

Udskriftsdato: 19. juni 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i tilsynsrapporter indhentet som led i kontrol med lufthavns overholdelse af sikkerhedsplaner. Særlig tavshedspligt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/04380

Delvist afslag på aktindsigt i tilsynsrapporter indhentet som led i kontrol med lufthavns overholdelse af sikkerhedsplaner. Særlig tavshedspligt

Svar til journalist A, medie B

18-05-2016

Sag nr. 15/04380

Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 1. oktober 2015 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Efter min opfattelse har security-bekendtgørelsens § 6 ikke karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse.

Transport- og Bygningsministeriet var derfor efter min opfattelse ikke berettiget til at tilbageholde oplysninger i tilsynsrapporterne indhentet som led i Trafik- og Byggestyrelsens kontrol med overholdelsen af sikkerhedsplanerne for Københavns Lufthavn, med henvisning til at oplysningerne var omfattet af særlig tavshedspligt og dermed undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 35.

Jeg har gjort Transport- og Bygningsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg har ikke taget stilling til, om de pågældende oplysninger eventuelt kan undtages fra aktindsigt med hjemmel i andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 12 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i oplysninger i tilsynsrapporter hos Transport- og Bygningsministeriet om Trafik- og Byggestyrelsens tilsyn med Improvised Explosive Devices (IED) indhentet i forbindelse med det tilsyn, som styrelsen fører med overholdelsen af sikkerhedsplaner for danske lufthavne, herunder Københavns Lufthavn.

Transport- og Bygningsministeriet meddelte dig ved afgørelse af 1. oktober 2015 delvist afslag på aktindsigt med henvisning til § 35 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Det følger af bestemmelsen, at pligten til at meddele oplysninger efter loven er begrænset af særlige tavshedspligtbestemmelser.

Ministeriet fandt ved afgørelsen endvidere, at der ikke kunne gives offentlighed i videre omfang (mer-offentlighed), idet ministeriet lagde vægt på, at der var en væsentlig sikkerhedsmæssig interesse i at beskytte oplysningerne i tilsynsrapporterne.

2. Transport- og Bygningsministeriets sagsbehandling mv. i forbindelse med afgørelsen

2.1. Forholdet til den tidligere afgørelse af 8. september 2015

Du anmodede den 22. maj 2015 Trafik- og Byggestyrelsen om aktindsigt i de tilsynsrapporter, som styrelsen i en nærmere angivet periode havde udarbejdet i forbindelse med gennemførte tilsyn med security (sikkerhedsplanerne) i Københavns Lufthavn. Styrelsen afslog anmodningen den 2. juni 2015.

Transport- og Bygningsministeriet behandlede denne sag som klageinstans og traf afgørelse den 8. september 2015, hvor der blev givet delvis aktindsigt.

Du anmodede herefter den 16. september 2015 Transport- og Bygningsministeriet om aktindsigt i oplysninger om tilsynet med IED. Transportministeriet traf afgørelse den 1. oktober 2015, og det er denne afgørelse, som den foreliggende sag drejer sig om.

Jeg har forstået det således, at det materiale, der er anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning i den foreliggende sag, er identisk med det materiale, der indgik i den tidligere sag om aktindsigt i Trafik- og Byggestyrelsens tilsynsrapporter. Jeg har også forstået, at ministeriet ved afgørelsen af 1. oktober 2015 har undtaget de samme dele af tilsynsrapporterne, som blev undtaget i forbindelse med afgørelsen af 8. september 2015.

Det fremgår også, at ministeriet kun er i besiddelse af tilsynsrapporterne, fordi ministeriet tidligere behandlede klagen fra dig over Trafik- og Byggestyrelsens afslag på aktindsigt i tilsynsrapporterne.

2.2. EU-regler

I den sag, hvor Transport- og Bygningsministeriet den 8. september 2015 traf afgørelse som klageinstans, henviste Trafik- og Byggestyrelsen som grundlag for at undtage dokumenterne fra aktindsigt til nogle

EU-regler. Det drejede sig navnlig om artikel 18 (a) i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart.

Transport- og Bygningsministeriet forholdt sig ikke i sin afgørelse af 8. september 2015 til spørgsmålet om anvendelse af disse regler, men henviste alene til, at oplysningerne om tilsynet med sikkerhedsplanernes overholdelse kunne undtages med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 35.

Min bedømmelse i den foreliggende sag angår som anført i pkt. 2.1 ministeriets afgørelse af 1. oktober 2015 – hvor der ikke er henvist til EU-regler – og ikke afgørelsen af 8. september 2015. Jeg har derfor ikke anledning til at gå nærmere ind på de nævnte EU-regler.

3. Retsgrundlag for afgørelsen af 1. oktober 2015

Ministeriet har henvist til offentlighedslovens § 35 som hjemmel for at give dig delvist afslag på aktindsigt. Bestemmelsen lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. ”

Bestemmelsen er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Af de specielle bemærkninger til § 35 fremgår følgende (lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket ’særlige bestemmelser om tavshedspligt’ er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Udtrykket ’særlige bestemmelser om tavshedspligt’ omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger. Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 35 til pkt. 4.1.1.19, jf. pkt. 3.4.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 18 (side 729 f.). ”

Som det fremgår, er bestemmelsen identisk med den tidligere gældende offentlighedslovs § 14, 1. pkt. (lov nr. 572 af 19. december 1985). Af Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven (betænkning 1510/2009) – som lovforslagsbemærkningerne henviser til – fremgår om den tidligere bestemmelse bl.a. følgende (side 732):

”Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse skal henregnes til de ’særlige’ bestemmelser herom, må i lyset af det anførte bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under inddragelse af bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af ’særlige hensyn’. Der kan som et særligt holdepunkt lægges vægt på, om den pågældende bestemmelse er formuleret på samme måde som en af de bestemmelser, der er optaget på en fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, som er optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131f., og som blev udarbejdet af Justitsministeriet i forbindelse med Retsudvalgets behandling af 1970-loven. Svarer formuleringen til de nævnte tavshedspligtforskrifter, må det lægges til grund, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, medmindre der er særlige holdepunkter i forarbejderne for det modsatte, jf. betænkning nr. 857/1978, side 302.

Bortset fra sådanne tilfælde, må det formentlig – når henses til offentlighedslovens udgangspunkt om ret til aktindsigt sammenholdt med lovens formål om at sikre offentligheden adgang til oplysninger – kræves, at der foreligger et sikkert grundlag for at fortolke en tavshedspligtbestemmelse som en særlig tavshedspligtforskrift, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 439.

I det omfang bestemmelsen er optaget på den fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, der er optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131 f., må den som udgangspunkt uden videre betragtes som en særlig tavshedspligtbestemmelse. Det vil i den forbindelse i almindelighed være uden betydning, om bestemmelsen efterfølgende har fået ændret paragrafnummer, hvis ordlyden fortsat er den samme. Der henvises i øvrigt til bilag 5, der bl.a. indeholder en oversigt over særlige tavshedspligtbestemmelser inden for de enkelte ministeriers ressortområder. ”

Af det omtalte bilag 5 til betænkningen fremgår, at oversigten over særlige tavshedspligtbestemmelser bygger på ministeriernes redegørelser over for Offentlighedskommissionen om særlige tavshedspligtbestemmelser inden for de enkelte ressortområder, herunder bl.a. en redegørelse fra det daværende transportministerium (jf. ministeriets brev af 17. april 2009, betænkningens side 1143 ff.).

Den bestemmelse, som Transport- og Bygningsministeriet henviser til i den foreliggende sag – § 6 i bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1167 af 23. september 2010 om ændring af bekendtgørelse om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security) – er ikke omtalt i Transportministeriets brev og fremgår ikke af oversigten.

Om formuleringen af tavshedspligtforskrifter, jf. den ovenfor omtalte fortegnelse optrykt i Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131 f., fremgår af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), i øvrigt følgende (side 614):

”På den baggrund må det antages, at når en tavshedspligtbestemmelse fastslår, at de pågældende personer skal iagttage tavshed om eller er forpligtede til over for uvedkommende at hemmeligholde, ’hvad de bliver vidende om i forbindelse med varetagelse af deres arbejde’, vil der være en klar formodning for, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse.”

Særligt om tavshedspligtbestemmelser i administrative forskrifter fremgår af lovforslagsbemærkningerne til 1985-offentlighedslovens § 14, 1. pkt., desuden følgende (lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985, Folketinget 1985-86, de specielle bemærkninger til § 14):

”Den gældende formulering i § 7 [i lov nr. 280 af 10. juni 1970; min bemærkning] om ’lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt’ har i praksis givet anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat administrativt, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Der henvises til betænkningen side 290 ff. Det er derfor i forslaget præciseret, at særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat med hjemmel i lov, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det følger heraf, at bestemmelsen om tavshedspligt skal være fastsat med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkelig i lovteksten eller forarbejderne hertil afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligt, der med hensyn til tavshedspligtens omfang går videre end straffelovens almindelige regler.”

4. Transport- og Bygningsministeriets opfattelse og grundlaget herfor

Ministeriet henviste som anført som grundlag for at undtage de pågældende dele af tilsynsrapporterne fra aktindsigt til offentlighedslovens § 35, hvorefter retten til aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Ministeriet gjorde i den forbindelse gældende, at § 6 i den såkaldte security-bekendtgørelse har karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse, og at bestemmelsen finder anvendelse med hensyn til de undtagne oplysninger.

Bestemmelsen lyder således (bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1167 af 23. september 2010 om ændring af bekendtgørelse om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed, herefter security-bekendtgørelsen):

”§ 6. Indholdet af sikkerhedsplaner er klassificeret materiale og skal behandles i overensstemmelse med de regler, der er angivet herfor i sikkerhedsplanerne. Oplysninger om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.

Stk. 2. Personer, der skal have adgang til oplysninger i sikkerhedsplaner, som er klassificeret til ’FOR-TROLIGT’ skal sikkerhedsgodkendes efter reglerne i Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse. (...)”

Bestemmelsen er udstedt med hjemmel i § 70 a i luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 28. august 2013), jf. herved også ministeriets supplerende udtalelse af 3. februar 2016.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 70 a. Transport- og energiministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren bestemmelser for flyvepladser og luftfartselskabers udarbejdelse af sikkerhedsplaner og gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed. Det kan i den forbindelse pålægges flyvepladser og luftfartselskaber at foretage eftersyn som nævnt i § 70 b, stk. 1-3.

...”

Bestemmelsen fik sin nuværende udformning ved lov nr. 1087 af 23. december 1992 om ændring af luftfartsloven, hvor bemyndigelsehjemlen vedrørende udarbejdelsen af sikkerhedsplaner blev indsat. Jeg bemærker, at den tidligere gældende regel alene indeholdt en bestemmelse om, at politiet til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed kunne foretage eftersyn af personer og gods på flyvepladser (senest lovbekendtgørelse nr. 408 af 11. september 1985).

Af forarbejderne til ændringsloven – som ministeriet i sin supplerende udtalelse af 3. februar 2016 har henvist til uddrag af – fremgår om den reviderede bestemmelse bl.a. følgende (lovforslag nr. L 56 af 28. oktober 1992, Folketinget 1992-93, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 9):

”Bestemmelserne i den nugældende § 70 a om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed blev indsat i loven i 1972 og trænger nu til at revideres og præciseres bl.a. under hensyn til den udvikling, der i den forløbne tid er sket i truslerne fra den internationale terrorisme. De nugældende regler tager i altovervejende grad sigte på forebyggelse af flykapringer, og er ikke fuldt tilstrækkelige som hjemmelsmæssigt grundlag for et mere generelt sikkerhedssystem rettet mod alle former for terrorvirksomhed og andre ulovlige handlinger mod den civile luftfart. Forslaget til nye bestemmelser i § 70 a og § 70 b har derfor til formål klart at fastlægge fordelingen af sikkerhedsopgaverne på myndighederne, flyvepladserne og luftfartselskaberne.

Den foreslåede nye § 70 a præciserer kompetenceforholdene mellem Justitsministeriet (politiet) og Trafikministeriet (herunder Statens Luftfartsvæsen) i overensstemmelse med de bestående faktiske forhold og fastlægger flyvepladsernes og luftfartselskabernes forpligtelser til at udarbejde sikkerhedsplaner og til at gennemføre de deraf følgende sikkerhedsmæssige foranstaltninger. Sikkerhedsplanerne skal både for flyvepladser og luftfartselskaber som minimum opfylde kravene i modelsikkerhedsplaner udarbejdet

af Statens Luftfartsvæsen på grundlag af de til enhver tid gældende internationale bestemmelser, som vedtages af Organisationen for international civil luftfart, ICAO, og den regionale europæiske organisation, ECAC. Politiet skal – som det er tilfældet i dag – også i fremtiden inddrages i forbindelse med udarbejdelsen af de enkelte flyvepladsers sikkerhedsplaner. Indholdet af sikkerhedsplanerne skal ikke være tilgængelige for offentligheden, men skal alene kendes af personer, selskaber eller myndigheder, der har et reelt behov for kendskab til bestemmelserne.”

Transport- og Bygningsministeriet har i udtalelsen af 3. februar 2016 givet udtryk for, at forarbejderne til luftfartslovens § 70 a sammenholdt med det i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, nævnte cirkulæres krav om sikkerhedsgodkendelse i forhold til fortrolige oplysninger i sikkerhedsplaner taler for, at det med de regler, som fastsættes af ministeren om sikkerhedsplaner efter luftfartslovens § 70 a, er ”forudsat, at de personer, selskaber og myndigheder, som får kendskab til planernes nærmere indhold, er underlagt en særlig tavshedspligt”.

Ministeriet bemærker i udtalelsen samtidig, at det forhold, at den nævnte forudsætning om (særlig) tavshedspligt ikke udtrykkeligt er beskrevet i forarbejderne til luftfartslovens § 70 a, efter ministeriets opfattelse ikke ændrer ved, at tavshedspligten ”er en forudsætning for at kunne varetage de særlige sikkerhedsmæssige hensyn, som gør sig gældende i forhold til den civile luftfart”.

Efter ministeriets opfattelse er det ikke afgørende for vurderingen af, om security-bekendtgørelsens § 6 er en særlig tavshedspligtbestemmelse, at bestemmelsen ikke fremgår af oversigten over særlige tavshedspligtbestemmelser i bilag 5 til betænkning 1510/2009.

Ministeriet bemærker i øvrigt, at ikke kun selve sikkerhedsplanerne, men også oplysninger i andre dokumenter, hvoraf indholdet af sikkerhedsplanerne kan udledes – f.eks. oplysninger i tilsynsrapporter, som angiver, på hvilke punkter sikkerhedsplanerne ikke overholdes – er undergivet særlig tavshedspligt efter bestemmelsen.

5. Min vurdering af Transport- og Bygningsministeriets undtagelse af oplysninger i tilsynsrapporterne

5.1. Det er en forudsætning for ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 35, at den påberåbte bestemmelse er en særlig tavshedspligtbestemmelse.

Som anført i forarbejderne til § 35 må bedømmelsen heraf foretages på grundlag af en fortolkning af den konkrete bestemmelse, hvor det under inddragelse af bestemmelsens ordlyd og forarbejder vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af ”særlige hensyn”. Der vil f.eks. være en klar formodning for, at der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, hvis bestemmelsen fastslår, at de pågældende personer/en nærmere angivet myndighed mv. skal iagttage tavshed om eller er forpligtede til over for uvedkommende at hemmeligholde, hvad de bliver bekendt med i forbindelse med deres arbejde.

Fremgår bestemmelsen om tavshedspligt af en administrativ forskrift (bekendtgørelse mv.), kræves det, at den er fastsat med hjemmel i en lovbestemmelse, der ”udtrykkelig i lovteksten eller forarbejderne hertil afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligt, der med hensyn til tavshedspligtens omfang går videre end straffelovens almindelige regler”, jf. de under pkt. 2 citerede forarbejder til 1985-offentlighedsloven.

5.2. Security-bekendtgørelsens § 6 er fastsat med hjemmel i luftfartslovens § 70 a.

§ 70 a bemyndiger transport- og energiministeren (nu transport- og bygningsministeren) til efter forhandling med justitsministeren at fastsætte ”bestemmelser for flyvepladsers og luftfartsselskabers udarbejdelse af sikkerhedsplaner og gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed”. Spørgsmålet om en eventuel (særlig) tavshedspligt i forhold til oplysninger i sikkerhedsplaner mv. er uomtalt i bestemmelsen.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår, at der i lyset af udviklingen i den internationale terrorisme var behov for at tilvejebringe et hjemmelsgrundlag for et mere generelt sikkerhedssystem i den civile luftfart, og at den tidligere gældende § 70 a om politiets mulighed for at foretage eftersyn af personer og gods på flyvepladser derfor måtte revideres.

Formålet med den reviderede bestemmelse er ifølge forarbejderne i den sammenhæng ”klart at fastlægge fordelingen af sikkerhedsopgaverne på myndighederne, flyvepladserne og luftfartsselskaberne”, herunder flyvepladsernes og luftfartsselskabernes forpligtelser til at udarbejde sikkerhedsplaner og til at gennemføre de deraf følgende sikkerhedsmæssige foranstaltninger. I tilknytning hertil er det anført, at indholdet af sikkerhedsplanerne ”ikke [skal] være tilgængelige for offentligheden, men (...) alene [skal] kendes af personer, selskaber eller myndigheder, der har et reelt behov for kendskab til bestemmelserne”.

5.3. Efter min opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at de nævnte bemærkninger giver et tilstrækkeligt sikkert og udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for administrativ fastsættelse af en tavshedspligt, der går videre end straffelovens almindelige regler.

Jeg lægger i den forbindelse vægt på, dels at bemærkningerne ikke lægger op til, at der administrativt fastsættes særskilte regler om tavshedspligt, dels at kravet om, at oplysningerne ikke skal være tilgængelige for andre end dem, der har brug for at kende dem, næppe kan anses for at gå videre, end hvad der følger af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt, jf. lovens § 152 ff.

Jeg bemærker i øvrigt, at security-bekendtgørelsens § 6 ikke i sig selv er formuleret som en egentlig særlig tavshedspligtbestemmelse, idet bestemmelsen f.eks. ikke pålægger nærmere angivne personer eller myndigheder pligt til at ”iagttage tavshed om” eller ”hemmeligholde”, hvad de i forbindelse med deres arbejde bliver bekendt med, eller lignende, men alene bestemmer, at oplysninger om indholdet i sikkerhedsplaner ikke må videregives til uvedkommende.

5.4. Samlet set har security-bekendtgørelsens § 6 efter min opfattelse ikke karakter af en særlig tavshedspligtbestemmelse efter offentlighedslovens § 35.

Det kan i den forbindelse ikke være afgørende for, om der er tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse, at hensynet bag bestemmelsen – her hensynet til sikkerheden i den civile luftfart – eventuelt tilsiger, at

der bør gælde en særlig tavshedspligt, hvis der ud fra bestemmelsens ordlyd og forarbejder ikke i øvrigt er tilstrækkeligt sikkert grundlag for, at bestemmelsen har karakter af en særlig tavshedspligtforskrift.

Jeg bemærker endvidere – uden at jeg i sig selv anser det for afgørende – at Transport- og Bygningsministeriet (dengang Transportministeriet) tilsyneladende ikke selv tidligere har ment, at bestemmelsen var en særlig tavshedspligtforskrift, jf. herved ministeriets brev af 17. april 2009 til Offentlighedskommission (betænkning 1510/2009, side 1143 ff.), hvor bestemmelsen ikke er blandt de bestemmelser om særlig tavshedspligt, som ministeriet har opregnet.

Transport- og Bygningsministeriet var derfor efter min opfattelse ikke berettiget til at tilbageholde oplysninger i tilsynsrapporterne indhentet som led i Trafik- og Byggestyrelsens kontrol med overholdelsen af sikkerhedsplanerne for Københavns Lufthavn (herunder tilsynet med IED), med henvisning til at oplysningerne var omfattet af særlig tavshedspligt og dermed undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 35.

5.5. Jeg har gjort Transport- og Bygningsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg har i den forbindelse ikke taget stilling til, om de pågældende oplysninger eventuelt kan undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport- og Bygningsministeriet

Sagsfremstilling

Du anmodede den 22. maj 2015 Trafikstyrelsen om aktindsigt i ”de tilsyn, som Trafikstyrelsen har haft med security i Københavns Lufthavn i perioden 1. maj 2014 til dags dato”.

På baggrund af din anmodning identificerede Trafikstyrelsen (nu Trafik- og Byggestyrelsen) et antal tilsynsrapporter, som styrelsen havde udarbejdet i forbindelse med gennemførte tilsyn med security i den

pågældende periode, som omfattet af anmodningen. Ved afgørelse af 2. juni 2015 meddelte styrelsen dig afslag på aktindsigt i de pågældende rapporter.

Styrelsen henviste til offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el. lign.

Som begrundelse for at anvende § 32, stk. 1, henviste styrelsen til, at tilsynet med security udføres i henhold til Det danske Nationale Sikkerhedsprogram for Civil Luftfart (NASP), som er udarbejdet på baggrund af artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 300/2008 af 11. marts 2008 og Kommissionens Forordning (EU) nr. 185/2010 af 4. marts 2010 om detaljerede foranstaltninger til gennemførelse af de fælles grundlæggende normer for luftfartssikkerhed.

I tilknytning hertil henviste styrelsen specifikt til artikel 18 (a) i forordning 300/2008, hvoraf fremgår følgende: ”Kommissionen offentliggør generelt foranstaltninger, som har direkte indvirkning på passagererne. Følgende dokumenter betragtes dog som ’EU-klassificerede oplysninger’, jf. afgørelse 2001/844/EF, EKSF, Euratom: a) de foranstaltninger og procedurer, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3 og 4, artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1, hvis de indeholder følsomme sikkerhedsoplysninger”.

Styrelsen anførte, at styrelsens tilsyn med security netop angik de foranstaltninger og procedurer, der var omtalt i artikel 18 (a).

I en udtalelse af 29. juni 2015 til Transport- og Bygningsministeriet – udarbejdet til brug for behandlingen af din klage over styrelsens afgørelse – bemærkede styrelsen i tilknytning hertil, at ”aktindsigten er afslået, fordi dette følger af kravet om fortrolighed efter EU-retlige forpligtelser”.

Du indbragte styrelsens afgørelse for mig, og ved brev af 11. juni 2015 videresendte jeg din klage til Transport- og Bygningsministeriet som en anmodning fra dig om, at ministeriet over for dig tog stilling til, om ministeriet som klageinstans kunne behandle din klage over styrelsens afgørelse.

Ministeriet anså sig for kompetent til at behandle klagen og traf afgørelse i sagen den 8. september 2015. Ministeriet ændrede styrelsens afgørelse og gav dig delvis aktindsigt i tilsynsrapporterne, idet ministeriet udleverede rapporterne, men undtog de oplysninger, som relaterede sig til tilsynet med overholdelsen af sikkerhedsplaner (security) for lufthavnen.

Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 35, hvorefter pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige tavshedspligtbestemmelser. I tilknytning hertil henviste ministeriet til, at tavshedspligten fulgte af § 6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security), som bestemmer følgende:

”Indholdet af sikkerhedsplaner er klassificeret materiale og skal behandles i overensstemmelse med de regler, der er angivet herfor i sikkerhedsplanerne. Oplysninger om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.”

Ministeriet gjorde herved gældende, at ”da sikkerhedsplanerne er tavshedsbelagte, er tilsynet med dem og de dertil relaterede oplysninger i tilsynsrapporter også underlagt tavshedspligt”.

Ministeriet fandt ikke grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang efter princippet om merof-fentlighed, idet ministeriet henviste til, at der var en væsentlig sikkerhedsmæssig interesse i at beskytte tilsynsrapporternes informationer.

Den 16. september 2015 rettede du herefter en anmodning om aktindsigt til Transport- og Bygningsministeriet.

Du anmodede om aktindsigt på følgende måde:

”I henhold til loven om offentlighed i forvaltningen søger jeg hermed aktindsigt i statistikkerne fra det tilsyn, transportmyndighederne fører i sikkerhedskontrollen/security i Københavns Lufthavn.

Jeg er interesseret i statistikkerne for IED-tilsyn i perioden 1. januar 2010 – 1. september 2015.”

Den 1. oktober 2015 traf ministeriet afgørelse i sagen og skrev bl.a. følgende til dig:

”(…) Du skriver, at du er interesseret i følgende:

'... i statistikkerne fra det tilsyn, transportmyndighederne fører i sikkerhedskontrollen/security i Københavns Lufthavn. [...] Jeg er interesseret i statistikkerne for IED-tilsyn i perioden 1. januar 2010 – 1. september 2015'.

Ministeriet forstår din anmodning således, at du er interesseret i akter, der vedrører indhentede oplysninger om tilsynet med *Improvised Explosive Device* i forbindelse med det tilsyn, som Trafik- og Byggestyrelsen fører med danske lufthavne herunder Københavns Lufthavn.

Ministeriet har gennemgået og foretaget en konkret vurdering af relevante akter for din anmodning om aktindsigt, herunder sager, dokumenter og oplysninger, jf. offentlighedslovens § 7, og har i den forbindelse vurderet, hvilke akter, der skal udleveres.

Afgørelse

Transport- og Bygningsministeriet meddeler dig delvis aktindsigt.

Konkret vil det sige, at du får aktindsigt i de akter, som Transport- og Bygningsministeriet er i besiddelse af, og som angår indhentede oplysninger om tilsynet med *Improvised Explosive Devices* i forbindelse med det tilsyn, som Trafik- og Byggestyrelsen fører med danske lufthavne herunder Københavns Lufthavn, jf. aktnummer 18 på vedlagte aktliste. Ministeriet undtager dog under henvisning til offentlighedslovens § 35 i vidt omfang tavshedsbelagte oplysninger på disse akter, jf. nærmere gennemgangen nedenfor.

Begrundelse

Ministeriet har konkret identificeret den aktindsigtssag, som du også selv var part i, som relevant for din anmodning om aktindsigt:

– 2015-3477, *Aktindsigt – journalist A, medie B – Klage til Folketingets Ombudsmand over afgørelse om aktindsigt truffet af Trafikstyrelsen.*

For så vidt angår de undtagne oplysninger i dokumenterne bemærkes, at Transport- og Bygningsministeriet har vurderet, at de udleverede tilsynsrapporter indeholder oplysninger, som kan undtages i henhold til offentlighedslovens § 35, vedrørende forholdet til tavshedspligt.

Det følger af offentlighedslovens § 35, at:

'Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller erhverv.'

Bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security) (herefter Security-bekendtgørelsen) er særligt relevant i denne sammenhæng.

Det følger af Security-bekendtgørelsens § 8, stk. 1, at en lufthavn skal udarbejde en såkaldt sikkerhedsplan.

Security-bekendtgørelsens § 8, stk. 2, stiller krav om, at sikkerhedsplanen blandt andet indeholder bestemmelser om flyvepladsens sikkerhedsforanstaltninger, herunder blandt andet krav til eftersyn af lokalt afgående passagerer og af transit- og transferpassagerer, eftersyn af håndbagage samt eftersyn af indskrevet bagage.

Security-bekendtgørelsens § 6, foreskriver:

'Indholdet af sikkerhedsplaner og sikkerhedsgodkendelser er klassificeret materiale og skal behandles i overensstemmelse med de regler, der er angivet herfor i sikkerhedsplanerne og sikkerhedsgodkendelserne. Oplysninger om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.'

Oplysninger om indholdet af sikkerhedsplaner er således underlagt tavshedspligt, som betyder, at oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens § 35. Trafik- og Byggestyrelsen fører tilsyn med, at bestemmelserne i sikkerhedsplanerne overholdes, jf. Security-bekendtgørelsens § 27.

Da sikkerhedsplanerne er tavshedsbelagte, er tilsynet med dem og de dertil indhentede oplysninger, herunder oplysninger om tilsynet med *Improvised Explosive Devices*, i forbindelse med eftersynet af lokalt afgående passagerer og af transit- og transferpassagerer, eftersyn af håndbagage samt eftersyn af indskrevet bagage også underlagt tavshedspligt.

Det er således Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at det ikke er muligt at give aktindsigt i de dele af tilsynsrapporterne, der relaterer sig til sikkerhedsplanerne.

Princippet om meroffentlighed

Det følger af offentlighedslovens § 14, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang end,

hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 35, at anvendelsen af en særlig tavshedspligtsbestemmelse har den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden er afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Transport- og Bygningsministeriet har foretaget en konkret afvejning af din interesse i en udlevering af de omtalte oplysninger over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Transport- og Bygningsministeriet har vurderet, at der ikke kan gives offentlighed i videre omfang. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der er en væsentlig sikkerhedsmæssig interesse i at beskytte de ovenfor omtalte oplysninger fra tilsynsrapportene. ”

Den 9. oktober 2015 klagede du til mig over ministeriets afgørelse.

Du anførte i klagen, at du havde erfaret, at Trafikstyrelsen ved de regelmæssige sikkerhedstilsyn i Københavns Lufthavn foretager såkaldte IED-tilsyn. Du oplyste, at der er tale om en metode, hvor medarbejdere fra styrelsen forsøger at gå igennem sikkerhedskontrollen med genstande, som er ulovlige at medbringe ombord på flyet. Genstandene er som regel bombeattrapper og knive, og hensigten er at undersøge, om sikkerhedskontrollens personale opdager de ulovlige genstande.

Du havde derfor søgt aktindsigt i statistikkerne for disse tilsyn for at se, hvor ofte genstandene slipper igennem. Du er uforstående over for ministeriets henvisning til tavshedspligt.

Ved brev af 13. november 2015 bad jeg Transport- og Bygningsministeriet om en udtalelse i sagen.

Jeg modtog udtalelsen den 2. november 2015. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”3 Transport- og Bygningsministeriets udtalelse

3.1 Vurdering af aktindsigtsanmodningen

Transport- og Bygningsministeriet undtog en række oplysninger i aktindsigten med hjemmel i offentlighedslovens § 35 vedrørende tavshedspligt. Bestemmelsen foreskriver, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller erhverv.

Bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security) (herefter Security-bekendtgørelsen) er særligt relevant i denne sammenhæng.

Det følger af Security-bekendtgørelsens § 8, stk. 1, at en lufthavn skal udarbejde en såkaldt sikkerhedsplan.

Sikkerhedsplanen skal indeholde bestemmelser om flyvepladsens sikkerhedsforanstaltninger, herunder blandt andet krav til eftersyn af lokalt afgående passagerer og af transit- og transferpassagerer, eftersyn af håndbagage samt eftersyn af indskrevet bagage m.m., jf. Security-bekendtgørelsens § 8, stk. 2. Trafik- og Byggestyrelsen fører tilsyn med, at bestemmelserne i sikkerhedsplanerne overholdes, jf. Security-bekendtgørelsens § 27.

Ministeriet bemærkede i sin afgørelse, at Security-bekendtgørelsens § 6, foreskriver, at:

'Indholdet af sikkerhedsplaner og sikkerhedsgodkendelser er klassificeret materiale og skal behandles i overensstemmelse med de regler, der er angivet herfor i sikkerhedsplanerne og sikkerhedsgodkendelserne. Oplysninger om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.'

Ministeriet konkluderede, at oplysninger om indholdet af sikkerhedsplaner er underlagt tavshedspligt, og at oplysningerne derfor er omfattet af offentlighedslovens § 35.

Ministeriet bemærkede, at da sikkerhedsplanerne er tavshedsbelagte, er tilsynet med dem og de dertil indhentede oplysninger også underlagt tavshedspligt. Hvis man kunne få adgang til tavshedsbelagte oplysninger fra sikkerhedsplanerne ved at anmode om aktindsigt i Trafik- og Byggestyrelsens tilsyn, hvor disse oplysninger behandles, så ville hensynet bag tavshedspålægget blive fortrængt. Det gælder således oplysninger om tilsynet med *Improvised Explosive Devices* i forbindelse med eftersynet af lokalt afgående passagerer og af transit- og transferpassagerer, eftersyn af håndbagage samt eftersyn af indskrevet bagage.

Det er på den baggrund fortsat Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at det ikke er muligt at give aktindsigt i de dele af tilsynsrapporterne, der relaterer sig til sikkerhedsplanerne.

Sidst i afgørelsen bemærkede ministeriet, at der på baggrund af en konkret vurdering ikke var grundlag for at give offentlighed i videre omfang, jf. offentlighedslovens § 14. Ministeriet lagde herved vægt på, at der var en væsentlig sikkerhedsmæssig interesse i at beskytte oplysningerne fra tilsynsrapporterne.

3.2 Forhold til hovedsagen

Ministeriet identificerede en tidligere aktindsigtssag, som A selv var part i, som relevant for hans anmodning om aktindsigt af 16. september 2015.

– 2015-3477, *Aktindsigt – journalist A, medie B – Klage til Folketingets Ombudsmand over afgørelse om aktindsigt truffet af Trafikstyrelsen.*

Sagen handler om aktindsigt i tilsynsmateriale om security-forhold i Københavns lufthavn og akterne er vedlagt, jf. sagsnummer 2015-3477.

Den 2. juni 2015 gav Trafik- og Byggestyrelsen A afslag på hans anmodning om aktindsigt af 22. maj 2015 i styrelsens tilsynsmateriale om security-forhold i Københavns Lufthavn. Afslaget var begrundet med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, om hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser m.v.

Den 11. juni 2015 modtog Transport- og Bygningsministeriet en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand vedrørende klage fra A over afslaget på anmodning om aktindsigt. Ombudsmanden bad ministeriet tage stilling til om ministeriet kunne behandle sagen som klageinstans og i bekræftende fald tage stilling til A's anmodning.

Til behandling af sagen modtog ministeriet de rapporter, som styrelsen udarbejder ved deres tilsyn med at sikkerhedsplanerne overholdes, jf. Security-bekendtgørelsens § 27. Dette er således baggrunden for, at Transport- og Bygningsministeriets departement i det hele taget ligger inde med tilsynsrapporterne.

Ministeriet besvarede aktindsigtsanmodningen 8. september 2015 og meddelte delvist aktindsigt i tilsynsrapporternes informationer. En række oplysninger i rapporterne blev også i denne afgørelse undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 35 om forholdet til tavshedspligt ud fra samme overvejelser som beskrevet ovenfor.

Transport- og Bygningsministeriets departement har på den baggrund ikke yderligere at tilføje til sagen. ”

Den 3. november 2015 sendte jeg dig en kopi af ministeriets udtalelse, med henblik på at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger hertil. Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig i den anledning.

Den 24. november 2015 meddelte jeg dig og ministeriet, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget i sagen.

Efter en gennemgang af sagen fandt jeg grundlag for at bede Transport- og Bygningsministeriet om en supplerende udtalelse, inden jeg færdigbehandlede den.

Ved brev af 16. december 2015 skrev jeg derfor således til ministeriet:

”1. Ved afgørelsen af 1. oktober 2015 undtog ministeriet en række oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35. Ministeriet oplyste samtidig, at bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007 om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (Security-bekendtgørelsen) er særligt relevant i den sammenhæng. Efter bekendtgørelsens § 8, stk. 1, skal en lufthavn udarbejde en såkaldt sikkerhedsplan, i § 8, stk. 2, er anført krav til sikkerhedsplanens indhold, og efter § 6 er indholdet af sikkerhedsplaner og sikkerhedsgodkendelser klassificeret materiale, og oplysninger om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.

Efter offentlighedslovens § 35 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Security-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1339 af 3. december 2007), som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1167 af 23. september 2010 om ændring af bekendtgørelse om forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (security), er udstedt med hjemmel bl.a. i § 70 a i lov om luftfart.

Luftfartslovens § 70 a (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 28. august 2013) har denne ordlyd:

'§ 70 a. Transportministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren bestemmelser for flyvepladsers og luftfartselskabers udarbejdelse af sikkerhedsplaner og gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed. Det kan i den forbindelse pålægges flyvepladser og luftfartsselskaber at foretage eftersyn som nævnt i § 70 b, stk. 1-3.

Stk. 2. (...)

(...)

Af forarbejderne til bestemmelsen (L 56 1992, § 1, nr. 9) fremgår bl.a. følgende:

'Indholdet af sikkerhedsplanerne skal ikke være tilgængelige for offentligheden, men skal alene kendes af personer, selskaber eller myndigheder, der har et reelt behov for kendskab til bestemmelserne. '

Det fremgår ikke af ministeriets afgørelse af 1. oktober 2015 eller af ministeriets udtalelse af 2. november 2015, men jeg antager, at det er ministeriets opfattelse, at security-bekendtgørelsens § 6 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse, der er fastsat med hjemmel i luftfartslovens § 70 a.

Jeg beder ministeriet meddele mig, hvorvidt min antagelse om, at security-bekendtgørelsens § 6 er udstedt med hjemmel i luftfartslovens § 70 a, er korrekt. Jeg beder desuden ministeriet om nærmere at redegøre for, at § 6 har karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen ikke er nævnt i bilag 5 til betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven. I bilaget findes bl.a. en oversigt over særlige tavshedspligtsbestemmelser inden for de forskellige ministerområder.

2. I afgørelsen af 1. oktober 2015 anførte ministeriet, at oplysninger om indholdet af sikkerhedsplaner er underlagt tavshedspligt, som betyder, at oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens § 35. Ministeriet bemærkede endvidere, at tilsynet med sikkerhedsplanerne og de dertil indhentede oplysninger – da sikkerhedsplanerne er tavshedsbelagte – også er underlagt tavshedspligt.

Som det fremgår af forarbejderne til luftfartslovens § 70 a, jf. i øvrigt ovenfor, og security-bekendtgørelsens § 6, må *indholdet af sikkerhedsplanerne* ikke videregives til uvedkommende (personer, selskaber eller myndigheder uden reelt behov for kendskab til bestemmelserne). Ordlyden af bestemmelserne og lovforarbejderne nævner ikke tilsynet med sikkerhedsplanerne, herunder tilsynsrapporter, og de dertil indhentede oplysninger. Jeg lægger ved min bemærkning til grund, at sådanne indhentede oplysninger ikke udgør en del af selve sikkerhedsplanerne eller selve sikkerhedsplanerne i fuldt omfang, f.eks. i form af afskrift helt eller delvist af sikkerhedsplanerne.

Jeg beder på den baggrund ministeriet om supplerende oplysninger om grundlaget for at anse tilsynet med sikkerhedsplanerne og de dertil indhentede oplysninger – i sagen de konkrete tilsynsrapporter – for omfattet af tavshedspligten i de nævnte bestemmelser og dermed offentlighedslovens § 35.

Ministeriet kan i den forbindelse få lejlighed til at overveje, hvorvidt hjemlen til at undtage oplysninger i tilsynsrapporterne (helt eller delvist) fra retten til aktindsigt på grund af hensynet til tavshedspligten eventuelt kan findes i andre bestemmelser i offentlighedslovens, f.eks. § 33, nr. 1 og/eller nr. 5.

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 1, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning

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

Jeg henviser i den forbindelse til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014) s. 596 ff., om anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt på grundlag af hensynet til tavshedspligt. For en ordens skyld bemærker jeg herved, at ombudsmandssagen, der på s. 596 er refereret til som FOB 1996, side 121, er FOB 1996, side 221 (jf. også referatet af sagen på s. 597). Sagen fremgår af min hjemmeside med titel FOB nr. 96.221 (med link til Retsinformation) og er endvidere tilgængelig direkte i Retsinformation under Folketingets Ombudsmand, myndigheder, Statsministeriet, som sag FOU nr. 1996.221. ”

Jeg modtog Transport- og Bygningsministeriets supplerende udtalelse den 3. februar 2016. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”Ad. 1 – bemyndigelse efter luftfartslovens § 70 a

Som det fremgår af Security-bekendtgørelsens indledning, er bekendtgørelsen udstedt i medfør af en række bemyndigelseshjemler i luftfartsloven, herunder § 70 a. Security-bekendtgørelsens § 6, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1167 af 23. september 2010, fastslår bl.a., at indholdet af sikkerhedsplaner er klassificeret materiale. Transport- og Bygningsministeriet skal på den baggrund bekræfte, at også denne bestemmelse udgør en udmøntning af den bemyndigelseshjemmel, der fremgår af luftfartslovens § 70 a, hvorefter transport- og energiministeren (nu transport- og bygningsministeren) kan fastsætte regler om sikkerhedsplaner og om gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed, jf. stk. 1.

Ad. 2 – særlig tavshedspligtsbestemmelse

Efter offentlighedslovens § 35 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser fastsat ved lov eller med hjemmel i lov. Der skal være tale om tavshedspligt, som rækker udover det, som følger af de almindelige tavshedsbestemmelser i f.eks. forvaltningsloven og straffeloven, dvs. der skal ligge særlige hensyn bag, at den enkelte tavshedspligtsbestemmelse begrænser adgangen til aktindsigt for visse nærmere angivne forhold.

Security-bekendtgørelsens § 6 er som nævnt ovenfor udstedt i medfør af luftfartslovens § 70 a, som i forhold til stk. 1 om sikkerhedsplaner m.v. senest blev revideret ved lov nr. 1087 af 23. december 1992. Det fremgår af lovforslaget til denne lov, jf. L56 fra folketingssamlingen 1992/93, at § 70 a:

’[...] trænger nu til at revideres og præciseres bl.a. under hensyntagen til den udvikling, der i den forløbne tid er sket i truslerne fra den internationale terrorisme. De nugældende regler tager i altovervejende grad sigte på forebyggelse af flykapringer, og er ikke fuldt tilstrækkelige som hjemmelmæssigt grundlag for et mere generelt sikkerhedssystem rettet mod alle former for terrorvirksomhed og andre ulovlige handlinger mod den civile luftfart. ’

Som det fremgår, er der for så vidt angår mulighederne for at forebygge bl.a. terror tale om, at særlige sikkerhedsmæssige hensyn i forhold til den civile luftfart ligger til grund for bemyndigelseshjemlen

i luftfartslovens § 70 a. Med bestemmelsen sikres det således bl.a., at lufthavne og luftfartsselskaber udarbejder sikkerhedsplaner med det formål at understøtte den forebyggende indsats mod forbrydelser mod den civile luftfart.

Som Folketingets Ombudsmand også bemærker i sin skrivelse af 2. november 2015, fremgår det endvidere af forarbejderne, at:

'Indholdet af sikkerhedsplanerne skal ikke være tilgængelige for offentligheden, men alene kendes af personer, selskaber eller myndigheder, der har et reelt behov for kendskab til bestemmelserne.'

Det er således udtrykkeligt i forarbejderne forudsat, at sikkerhedsplaner – og dermed oplysninger fra sikkerhedsplanerne – alene skal håndteres af relevante aktører for luftfartssikkerhedsmæssige spørgsmål.

Hertil kommer, at det følger af Security-bekendtgørelsens § 6, stk. 2, at personer, der skal have adgang til oplysninger i sikkerhedsplaner, som er klassificeret til 'FORTROLIGT' skal sikkerhedsgodkendes i henhold til cirkulære nr. 204 af 7. december 2009 [rettelig 2001; min bemærkning] om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landende i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (nu cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014). Af cirkulærets § 16, stk. 3, følger det, at enhver, som har klassificerede informationer til gennemsyn eller behandling, har pligt til at udvise den største omhu for at sikre, at uvedkommende ikke bliver bekendt med informationernes indhold. Det bemærkes, at § 16, stk. 3, fremgår uændret af cirkulæret fra 2014.

Efter Transport- og Bygningsministeriets opfattelse taler forarbejderne til luftfartslovens § 70 a samt ovennævnte cirkulæres krav om sikkerhedsgodkendelse i forhold til fortrolige informationer klart for, at det med de regler, som fastsættes af ministeren om sikkerhedsplaner efter luftfartslovens § 70 a, er forudsat, at de personer, selskaber og myndigheder, som får kendskab til planernes nærmere indhold, er underlagt en særlig tavshedspligt. Hensigten om, at sikkerhedsplanerne ikke skal være tilgængelige for offentligheden samt pligten til at sikre, at fortrolige informationer ikke kommer til uvedkommendes kendskab, ville være indholdsløse, såfremt det var muligt at få adgang til oplysninger fra sikkerhedsplaner ved f.eks. aktindsigtsanmodninger.

Det forhold, at en sådan forudsætning om tavshedspligt ikke udtrykkeligt er beskrevet i forarbejderne til luftfartslovens § 70 a, ændrer ikke efter Transport- og Bygningsministeriets opfattelse ved, at tavshedspligten er en forudsætning for at kunne varetage de særlige sikkerhedsmæssige hensyn, som gør sig gældende i forhold til den civile luftfart. Det er således ministeriets opfattelse, at Security-bekendtgørelsens § 6 har karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse.

For så vidt angår spørgsmålet, om Transport- og Bygningsministeriets departement er omfattet af denne tavshedspligt og dermed Security-bekendtgørelsens § 6, skal ministeriet bemærke, at bekendtgørelsen udstedes på baggrund af en delegeret kompetence, jf. § 6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1244 af 10. november 2015 om Trafik- og Byggestyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafik- og Byggestyrelsens forskrifter. Uanset at ministeriet så vidt muligt i den daglige forvaltning overlader de tekniske og sikkerhedsmæssige spørgsmål i forhold til den civile luftfart til Trafik- og Byggestyrelsen, kan en sådan delegeret kompetence tilbagekaldes.

Det bemærkes i den forbindelse, at Trafik- og Byggestyrelsen – til forskel fra på jernbanelovområdet, jf. jernbanelovens § 55 – ikke er uafhængig af departementet som sikkerhedsmyndighed på luftfartsområdet. Departementet anser sig på den baggrund for omfattet af forudsætningen i forarbejderne til luftfartslovens § 70 a om, at sikkerhedsplanerne ikke må komme offentligheden til kendskab, men kun håndteres af relevante myndigheder m.v., og dermed omfattet af tavshedshensynene bag Security-bekendtgørelsens § 6.

Transport- og Bygningsministeriet skal endelig til dette punkt bemærke, at det efter ministeriets opfattelse ikke kan være afgørende for vurderingen af, om en bestemmelse har karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse, om bestemmelsen er oplyst på bilag 5 til Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven.

Afgørende må være, om de hensyn, der ligger til grund for den konkrete bestemmelse, er af en sådan karakter, at bestemmelsen udgør en særlig tavshedspligtsbestemmelse, som rækker udover de almindelige tavshedspligter efter f.eks. forvaltningsloven og straffeloven. Dette er som nævnt ovenfor ministeriets opfattelse i forhold til Security-bekendtgørelsens § 6, jf. luftfartslovens § 70 a.

Ad. 3 – tavshedspligt for oplysninger fra IED-tilsyn

Transport- og Bygningsministeriet skal indledningsvist bekræfte, at en sikkerhedsplan ikke i sin helhed gengives i rapporterne fra IED-tilsynene.

Formålet med tilsynene er imidlertid at kontrollere, om en lufthavn efterlever de krav, der bl.a. følger af den sikkerhedsplan, som er gældende for den pågældende lufthavn. I tilsynsrapporterne konstateres således forhold, som ikke opfylder sikkerhedsplanen, hvorfor det ved en gennemlæsning af tilsynsrapporten vil være muligt at udlede sikkerhedsplanens indhold.

Transport- og Bygningsministeriet er af den opfattelse, at oplysninger i tilsynsrapporterne må være underlagt samme tavshedshensyn som oplysningerne fra sikkerhedsplaner i det omfang, at sikkerhedsplanernes indhold kan udledes af tilsynsrapporterne. Hvis det med andre ord ved en aktindsigtsanmodning er muligt at få adgang til tilsynsrapporterne og dermed helt eller delvist fastslå indholdet af en sikkerhedsplan, fortabes tavshedshensynet bag sikkerhedsplanen, jf. redegørelsen under pkt. 2.

Det samme ville efter ministeriets opfattelse gælde, hvis indholdet fra sikkerhedsplaner fremgik eller kunne udledes af andet materiale end tilsynsrapporter, f.eks. mails, notater eller lignende.

Ministeriet finder på den baggrund, at oplysningerne fra tilsynsrapporterne er omfattet af Security-bekendtgørelsens § 6 og dermed af muligheden for undtagelse efter offentlighedslovens § 35.

Forslag om alternativ undtagelse efter offentlighedslovens § 33, nr. 2 og/eller nr. 5

Transport- og Bygningsministeriet er enig med Folketingets Ombudsmand i, at oplysninger fra IED-tilsynsrapporter formentlig også kunne undtages efter ovennævnte bestemmelser i offentlighedsloven. Ministeriet finder dog, jf. pkt. 1-3 ovenfor, at undtagelse efter offentlighedslovens § 35 er korrekt – og i øvrigt den undtagelseshjemmel, der bedst stemmer overens med karakteren af de oplysninger, som under hensyntagen til de særlige sikkerhedsmæssige hensyn for den civile luftfart behandles i denne sag.

Transport- og Bygningsministeriet har på den baggrund ikke yderligere at tilføje til disse spørgsmål. ”

Ved brev af 11. februar 2016 sendte jeg dig en kopi af ministeriets supplerende udtalelse og bad om inden 2 uger at modtage dine eventuelle bemærkninger dertil.

Ved e-mail af 22. februar 2016 spurgte du til sagens status.

Den 23. februar 2016 ringede en af mine medarbejdere til dig og gjorde opmærksom på brevet af 11. februar 2016. Du oplyste, at du ville undersøge, om brevet var lagt til en kollega, og vende tilbage, hvis det ikke dukkede op.

Jeg hørte ikke yderligere fra dig, og den 4. marts 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.