risiko, der måtte være for stigmatisering, må desuden antages at eksistere uafhængigt af, om der gives aktindsigt.

Der er ikke rimeligt grundlag for at betvivle gyldigheden af Fødevarestyrelsens afgørelse om aktindsigt. Afgørelsen hviler på ombudsmandens grundige redegørelse, som ikke er i strid med dansk ret, EU-retten eller med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dansk Journalistforbund har tilsluttet sig Fødevarestyrelsens anbringender.

Vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning har Dansk Journalistforbund supplerende anført, at søgsmålet er en nydannelse og endda på et område, hvor opsættende virkning vil være særskilt betænkelig, da der reelt er tale om en blokering af nyhedsformidlingen angående et så centralt samfundsanliggende som MRSA. Opsættende virkning vil have karakter af censur af Kjeld Hansens og Nils Mulvads journalistiske formidlingsarbejde, som er beskyttet af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Fortolkningen af grundlovens § 63 og anvendelse af den dommerskabte ret, som er etableret ved UfR 1994.823 H, må ske med udgangspunkt i det centrale overordnede retsgode om pressfrihed og offentlighed angående miljømæssige anliggender, som artikel 10 beskytter. Den tungtvejende interesse i, at gennemførelsen af Fødevarestyrelsens afgørelse om aktindsigt ikke udsættes, suppleres i denne sag af den særskilte interesse, som journalisterne varetager som repræsentanter for offentligheden. Den hidtidige journalistiske dækning skal udbygges via aktindsigten fra Fødevarestyrelsen, herunder med den kritiske vinkel på industriens og myndighedernes håndtering af MRSA.

Kjeld Hansen og Nils Mulvad har i medfør af miljøoplysningsdirektivet og miljøoplysningsloven et retskrav på aktindsigt i miljøoplysningerne i metodeafprøvningsundersøgelsen fra 2011. Aktindsigten vil angive de knap 50 besætninger, altså erhvervsvirksomheder, som er registreret i CHR. Aktindsigten vil derimod ikke omfatte ejerne eller de ansatte i konkrete virksomheder. De smittede personer vil typisk ikke være ejeren af virksomheden, men ansatte som passer svinene i kortere eller længere perioder. Det må sammenholdes med, at virksomhedens ejer eller forpagter kan ændres over tid. Identiteten på smittebærere i 2010/2011 vil ikke på nogen måde fremgå af aktindsigtsmaterialet.

Landmændene har ikke fremlagt konkrete oplysninger om individuel risiko for skade og dermed løftet bevisbyrden for, at de vil lide et uopretteligt tab, hvis der gives aktindsigt. Skulle Højesteret trods dette finde, at en eller to individuelle landmænd har løftet bevisbyrden, må opsættende virkning begrænses til den eller disse landmænd, jf. herved den nedlagte påstand II.2B.

Landbrug & Fødevarer har over for afvisningspåstandene navnlig anført, at der ikke kan sluttes modsætningsvis fra det forhold, at de fem landmænd ikke var part i aktindsigtssagen, til, at de ikke har søgsmålskompetence. Landmændene har en konkret, væsentlig og individuel interesse i at få prøvet, om Fødevarestyrelsen er berettiget til at offentliggøre oplysninger om, at landmændenes svinebesætninger blev fundet positive for MRSA i 2011.

Landmændenes prøvelsesret er direkte sikret ved grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt. Da landmændene har medvirket frivilligt og under løfte om anonymitet i en videnskabelig undersøgelse, er deres interesser også direkte værnet af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra g, miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra g, og miljøoplysningslovens § 4, litra c, samt af § 12 og § 13 i den dagældende offentlighedslov.

Offentliggørelse indebærer i hvert fald en væsentlig risiko for, at landmændenes navne og adresser (bedriftens adresse er sædvanligvis sammenfaldende med landmændenes bopælsadresse) koblet med oplysninger om, at landmændenes besætninger er fundet MRSA-positive, vil kunne betyde social stigmatisering af landmændene, deres ægtefæller og børn. Der er talrige beretninger om, at børn af landmænd, hvis besætninger er fundet positive, ikke længere inviteres med til børnefødselsdage, ikke kan deltage i gymnastikundervisningen i skolen, lige-

som der er eksempler på social udstødelse af landmandens ægtefælle og landmanden selv samt ydmygende gener ved kontakt med sundhedsvæsenet. At følgevirkningerne af offentliggørelse vil være særdeles alvorlige og byrdefylde for landmændene og deres familier er påvist ved de forklaringer, der er afgivet for landsretten, og af det meget omfattende bilagsmateriale, der er fremlagt i sagen.

Ombudsmanden har heller ikke villet udelukke, at oplysningerne kan undtages aktindsigt, og har alene udtalt sig i forhold til det for ham fremlagte materiale. Den dokumentation, ombudsmanden efterspørger flere steder i sin redegørelse, nødvendiggør bevisførelse i traditionel forstand. En sådan bevisførelse har ikke været mulig i forbindelse med den administrative behandling af sagen eller behandlingen for ombudsmanden og forudsætter indenretlig prøvelse.

De alternative retsmidler, Fødevarestyrelsen nævner, er uanvendelige for landmændene, og de væsentlige skadevirkninger, landmændene udsættes for, hvis de offentligt hænges ud, vil være uoprettelige.

Vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning har landmændene henvist til den afvejning, landsrettens kendelse er udtryk for af på den ene side hensynet til at undgå, at landmændene, deres familier og muligvis tillige deres ansatte, stigmatiseres, og på den anden side offentlighedens interesse i at få kendskab til navne og adresser på de landmænd, hvis besætninger i forbindelse med en frivillig videnskabelig undersøgelse blev testet positive for MRSA for mere end ca. fem år siden. Der er ingen grund til, at meddelelse af aktindsigt ikke kan afvente udfaldet af den materielle sag.

De oplysninger, der søges aktindsigt i, er baseret på forkerte, ikke længere aktuelle oplysninger (for to af landmændenes vedkommende), som i øvrigt er forældet og ikke har undergået nogen form for opdatering, siden metodeafprøvningsundersøgelsen blev offentliggjort i 2011. Disse forhold taler i sig selv med styrke for, at landmændene ikke hænges ud.

Både det forhold, at Fødevarestyrelsen i sin oprindelige afgørelse gav afslag på aktindsigt, og landsrettens kendelse viser, at landmændene har rimelig udsigt til at få medhold. Den allerede

for landsretten og til dels for Højesteret gennemførte bevisførelse har desuden tilvejebragt den dokumentation for stigmatisering, ombudsmanden efterlyste i sine redegørelser.

Retsgrundlag

Offentlighedsloven

Regler om aktindsigt

I § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985, hedder det:

”§ 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.”

Bestemmelsen er videreført i § 33, nr. 5, i den gældende offentlighedslov, lov nr. 606 af 12. juni 2013.

Klageret og søgsmålskompetence

I betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen anføres følgende om retten til at klage over en afgørelse om aktindsigt samt om søgsmålskompetence (s. 54):

”E. Klage over trufne afgørelser.

...

Retsstillingen vil herefter være den, at den, der har fået afslag på begæringen om aktindsigt, og den, som anser sig for krænket ved meddelelse af sådan oplysning, vil kunne klage til overordnet administrativ myndighed, ligesom han i medfør af grundlovens § 63, stk. 1, vil kunne indbringe sagen for domstolene.”

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision anføres (s. 310-313):

”b. Klager m.m. over afgørelser om aktindsigt.

1°. Offentlighedsloven indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om, at afgørelser med hensyn til udlevering af dokumenter efter loven kan indbringes for højere myndighed. Bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, må dog utvivlsomt antages at indebære, at afgørelser om aktindsigt er undergivet en administrativ rekurs i samme omfang som afgørelsen vedrørende den pågældende sags realitet, ligesom der er adgang til efter de sædvanlige

regler at indgive klage til folketingets ombudsmand eller ved et søgsmål for domstolene at få efterprøvet lovligheden af afgørelser herom.

At retsstillingen ville være sådan uden udtrykkelige bestemmelser om klageadgangen i loven blev klart lagt til grund af offentlighedskommissionen, jfr. herved betænkningen side 54.

...

2^o...

Også den, der mener sine interesser tilsidesat, såfremt en begæring om aktindsigt imødekommes, må kunne påklage afgørelsen herom til højere myndighed, men klagen vil ikke uden videre have suspensiv virkning.

...

4^o. Som nævnt ovenfor under 1^o kan spørgsmål om lovligheden af beslutninger, hvorved begæring om aktindsigt afslås, indbringes for domstolene efter de almindelige regler i grundlovens § 63, og dette er i tiden efter offentlighedslovens ikrafttræden forekommet i enkelte tilfælde – vistnok udelukkende i sager om partsoffentlighed.”

Det fremgår af betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager (s. 42-43), at spørgsmålet om klageberettigelse for den, som oplysningerne i en aktindsigtssag angår, kan give anledning til tvivl, men at der i hvert fald kan rettes henvendelse til en eventuelt overordnet tilsynsmyndighed og til ombudsmanden. Spørgsmålet om adgangen til domstolsprøvelse berøres ikke.

Af betænkning nr. 1510/2009, der danner grundlag for den gældende offentlighedslov, fremgår (s. 774):

”4.5.2. Foruden adgangen til at indgive klage til ombudsmanden, kan spørgsmål om lovligheden af forvaltningsmyndighedernes afgørelser om aktindsigt indbringes for domstolene efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 63 om domstolskontrol med forvaltningens afgørelser, jf. betænkning nr. 857/1978, side 311.”

Regler om hurtig sagsbehandling

Den tidligere offentlighedslov fra 1985 bestemte:

”§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi. *Stk. 2.* Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.”

Den nugældende offentlighedslov bestemmer:

”§ 36 ...

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

I betænkning nr. 1510/2009 anføres (s. 804):

”8.1. *Frist for behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.*

8.1.1. Det er kommissionens opfattelse, at det er af meget væsentlig betydning, at anmodninger om aktindsigt behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Dette skyldes, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning...”

Miljøoplysningsloven

Regler om aktindsigt

I miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og § 4 c hedder det, jf. lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015:

”§ 2...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i ... § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ..., 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 ... § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ... skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde...

§ 4 c. Myndigheder ... skal, når de anmoder om miljøoplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, og når den, som anmodningen stiles til, ikke er forpligtet eller kan forpligtes til at give oplysningerne, gøre denne bekendt hermed og med adgangen til at tilkendegive, at oplysningerne ikke bør offentliggøres.”

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, og § 4 c blev indsat i loven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, som gennemførte miljøoplysningsdirektivet, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4.

Af bemærkningerne til § 2, stk. 3, fremgår bl.a., jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 4, s. 100-101:

”Til nr. 3.

Forslaget gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hvert enkelt sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Det foreslås derfor, at direktivets konkrete afvejningsregel indarbejdes for alle offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser...

De undtagelsesbestemmelser, der er omfattet af forslaget, er offentlighedslovens ... § 12, stk. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold og forretningshemmeligheder m.v. og § 13 om undtagelse af oplysninger om f.eks. hensynet til statens sikkerhed m.v. i lov om offentlighed i forvaltningen...

Myndighederne vil således i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af de pågældende bestemmelser, få pligt til at foretage en konkret afvejning af de modstående hensyn...”

Af bemærkningerne til § 4 c fremgår, jf. Folketingstidende 2004-05, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 4, s. 104:

”Til nr. 10.

Bestemmelsen svarer til den nugældende bestemmelse med den ændring, at der ikke længere består et retskrav for den, der anmodes om oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik og videnskabelige undersøgelser, til at bestemme, at oplysningerne ikke må offentliggøres.

Dette er en konsekvens af forslaget om at indarbejde direktivets afvejningsregel i loven, hvorefter det ikke vil være muligt at opretholde retskravet i lovens nugældende 4 a.

Bestemmelsen sikrer i stedet en udtaleret for den, der anmodes om oplysningerne. En tilkendegivelse om, at oplysningerne ikke bør offentliggøres, vil kunne indgå med vægt i myndighedens afvejning af modstående hensyn i afgørelsen om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.”

Klageret og søgsmålskompetence

Miljøoplysningsdirektivet indeholder i artikel 6, stk. 2, følgende bestemmelse om adgangen til klage og domstolsprøvelse:

”2. Ud over den i stk. 1 omhandlede adgang til klage sikrer medlemsstaterne, at den informationssøgende har adgang til prøvelse af en afgørelse ved en domstol eller et andet ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ, som kan efterprøve den pågældende offentlige myndigheds handlinger eller undladelser, og hvis afgørelser kan gøres endelige. Medlemsstaterne kan endvidere sikre, at tredjeparter, som belastes i forbindelse med offentliggørelse af oplysninger, også har adgang til retsmidler.”

Regler om hurtig sagsbehandling

Miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, bestemmer:

”§ 4...

Stk. 3. Sager om aktindsigt skal under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen. Sager efter stk. 2, hvor der gives afslag på at stille oplysningerne til rådighed i den form, som den, der fremsatte anmodningen, ønsker, skal dog afgøres senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen.”

Højesterets begrundelse og resultat

Kæren angår, om A1-A5 (de fem landmænd) har retlig interesse i at få prøvet Fødevarestyrelsens afgørelse af 1. september 2014, som stadfæstet ved Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse af 6. oktober 2014, om aktindsigt i en metodeafprøvningsundersøgelses oplysninger om, hvilke svinebesætninger der ved undersøgelsen i 2011 blev konstateret MRSA-positive.

Har landmændene retlig interesse, er spørgsmålet, om det er med rette, at landsretten har tillagt søgsmålet opsættende virkning.

Søgsmålskompetence

Efter forarbejderne til offentlighedsloven er den, som oplysningerne i en aktindsigtssag angår, ikke part i aktindsigtssagen. Forvaltningsmyndigheden kan dog på andet retsgrundlag have pligt til at inddrage den pågældende, herunder i kraft af officialprincippet, jf. senest betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 800-801.

Det forhold, at den person, som oplysningerne angår, ikke er part i aktindsigtssagen, udelukker ikke, at den pågældende kan være berettiget til få prøvet afgørelsen ved domstolene efter grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., hvis de almindelige betingelser for at anlægge en retssag er opfyldt, herunder kravet om retlig interesse.

Metodeafprøvningsundersøgelsen angik 48 svinebesætninger, hvoraf de 34 besætninger blev fundet MRSA-positive. De fem landmænds besætninger var efter det oplyste blandt de 34 besætninger, der blev fundet positive. Metodeafprøvningsundersøgelsen angiver alene bedrifternes nummer i CHR (Det Centrale Husdyrbrugsregister), men der er via CHR offentlig og vederlagsfri adgang til aktuelle oplysninger om bl.a. besætningens ejer, bruger og besætningens geografiske placering. Mod betaling er der endvidere adgang til historiske ejerforhold.

Selv om metodeafprøvningsundersøgelsen således alene angiver bedrifternes nummer i CHR, vil aktindsigt heri – gennem søgningen i CHR – afsløre, at de fem landmænds svinebesætninger var konstateret MRSA-positive. Højesteret finder herefter, at disse landmænds forhold berøres i en sådan grad af, at der gives aktindsigt, at de har retlig interesse i at få prøvet, om afgørelsen om aktindsigt i metodeafprøvningsundersøgelsens oplysninger om MRSA-smitte i deres svinebesætninger er gyldig. Afvisningspåstandene tages derfor ikke til følge.

Opsættende virkning

For så vidt angår spørgsmålet om at tillægge søgsmålet opsættende virkning, bemærkes indledningsvis, at opsættende virkning i givet fald alene vil forhindre, at der udleveres oplysninger om MRSA-smitte i de fem landmænds svinebesætninger. Opsættende virkning vil således ikke forhindre, at der udleveres oplysninger om MRSA-smitte i andre landmænds svinebesætninger. Fødevarestyrelsen har imidlertid i forbindelse med sin afgørelse om aktindsigt suspenderet udleveringen af oplysninger om MRSA-smitte for så vidt angår alle de involverede landmænds svinebesætninger, indtil domstolene har taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning i denne sag. Fødevarerministeriets Klagecenter har stadfæstet suspensionen. Myndighedernes afgørelse om suspension er ikke til prøvelse under denne sag.

Efter grundlovens § 63, stk. 1, 2. pkt., kan den, der anfægter gyldigheden af en administrativ afgørelse, "ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling".

Som fastslået i Højesterets dom af 24. august 1994 (UfR 1994.823) kan domstolene undtagelsesvis uden udtrykkelig lovhjemmel tillægge et søgsmål vedrørende prøvelse af en administrativ afgørelse opsættende virkning. Den konkrete afgørelse af, om et søgsmål bør tillægges opsættende virkning, må bero på en afvejning af det offentlige interesse i, at gennemførelsen af afgørelsen ikke udsættes, over for arten og omfanget af den skade, den pågældende kan blive påført, ligesom det må tillægges betydning, om der efter en foreløbig vurdering foreligger et rimeligt grundlag for påstanden om ugyldighed.

Offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndighederne for bl.a. at understøtte informations- og ytringsfrihed samt mediernes formidling af informationer til offentligheden (lovens § 1, stk. 1). En hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger vil i almindelighed være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning (betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven s. 804). I offentlighedsloven er det derfor fastsat, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest muligt og som hovedregel skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage (tidligere 10 dage) efter modtagelsen (lovens § 36, stk. 2, og den tidligere lovs § 16, stk. 2). For at dette i praksis kan lade sig gøre, forudsætter offentlighedsloven bl.a., at den person, oplysningerne angår, ikke er part i aktindsigtssagen, og derfor ikke skal parts-høres i anledning af en anmodning om aktindsigt. I miljøoplysningsloven er der som supplement til offentlighedslovens regler fastsat absolutte frister på 1 og 2 måneder for afgørelse af anmodninger om aktindsigt i miljøoplysninger (lovens § 4, stk. 3).

Under hensyn til det anførte finder Højesteret, at der er en meget væsentlig offentlig interesse i, at udlevering af oplysninger i henhold til en afgørelse om aktindsigt som det helt klare udgangspunkt ikke forhindres ved søgsmål om opsættende virkning.

Efter de foreliggende oplysninger kan det ikke lægges til grund, at de påberåbte skadevirkninger i form af sociale konsekvenser for de fem landmænd og deres familier (stigmatisering)

som følge af offentliggørelse af oplysningen om MRSA-smitte i deres svinebesætninger i 2011 er nærliggende og væsentlige.

Fødevarestyrelsens afgørelse om aktindsigt af 1. september 2014, som stadfæstet ved Fødevarerministeriets Klagecenters afgørelse af 6. oktober 2014, hviler på Folketingets Ombudsmands redegørelse af 6. juni 2014 (FOB 2014-8). Heri fastslog ombudsmanden, at der ikke var grundlag for at afslå aktindsigt i oplysningerne i metodeafprøvningsundersøgelsen om, i hvilke svinebesætninger der var konstateret MRSA-smitte. Han henstillede derfor, at sagerne om aktindsigt blev genoptaget. Ud fra en foreløbig vurdering er der ikke grundlag for at fastslå, at Fødevarestyrelsens efterfølgende afgørelse om aktindsigt som stadfæstet af Fødevarerministeriets Klagecenter er ugyldig.

Efter en samlet afvejning finder Højesteret herefter, at søgsmålet ikke skal tillægges opsættende virkning.

Dansk Journalistforbunds øvrige påstande

Højesteret finder, at Dansk Journalistforbunds subsidiære påstande – i det omfang de går videre end at gøre indsigelse mod Landbrug & Fødevarers anmodning om opsættende virkning – ikke kan anses for omfattet af de spørgsmål om afvisning og opsættende virkning, som landsretten udskilte til særskilt behandling, jf. retsplejelovens § 253, og de kan derfor ikke behandles under denne kæresag.

Processuelle spørgsmål

Landsretten har i sin kendelse anonymiseret navnene på de fem landmænd, herunder de to landmænd, som afgav forklaring under delhovedforhandlingen. Dette skal antagelig ses i sammenhæng med, at advokat Tyge Trier i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om hovedintervention fra Dansk Journalistforbund som mandatar for Kjeld Hansen og Niels Mulvad afgav proceserklæring om at ville håndtere information om de enkelte svinebesætninger, deres ejere og personale fortroligt og om ikke at ville videregive disse oplysninger til forbundet eller de to journalister.

Højesteret finder, at en ordning, hvorefter navnet på en part i en civil retssag hemmeligholdes for en anden part, herunder i rettens afgørelser, må kræve lovhjemmel og ikke er et spørgs-

mål, som parterne ved enighed kan råde over. En sådan lovhjemmel foreligger ikke. Højesteret har derfor ikke anonymiseret de fem landmænds navne i denne kendelse.

Sagsomkostninger

Efter udfaldet og karakteren af de spørgsmål, som Højesteret har taget stilling til under denne kæresag, skal ingen af parterne betale sagsomkostninger til nogen anden part i anledning af kæresagen.

Thi bestemmes:

De afvisningspåstande, der er nedlagt af Fødevarestyrelsen og af Dansk Journalistforbund som mandatar for Kjeld Hansen og Niels Mulvad, tages ikke til følge.

Anmodningen fra Landbrug & Fødevarer som mandatar for A1-A5 om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, tages ikke til følge.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til nogen anden part i anledning af kæresagen.