

Fødearestyrelsen
Mørkhøj Bygade 19
2860 Søborg
Att. Veterinærdirektør Per S. Henriksen

Horten
Philip Heymans Allé 7
2900 Hellerup
Tlf +45 3334 4000
Fax +45 3334 4001
www.horten.dk

Alex Puggaard
Dir +45 3334 4282
Mob +45 5234 4282
pug@horten.dk
Sekretær Lene Hofmeister
Dir +45 3334 4307
leh@horten.dk

J.nr. 154181

16. december 2011

● AKTINDSIGT I VETSTAT

HORTEN

I fortsættelse af vores møde den 7. december 2011 skal vi hermed fremkomme med vores skriftlige bemærkninger til spørgsmålet om aktindsigt i Vetstat. Som udtrykt på mødet giver det anledning til dyb bekymring, at Fødearestyrelsen overvejer, at meddele aktindsigt ved at give adgang med password til hele Vetstat, at Fødearestyrelsen ikke ser sig forpligtet til at foretage en konkret vurdering af oplysningerne, og at Fødearestyrelsen ikke umiddelbart er af den opfattelse, at der skal foretages høring af de enkelte landmænd forud for meddelelsen af aktindsigt. Derudover skal vi på ny opfordre Fødearestyrelsen til at undersøge nøje, hvilke oplysninger, der præcist søges aktindsigt i, og overveje, under hvilken form oplysninger kan og bør gives.

1. Udlevering af password

På mødet den 7. december gav Fødearestyrelsen bl.a. udtryk for, at styrelsen overvejer at give aktindsigt i Vetstat ved udlevering af password til databasen. Som nævnt på mødet vil det ikke være lovligt at udlevere password til tredjemand med henblik på at denne kan opnå fuld indsigt i databasen, hvilket skyldes flere forhold.

For det første indeholder databasen en række personoplysninger (personhenførbare oplysninger), der omfattes af de persondataretlige regler. Bl.a. sætter bekg. nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning § 11, stk. 1 og 2, grænser for, hvem der kan autoriseres til at have adgang til databasen.

For den andet er Fødearestyrelsen forpligtet til at foretage en *konkret vurdering* af oplysningerne, der meddeles aktindsigt i med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at undtage visse oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1. Denne pligt til at foretage en konkret vurdering tilsidesættes, hvis der gives fuld adgang med password til at "surfe" rundt. Fødearestyrelsen kan og vil formentlig heller ikke uden videre udlevere en nøgle til Fødearestyrelsens fysiske arkiver.

2. Konkret vurdering

Det er udtrykkeligt bestemt i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at der skal foretages en nærmere vurdering af de enkelte oplysninger:

"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. ..."

Netop denne bestemmelse henviser ombudsmanden til i sin udtalelse, s. 18. Ombudsmanden forudsætter også flere steder, at der foretages en konkret vurdering. Bl.a. anfører ombudsmanden, s. 10-11:

"Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven kan oplysninger undtages efter en konkret vurdering af om oplysningerne er om forretningsforhold, og af om aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning. Se Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 226, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 652 ff."

HORTEN

Ombudsmanden anfører videre, s. 17:

"Der følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at bestemmelsen kun er anvendelig hvis indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk af konkurrencemæssige årsager – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning."

Ombudsmanden henviser i sin udtalelse til sin foreløbige redegørelse i ombudsmandens journalnummer 2009-3686-301. I denne redegørelse fastslår ombudsmanden (s. 18):

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at (A) havde ret til indsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven medmindre konkrete undtagelsesbestemmelser kunne finde anvendelse på enkelte oplysninger. Jeg mener dog også at myndighederne med rette kunne overveje om der var rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed for (A) i en anden form eller i andet format end det han oprindeligt havde bedt om.

Igen forudsætter ombudsmanden, at der foretages en konkret vurdering af, om undtagelsesbestemmelserne finder anvendelse.

At der altid skal foretages en konkret vurdering fremgår også udtrykkeligt af vejledningen til både offentlighedsloven og forvaltningsloven.

I den henseende kan der endvidere henvises til Justitsministeriets betænkning nr. 1516 fra 2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., hvor der på side 44 ff. er anført følgende om betydningen af EMRK artikel 8 om beskyttelse af retten til respekt for sit privatliv:

"Der foreligger derimod i tilknytning til denne problemstilling en afgørelse fra EF-Domstolen i sagen Österreichischer Rundfunk (de forende

sager C-465/00, C-138/01 og C139/01), der navnlig vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de fællesskabsretlige bestemmelser (persondatadirektivet) er til hinder for national lovgivning, hvorefter en statslig institution har pligt til at indsamle oplysninger om indkomstforhold for derefter at videregive oplysningerne med henblik på offentliggørelse af navne og indkomstforhold.

Sagen vedrørte konkret en østrigsk ordning, i henhold til hvilken offentlige institutioner, der var undergivet revision af en offentlig revisionsmyndighed, var forpligtet til at give denne myndighed oplysninger om de indkomster og pensioner over en bestemt størrelse, som de udbetalte til deres ansatte og tidligere ansatte, samt om modtagernes navne, med henblik på udarbejdelsen af en årsberetning, der bl.a. skulle stilles til rådighed for offentligheden.

Domstolen udtalte, at for så vidt bestemmelserne i persondatadirektivet omhandler behandling af personoplysninger, der kan krænke de grundlæggende frihedsrettigheder og navnlig privatlivets fred, skal disse bestemmelser fortolkes under hensyntagen til grundrettighederne, som ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, Domstolen skal beskytte. Grundrettighederne er indarbejdet i Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 6, stk. 2, i henhold til hvilken EU respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMRK. Domstolen bemærkede endvidere, at det fremgår af persondatadirektivets artikel 1, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandlingen af personoplysninger.

Persondatadirektivets artikel 6, stk. 1, litra c, foreskriver, at personoplysninger, der behandles, skal være relevante og tilstrækkelige samt i overensstemmelse med et proportionalitetsprincip. Artikel 7, litra c og e, forskriver, at en behandling af personoplysninger skal være nødvendig for overholdelse af en retlig forpligtelse eller af hensyn til myndighedsudøvelse. Artikel 13 omhandler undtagelser og begrænsninger, der er nødvendige af hensyn til statens sikkerhed, beskyttelsen af den registreredes interesser og andres rettigheder og frihedsrettigheder, væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller EU mv.

Domstolen anså det for nødvendigt af hensyn til anvendelsen af de nævnte bestemmelser i direktivet at undersøge, hvorvidt der er tale om et indgreb i privatlivets fred, og om dette indgreb i så fald var berettiget efter EMRK artikel 8, stk. 2.

Domstolen fandt, at videregivelsen af oplysningerne udgjorde et indgreb i de berørte personers ret til beskyttelse af deres privatliv, og anførte i den forbindelse, at det ved vurderingen af, om der foreligger et sådant indgreb, er uden betydning, om de videregivne oplysninger er følsomme oplysninger.

Domstolen fandt, at formålet med den østrigske ordning – at lægge pres på offentlige institutioner for at få dem til at holde lønningerne inden for rimelighedens grænser – var legitimt såvel i henhold til EMRK artikel 8, stk. 2, som i henhold til persondatadirektivets artikel 6, stk. 1, litra b (om

at oplysninger kun må indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål) og anførte, at det var op til den forelæggende domstol at efterprøve, om offentliggørelsen var nødvendig og stod i rimeligt forhold til dette formål, og at undersøge, om et sådant formål ikke kunne opfyldes lige så effektivt ved mindre indgribende midler.

Domstolen udtalte endvidere, at hvis en bestemmelse om behandling af personoplysninger er uforenelig med EMRK artikel 8, kan bestemmelsen heller ikke opfylde proportionalitetskravet i persondatadirektivets artikel 6, stk. 1, litra c, og artikel 7, litra c og e. Heller ikke direktivets artikel 13 kan fortolkes således, at den kan begrunde et indgreb i retten til beskyttelse af privatlivets fred, der er i strid med EMRK artikel 8.

Det må antages, at en tilsvarende vurdering af en offentliggørelsesordnings legitimitet eller saglighed og en tilsvarende proportionalitetsvurdering af en forvaltningsmyndigheds videregivelse, herunder offentliggørelse, af en følsom personoplysning omfattet af persondatalovens § 8 (som ikke implementerer bestemmelser i direktivet, jf. dette kapitels pkt. 4.2.2), vil skulle foretages for at sikre, at myndigheden overholder EMRK artikel 8."

HORTEN

Danske myndigheder har således allerede med henblik på at sikre, at myndigheden overholder EMRK artikel 8, pligt til at vurdere, om det er i overensstemmelse med almindelige sagligheds- og proportionalitetsprincipper at videregive oplysninger om enkelte landmænd.

Denne sagligheds- og proportionalitetsvurdering skal også foretages, inden der offentliggøres belastende oplysninger om f.eks. en landbrugsbedrift, og dette gælder i øvrigt uanset, at de pågældende oplysninger ikke kan anses for at være af fortrolig karakter. I Justitsministeriets betænkning nr. 1516 fra 2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. er der på side 63 anført følgende herom:

"Der er i den forbindelse grund til at fremhæve, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse gengivet i beretningen for 2005, side 309 ff., har udtalt, at det følger af det almindelige forvaltningsretlige saglighedsprincip, at en myndighed – uanset at reglerne om tavshedspligt ikke i sig selv var til hinder for offentliggørelsen – ikke uden hjemmel i lovgivningen eller (anden) saglig grund må offentliggøre oplysninger om en virksomhed, som må anses for belastende for virksomheden. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til principperne i persondatalovens § 5 ... og til, at det må antages, at en myndighed i disse situationer også er undergivet visse begrænsninger som følge af princippet om god forvaltningsskik ..."

Endelig er der en række retssikkerhedsmæssige hensyn, der blandt andet kommer til udtryk i EU-Chartrets artikel 7 om respekt for privat- og familieliv samt artikel 8 om beskyttelse af personoplysninger, der skal tages i betragtning.

Med vedtagelsen af EU-Chartret kan der således argumenteres for, at en evt. udlevering af oplysninger om enkelte navngivne eller på anden måde identificerbare landmænd f.eks. til pressen må undergives en såkaldt EU-konform fortolkning, og at reglerne i offentlighedsloven om muligt må fortolkes på en sådan måde, at de fremkomne resultater ikke strider mod de grundlæggende bestemmelser i EU-Chartret.

For så vidt angår forståelsen af artikel 7 og artikel 8 i EU-Chartret kan oplyses, at EU-Domstolen i sag C-92+93/09, Schecke, har erklæret en forordning om automatisk offentliggørelse af oplysninger om navne på modtagere af landbrugsstøtte ugyldig under henvisning til disse bestemmelser i Chartret, da det ikke var fornødent for at opnå den ønskede kontrol, at der fandt en automatisk offentliggørelse sted.

Præmis 58, 73, 79, 86, 87 og 89 i dommen var bl.a. sålydende:

"58:

Det er ubestridt, at de beløb, som de omhandlede modtagere har modtaget fra EGFL og ELFUL, ofte udgør en betragtelig del af deres indtægter. Offentliggørelsen på en hjemmeside af personoplysninger om disse modtagere og de nøjagtige beløb, de har modtaget, udgør dermed et indgreb i deres privatliv i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 7, eftersom disse oplysninger bliver tilgængelige for tredjemand (jf. i denne retning dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 73 og 74).

73:

Sagsøgerne i hovedsagen har med hensyn hertil anført, at de oplysninger, som i henhold til artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og til forordning nr. 259/2008 skal offentliggøres, gør det muligt for tredjemand at udlede størrelsen af deres indtægter. De har forklaret, at disse midler udgør mellem 30% og 70% af de omhandlede modtageres samlede indtægt. Offentlighedens legitime interesse ville kunne tilfredsstilles ved at offentliggøre anonymiserede statistiske oplysninger.

79:

Selv om skatteyderne i et demokratisk samfund ganske vist har ret til at blive informeret om anvendelsen af offentlige midler (dommen i sagen Österreichischer Rundfunk m.fl., præmis 85), forholder det sig ikke desto mindre således, at en rimelig afvejning mellem de omhandlede interesser kræver, at de omhandlede institutioner inden vedtagelsen af de bestemmelser, hvis gyldighed er bestridt, har undersøgt, om offentliggørelsen på et enkelt netsted for hver medlemsstat, der frit kan konsulteres for personoplysninger om alle omhandlede modtagere og de nøjagtige beløb, som hver af disse har modtaget fra EGFL og ELFUL – og dette uden at foretage en sontring på grundlag af varighed, hyppighed eller art og omfang af de modtagne midler – går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de legitime formål, der forfølges, navnlig under hensyntagen til det indgreb en sådan offentliggørelse udgør i de i chartrets artikel 7 og 8 anerkendte rettigheder.

86:

Det følger af det foregående, at det ikke fremgår, at institutionerne har foretaget en rimelig afvejning mellem på den ene side formålene i artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og i forordning nr. 259/2008 og på den anden side de rettigheder, som for fysiske personer er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8. Under hensyntagen til den omstændighed, at undtagelser fra og begrænsninger af beskyttelsen af personoplysninger skal

holdes inden for det strengt nødvendige (dommen i sagen Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, præmis 56), og at det er muligt at tænke sig foranstaltninger, der for de fysiske personer griber mindre ind i nævnte grundlæggende rettighed, mens de samtidig bidrager effektivt til at opfylde formålene i den omhandlede EU-lovgivning, må det fastslås, at Rådet og Kommissionen ved at indføre en offentliggørelse af navne på alle de fysiske personer, der har modtaget midler fra EGFL og ELFUL, samt de nøjagtige beløb, som disse har modtaget, har overskredet de grænser, som en overholdelse af proportionalitetsprincippet opstiller.

87:

Hvad endelig angår de juridiske personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, og for så vidt som disse kan påberåbe sig de rettigheder, der er anerkendt i chartrets artikel 7 og 8 (jf. denne doms præmis 53), bemærkes, at den forpligtelse til offentliggørelse, der følger af de bestemmelser i EU-retten, hvis gyldighed er blevet bestridt, ikke overskrider de grænser, som en overholdelse af proportionalitetsprincippet opstiller. Alvorligheden af et indgreb i retten til beskyttelse af personoplysninger er nemlig ikke ens for juridiske og fysiske personer. I denne forbindelse bemærkes, at de juridiske personer allerede er underlagt en øget forpligtelse til at offentliggøre deres oplysninger. En forpligtelse for de kompetente nationale myndigheder til for hver juridisk person, der modtager midler fra EGFL eller ELFUL, inden offentliggørelsen af de omhandlede oplysninger at undersøge, om den juridiske persons navn identificerer en fysisk person, ville pålægge disse myndigheder en uforholdsmæssigt stor administrativ byrde (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.3.2009, K.U. mod Finland, sag nr. 2872/02, endnu ikke offentliggjort, § 48).

89:

På grundlag af ovenstående skal artikel 44a i forordning nr. 1290/2005 og forordning nr. 259/2008 erklæres ugyldige, for så vidt som disse bestemmelser vedrørende fysiske personer, der modtager midler fra EGFL og ELFUL, indebærer et krav om offentliggørelse af personoplysninger om enhver modtager uden at foretage en sontring i henhold til relevante kriterier, såsom i hvilken periode de har modtaget disse midler, hyppigheden af en sådan modtagelse eller midlernes art og omfang."

3. Meddelelse af aktindsigt – form/format

Lige så vigtigt er det, at ombudsmanden udtaler, at der ikke nødvendigvis skal gives aktindsigt på den måde, som anmodningen lægger op til. Oplysningerne kan stilles op i en anden form eller et andet format, og ombudsmanden opfordrede i den konkrete sag myndighederne til at gå i dialog med personen, der havde begæret aktindsigt.

Det samme opfordrede vi Fødevarestyrelsen til at gøre, eftersom en begæring om aktindsigt i databasen via password ikke må meddeles. Vi skal hermed på ny opfordre Fødevarestyrelsen til at gå i dialog med de pågældende om, hvilke oplysninger, der ønskes aktindsigt i. Dermed vil 2 måneders fristen også blive udskudt.

Aktindsigtsanmodningen er formentlig allerede blevet præciseret, idet ombudsmanden lægger til grund, at der er sket en identifikation af de oplysninger, der ønskes fra Vetstat. Ombudsmanden skriver således (s. 10):

Jeg forstår Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelser sådan at (A), (C) og (B) har identificeret de oplysninger de ønsker fra Vetstat, på tilsvarende måde som i den sag der er omtalt i den vedlagte foreløbige redegørelse. Jeg mener bl.a. på den baggrund foreløbig at anmodningerne om indsigt var så konkrete at de opfyldte identifikationskravet i miljøoplysningsloven.

Vi skal derfor opfordre Fødevarestyrelsen til at undersøge nøje, hvilke oplysninger, der præcist søges aktindsigt i.

4. Høring

HORTEN

Endelig skal vi på ny opfordre Fødevarestyrelsen til at foretage høring af de enkelte landmænd, inden der meddeles aktindsigt, da det ikke på forhånd kan udelukkes, at de enkelte landmænd har relevante indsigelser mod at meddele aktindsigt. Pligten hertil følger allerede af officialprincippet, ligesom det fremgår af vejledningen til både offentlighedsloven og forvaltningsloven, at der bør foretages høring, hvor der kan være begrundet tvivl:

"I tilfælde, hvor der kan være begrundet tvivl om, hvorvidt en begæring om aktindsigt bør afslås efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, vil det være nærliggende at indhente en udtalelse fra den, oplysningen vedrører, for at få belyst risikoen for, at aktindsigt vil påføre virksomheden tab. En sådan udtalelse er ikke bindende for myndigheden, der må træffe afgørelse ud fra en selvstændig afvejning."

Der er almindelig enighed om i litteraturen, at denne høringspligt også gælder i forhold til oplysninger omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1.

Som Fødevarestyrelsen udmærket er bekendt med, er Vetstat fyldt med større og mindre fejl, og alene af den grund, skal der foretages høring. Eksempelvis blev der i forbindelse med udpegning til gult kort-høring i november 2011 konstateret 341 "fejl 100" ud af 450, svarende til fejl i ca. $\frac{3}{4}$ af sagerne.

Derudover kan oplysningerne i Vetstat afdække ulovligheder, der efter omstændighederne kan udgøre strafbare forhold. Hvis der uden videre meddeles aktindsigt i diverse oplysninger, kan dette indebære et brud på tavshedspligten i forvaltningslovens § 27.

5. Konsekvenser

Som et eksempel på nogle af de meget negative, og i visse tilfælde fatale, konsekvenser offentliggørelse af oplysninger kan have for den enkelte landmand, kan nævnes, at hvis en landmands fuldt lovlige forbrug af medicin bliver offentlig, kan det i visse tilfælde føre til, at f.eks. slagteriernes eller mejeriernes kunder af kommercielle hensyn ikke ønsker at modtage kød eller mælk fra dyr fra den pågældende landmand. Dette kan og vil få indflydelse på afregningsprisen over for den enkelte landmand. Som et eksempel herpå kan henvises til vedtægterne for Danish Crown, der er offent-

ligt tilgængelige på nettet (<http://www.danishcrown.dk/>). Af vedtægternes § 7.2 følger:

7.2 Alle leverancer til selskabet afregnes efter de af bestyrelsen herfor fastsatte regler. Hvor veterinære eller andre forhold, der ikke kan tilskrives selskabet, påfører dette særlige udgifter, kan bestyrelsen fastsætte afregningsprisen under hensyn hertil.

Som det fremgår, kan bestyrelsen fastsætte en anden og lavere afregningspris, og den konkrete risiko herfor må afdækkes i en høringsfase.

6. Klage og opsættende virkning

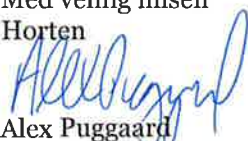
For det tilfælde at Fødevarestyrelsen meddeler aktindsigt uden konkret at vurdere oplysningerne og uden at høre de enkelte landmænd, vil meddelelsen af aktindsigt straks blive påklaget til ministeriet med anmodning om opsættende virkning.

Vi skal på den baggrund anmode Fødevarestyrelsen bekræfte, at aktindsigt ikke vil blive meddelt, inden ministeriet har haft lejlighed til at behandle sagen og tage stilling til spørgsmålet.

7. Afslutning

- ./.
- Vi vedlægger til orientering ombudsmandens foreløbige redegørelse i ombudsmandens journalnummer 2009-3686-301, og vi skal endnu en gang opfordre Fødevarestyrelsen til at indgå i en dialog med Landbrug & Fødevarer om spørgsmålet, og vi ser frem til at blive holdt underrettet om Fødevarestyrelsens videre overvejelser.

Med venlig hilsen
Horten


Alex Puggaard

HORTEN