

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i tilsynsrapporter indhentet som led i kontrol med lufthavns overholdelse af sikkerhedsplaner. Hensynet til at forebygge forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (Se om samme sag ombudsmandens udtalelse af 18. maj 2016)

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/03741

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i tilsynsrapporter indhentet som led i kontrol med lufthavns overholdelse af sikkerhedsplaner. Hensynet til at forebygge forbrydelser mod luftfartens sikkerhed (Se om samme sag ombudsmandens udtalelse af 18. maj 2016)

Svar til A, medie B

14-09-2016

Sag nr. 16/03741

Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 19. august 2016 – afslag på yderligere aktindsigt

Jeg har senest skrevet til dig den 1. september 2016, og jeg vender nu tilbage til sagen.

Du klager over Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 19. august 2016. Ved afgørelsen meddelte ministeriet dig på ny afslag på aktindsigt i yderligere oplysninger i Trafik- og Byggestyrelsens tilsynsrapporter om Københavns Lufthavns overholdelse af sikkerhedsplaner for lufthavnen, heri det indeholdte tilsyn med Improvised Explosive Devices (IED), ud over de oplysninger, som du havde fået udleveret med ministeriets afgørelse af 1. oktober 2015.

Ministeriet fastholdt således resultatet af afgørelsen af 1. oktober 2015, idet ministeriet med den nye afgørelse afviste at give yderligere aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 33, nr. 1 og 5.

Som du ved, er ministeriets nye afgørelse truffet, efter at jeg ved brev af 18. maj 2016 henstillede til ministeriet at genoptage sagen, i lyset af at ministeriet efter min opfattelse ikke – som sket ved afgørelsen af 1. oktober 2015 – var berettiget til at tilbageholde oplysninger i tilsynsrapporterne, med henvisning til at oplysningerne var omfattet af særlig tavshedspligt og dermed undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 35. Jeg var således ikke enig med ministeriet i, at security-bekendtgørelsens § 6 – som ministeriet havde henvist til – kunne karakteriseres som en særlig tavshedspligtbestemmelse i § 35's forstand. Jeg henviser til min udtalelse af 18. maj 2016 i sin helhed ([mit sagsnr. 15/04380](#)).

Jeg har gennemgået ministeriets nye afgørelse og har på det grundlag besluttet ikke at undersøge sagen yderligere.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Begrundelsen for min beslutning er uddybet nedenfor. Jeg gennemgår først ministeriets nye afgørelse.

1. Indholdet af ministeriets nye afgørelse

Transport- og Bygningsministeriet har – ligesom i forbindelse med den tidligere afgørelse – lagt til grund, at du er interesseret i akter, der vedrører indhentede oplysninger om tilsynet med Improvised Explosive Devices (IED) i forbindelse med det tilsyn, som Trafik- og Byggestyrelsen fører med Københavns Lufthavn.

Jeg lægger det samme til grund. Jeg henviser til, at du i klagen til mig udtrykkelig har anført, at du er interesseret i resultaterne af de tests, som Trafik- og Byggestyrelsen foretager som led i tilsynet med lufthavnen, herunder tilsynet med Improvised Explosive Devices (IED). Jeg må forstå, at det er de samme oplysninger, som ministeriet har anset for omfattet af din anmodning.

Det fremgår af Transport- og Bygningsministeriets nye afgørelse af 19. august 2016, at ministeriet finder, at de oplysninger, som ved afgørelsen af 1. oktober 2015 blev tilbageholdt med henvisning til offentlighedslovens § 35, kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 33, nr. 1 og 5.

Ministeriet anfører i den forbindelse bl.a. følgende:

”Trafik- og Byggestyrelsens tilsynsrapporter indeholder informationer, der relaterer sig til sikkerhedsplanernes indhold om, hvordan en koncessionshaver overholder sikkerhedsplaner samt informationer om, hvordan Trafik- og Byggestyrelsen kontrollerer overholdelsen.

Indholdet af sikkerhedsplanerne er i henhold til security-bekendtgørelsens § 6, stk. 1, klassificeret materiale og skal behandles i overensstemmelse med de regler, der er angivet herfor i sikkerhedsplanerne. Oplysningerne om indholdet må ikke videregives til uvedkommende.

Indsigt i tilsynsrapporterne vil indirekte give offentligheden indsigt i sikkerhedsplanerne i strid med security-bekendtgørelsens forarbejder, som foreskriver, at de ikke skal være tilgængelige for offentligheden, men alene kendes af personer, selskaber eller myndigheder, der har et reelt behov for kendskab til bestemmelserne.”

Særligt om anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 1, bemærker ministeriet bl.a. følgende:

”Derudover skal det bemærkes, at indsigt i tilsynsrapporterne vil give offentligheden kendskab til, hvordan Københavns Lufthavn gennemfører foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed, samt hvordan Trafik- og Byggestyrelsen fører kontrol hermed.

Det er Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at aktindsigt i disse oplysninger ikke vil kunne gives uden at svække væsentlige hensyn til forebyggelse af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Indsigt i tilsynsrapporterne vil give indsigt i den måde lufthavnen har opstillet forholdsregler, der skal forebygge forbrydelser mod luftfartens sikkerhed. Indsigt i disse foranstaltninger vil væsentligt svække formålet med bekendtgørelsen om at forebygge, at våben, genstande eller stoffer, der må formodes at anvendes ved en ulovlig handling mod den civile luftfart, indføres eller medbringes på flyvepladser eller i luftfartøjer.

Det er Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at der foreligger en nærliggende fare for, at hensynet til forebyggelse af lovovertrædelser, jf. § 33, nr. 1, vil lide betydelig skade, idet udlevering af visse oplysninger fra sikkerhedsplanerne vil indebære en risiko for sikkerheden i lufthavnen. Tilsynsrapporterne indeholder således oplysninger om sikkerheden i lufthavnen og offentlighedens kendskab til, hvordan sikkerhedsniveauet kontrolleres giver indsigt i, hvordan beskyttelsesforanstaltningerne kan omgås. ”

Ministeriet har supplerende henvist til, at oplysningerne efter ministeriets opfattelse (også) vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 – den såkaldte generalklausul.

Ministeriet bemærker i den forbindelse følgende:

”Efter Transport- og Bygningsministeriets vurdering skal der i relation til tilsynsrapporterne tages et udstrakt fortrolighedshensyn til offentlige interesser, som reflekteres i bekendtgørelsens § 6 og forholdsreglerne i bekendtgørelsen, som skal forebygge ulovlige handlinger mod den civile luftfart. Hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er således efter ministeriets opfattelse klart påkrævet, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det er således Transport- og Bygningsministeriets vurdering, at oplysningerne i tilsynsrapporterne efter et konkret skøn udover offentlighedslovens § 33, nr. 1 også er omfattet af § 33, nr. 5, idet der er tale om anerkendelsesværdige og tungtvejende beskyttelsesinteresser, og at der er en nærliggende fare for, at hensynet til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed vil lide skade, hvis der meddeles aktindsigt. ”

2. Ombudsmandens bemærkninger

Transport- og Bygningsministeriet har som anført først og fremmest henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 1, som hjemmel for at undtage oplysninger i tilsynsrapporterne. Bestemmelsen lyder således:

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

1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

...”

Som det fremgår, er bestemmelsens formål dobbelt: dels at tilgodese hensynet til, at myndighederne effektivt kan retshåndhæve (forebygge, efterforske og forfølge) lovovertrædelser samt sager om straffuldbyrdelse, dels at tilgodese hensynet til, at oplysninger om sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning ikke udleveres til udenforstående. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 671 ff. og s. 719 f., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, s. 560.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende om bestemmelsens 1. led – om retshåndhævelsens effektivitet – (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, almindelige bemærkninger til lovforslaget):

”4.1.2.7. I forhold til den foreslåede bestemmelse i § 33, nr. 1, om, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, som viderefører § 13, stk. 1, nr. 3, i den gældende offentlighedslov, bemærkes, at sager inden for strafferetsplejen som udgangspunkt vil være undtaget efter forslaget til § 19, der med visse ændringer viderefører § 2, stk. 1, i den gældende offentlighedslov. Der ses hverken i den juridiske litteratur eller i praksis at være taget stilling til anvendelsen af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, i forhold til oplysninger om efterforskningsteknikker eller lignende interne oplysninger hos politiet eller en anden myndighed, som ikke indgår i en konkret sag inden for strafferetsplejen, men hvor det vil kunne forringe mulighederne for politiet m.v. for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab. Det forudsættes imidlertid, at sådanne oplysninger efter en konkret vurdering vil kunne undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 33, nr. 1.”

Transport- og Bygningsministeriet har henvist til, at indsigt i tilsynsrapporterne indirekte vil give offentligheden kendskab til indholdet af lufthavnens sikkerhedsplaner og dermed kendskab til, hvordan lufthavnen gennemfører foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed samt Trafik- og Byggestyrelsens kontrol hermed. Dette vil efter ministeriets opfattelse kunne svække bekendtgørelsens – og herunder sikkerhedsplanernes – formål om at forebygge, at våben mv., der kan anvendes ved en ulovlig handling mod den civile luftfart, medbringes i lufthavne eller i luftfartøjer. Ministeriet har også henvist til, at oplysninger om, hvordan sikkerheden kontrolleres, giver indsigt i, hvordan beskyttelsesforanstaltningerne kan omgås.

Ministeriets afvisning af at udlevere yderligere oplysninger fra tilsynsrapporterne er således sket med hjemmel i 1. led af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Efter min gennemgang af ministeriets nye afgørelse og de tilbageholdte dele af dokumenterne (som jeg modtog fra ministeriet i forbindelse med min tidligere undersøgelse af sagen) mener jeg ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at indlede en ombudsmandsundersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, nævnt i brevets indledning.

Jeg henviser i den forbindelse til det, der er anført i forarbejderne til § 33, nr. 1, og til, at ministeriet har vurderet, at de tilbageholdte dele af tilsynsrapporterne (i form af bl.a. oplysninger om gennemførte tests og resultaterne deraf) bl.a. vil kunne give indsigt i, hvordan lufthavnens sikkerhedsforanstaltninger kontrolleres og eventuelt kan omgås, og at udlevering af oplysningerne således vil kunne svække mulighederne for at forebygge forbrydelser mod luftfartens sikkerhed.

Du henviser i klagen til nogle uddrag af Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), om § 33, nr. 1's anvendelsesområde.

Du henviser således for det første til, at det på s. 278 er anført, at hovedområdet for § 31 er oplysninger i sager fra PET, FET og forsvaret, og dokumenter i disse grene af forvaltningen ofte er påtegnet med klassifikationsangivelser. Du bemærker, at der i de dokumenter, du fik tilsendt med afgørelsen af 1. oktober 2015, ikke var noget klassifikationsstempel.

Jeg bemærker dertil, at den anførte bemærkning – som det fremgår – knytter sig til offentlighedslovens § 31, ikke til § 33, nr. 1.

Du henviser dernæst til en passus på s. 294, hvor det bl.a. er anført, at "[p]raxis indikerer, at det er en forudsætning for at anvende § 33, nr. 1, at de ønskede oplysninger indgår i sager, som *direkte* angår spørgsmål om henholdsvis strafforfølgning og disciplinærfølgning". Du tilkendegiver, at du tvivler stærkt på, at Trafik- og Byggestyrelsen gennemfører kontrollen for at retsforfølge folk.

Jeg bemærker dertil, at den anførte bemærkning knytter sig til bestemmelsens 2. led, hvorefter "retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til (...) beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning". Ministeriets afgørelse er som nævnt truffet efter bestemmelsens 1. led.

Du henviser for det tredje til en bemærkning hos Jon Andersen på s. 301 om undtagelse af oplysninger om gennemførelse af kontrol mv. Den nævnte bemærkning knytter sig til offentlighedslovens § 33, nr. 2, om hensynet til gennemførelse af det offentliges kontrol- og reguleringsvirksomhed mv. og er derfor ikke relevant i denne sag.

Samlet set giver dine bemærkninger mig ikke grundlag for en ændret vurdering af ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Efter min gennemgang af sagen, herunder det undtagne materiale, giver ministeriets vurdering af, at der heller ikke er grundlag for at give aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed, mig heller ikke anledning til at foretage noget.

Jeg foretager mig herefter ikke mere på baggrund af din nye klage.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Transport- og Bygningsministeriet til orientering.

Med venlig hilsen



Kaj Larsen
Vicedirektør

Kopi til orientering:

Transport- og Bygningsministeriet