

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Ikke kritik af, at aktindsigt i eksamensspørgsmål til teoriprøve var betinget af, at aktindsigten skulle ske ved personligt fremmøde og gennemsyn af spørgsmålene. Offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/05589

Ikke kritik af, at aktindsigt i eksamensspørgsmål til teoriprøve var betinget af, at aktindsigten skulle ske ved personligt fremmøde og gennemsyn af spørgsmålene. Offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1

Svar til A

08-05-2017

Sag nr. 16/05589

Gennemførelse af aktindsigt ved personligt fremmøde og gennemsyn

Jeg har nu færdigbehandlet A's sag.

Jeg kan ikke kritisere Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afgørelse om, at aktindsigt i teoriprøveeksamensspørgsmål til privatpiloteksamen skulle ske ved gennemsyn.

A kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”. Sidst i udtalelsen (fra side 12) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt Trafik- og Byggestyrelsen (i dag Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen) kunne stille krav om, at aktindsigt i tre teoriprøvespørgsmål med tilhørende svarmuligheder skulle gennemføres ved personligt fremmøde og gennemsyn uden mulighed for kopiering eller afskrift.

Trafik- og Byggestyrelsen gav ved afgørelse af 13. april 2016 A aktindsigt i tre teoriprøvespørgsmål (spørgsmål nr. 152, 450 og 452) og tilhørende svarmuligheder, der var stillet ved en teoriprøve i forbindelse med en privatpiloteksamen afholdt den 18. december 2015.

Trafik- og Byggestyrelsen stillede samtidig krav om, at aktindsigten blev gennemført ved personligt fremmøde og gennemsyn, da der ifølge styrelsen var tungtvejende modhensyn, der gjorde, at styrelsen kunne fravige udgangspunktet i offentlighedslovens § 40, stk. 1, hvorefter dokumenter skal udleveres i den form, som den, der har fremsat aktindsigtsanmodningen, ønsker.

Transport- og Bygningsministeriet (nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet) stadfæstede den 23. september 2016 styrelsens afgørelse.

Som tungtvejende modhensyn henviste myndighederne særligt til hensynet til at sikre teoriprøvernes integritet og til ressourcemæssige hensyn.

2. Nærmere om teoriprøveafvikling i forbindelse med uddannelse af privatpiloter (PPL-området)

2.1. Det er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, der har ansvaret for bl.a. certificering af personale inden for dansk civil luftfart, herunder privatpiloter.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 216/2008 af 20. februar 2008 indeholder fællesregler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur – EASA. Af forordningens artikel 2, stk. 1, fremgår, at hovedformålet med forordningen er at fastlægge og opretholde et højt, ensartet sikkerhedsniveau for civil luftfart i Europa.

I bilag III til forordningen er der fastsat forskellige krav, som piloter skal opfylde for at blive certificeret. Bl.a. er der fastsat krav om tilegnelse og demonstration af teoretisk viden på forskellige områder. Demonstration af teoretisk viden sker gennem afholdelse af eksamen.

Ved EU-Kommissionens forordning (EU) nr. 1178/2011 af 3. november (om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer i forbindelse med flyvebesætninger i civil luftfart i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008) blev der indført fælleseuropæiske regler for certificering af flypersonale, herunder pilotcertificering.

I artikel 3 i denne forordning er det fastsat, at piloter, der opererer nærmere bestemte luftfartøjer omfattet af forordning (EF) nr. 216/2008, skal opfylde de tekniske krav og administrative procedurer, der er fastsat i bilag I og VI til forordningen. I bilag I, Del FCL, Subpart A, Generelle Krav, er der f.eks. fastsat regler om teoriprøver for udstedelse af certifikater, jf. FCL. 025. I Subpart C til bilaget er der fastsat forskellige fælles krav til opnåelse af privat pilotcertifikat, hvor det bl.a. er fastlagt, at der skal aflægges teoriprøve til demonstration af teoretisk viden om forskellige emner, jf. FCL. 215.

Det fremgår af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens hjemmeside og af myndighedernes udtalelser i sagen, at der til hver implementerede forordning på området udkommer en række bilag, der betegnes ”part”, samt vejledende materiale, der betegnes ”AMC/GM”, og som indeholder konkrete anvisninger vedrørende reglernes forståelse og anvendelse.

Vejledende materiale til Part-FCL i forordning (EU) nr. 1178/2011 findes i "Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (MG) to Part-ARA", 19. april 2012, hvoraf fremgår bl.a. følgende af Section III:

"SECTION III – THEORETICAL KNOWLEDGE EXAMINATIONS

AMC1 ARA. FCL. 300 Examination procedures

GENERAL

- a) The competent authority should provide suitable facilities for the conduct of examinations.
- b) The content of the examination papers should retain confidential status until the end of the examination session.
- c) The identity of the applicant should be confirmed before the examination is taken.
- d) Examination applicants should be seated in a way so that they cannot read other's examination papers. They should not speak to any person other than the invigilators.
- e) All examination papers, associated documents and additional papers handed out to the applicants for the examination should be handed back to the invigilator at the end of the examination.
- f) Only the examination paper, specific documentation and tools needed for the examination should be available to the applicant during the examination.
- g) Applicants may use the following equipment during an examination:
 - a. a scientific, non-programmable, non-alphanumeric calculator without specific aviation functions;
 - b. mechanical navigation slide-rule (DR calculator);
 - c. protractor;
 - d. compasses and dividers;
 - e. ruler.
- h) Applicants may use a translation dictionary at the discretion of the competent authority.
- i) Except equipment specified above, applicant(s) should not use any electronic equipment during the examination(s)."

2.2. Myndighederne har over for mig oplyst, at man fra 2015 har indført nye prøvetyper for at tilpasse eksamen til kravene i EU-forordning 1178/2011 og på baggrund af et ønske fra luftfartsindustrien om større fleksibilitet i forbindelse med afviklingen af eksaminer.

Tidligere blev der på privatpilotområdet afholdt eksamen i 4 fag, men nu afholdes der eksamen i 8 fag. Man er desuden gået fra afholdelse af få årlige eksamener med mange deltagere til mange årlige eksamener med få deltagere. Den nye praksis har betydet, at der anvendes væsentligt flere spørgsmål på årlig basis. Under den nye eksamensform bliver der anvendt ca. 1.280 spørgsmål pr. år i forbindelse med afholdelsen af teoriprøver mod tidligere ca. 540 spørgsmål.

Jeg forstår det sådan, at der i forbindelse med den tidligere eksamenspraksis blev udarbejdet specifikke spørgsmål til hver eksamen, og at spørgsmålene blev offentliggjort efter afholdelse af hver eksamen, bl.a. til brug for undervisning.

I forbindelse med den nye eksamenspraksis er der i stedet oprettet en National Spørgsmålsbank (NSB), der indeholder teoriprøvespørgsmål inden for PPL-området. Spørgsmålene bliver udarbejdet af et ekspertpanel, og NSB indeholder spørgsmål og svar, der dækker hele pensummet i samtlige 8 fag.

På tidspunktet for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens afgørelse i sagen indeholdt spørgsmålsbanken ca. 530 spørgsmål. I forbindelse med udtalelsen til mig af 20. januar 2017 indeholdt spørgsmålsbanken ca. 720 spørgsmål. Det er myndighedernes opfattelse, at en funktionel spørgsmålsbank bør indeholde ca. 1.200-1.400 spørgsmål.

2.3. Det europæiske luftfartssikkerhedsagentur EASA har også oprettet en spørgsmålsbank ECQB (European Central Question Bank). Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har oplyst, at spørgsmålene i denne spørgsmålsbank anvendes til teoriprøver inden for andre områder end privatpilotområdet (PPL), bl.a. i forbindelse med erhvervscertifikater.

Spørgsmålene i ECQB anvendes også til inspiration til spørgsmål i den nationale spørgsmålsbank.

Af EASA's hjemmeside fremgår bl.a. følgende om ECQB:

"The ECQB is a bank of some 10.000 questions (Multiple Choice Questions – MCQs) used by all EASA Member States for the theoretical knowledge examinations of flight crew (professional aeroplane and helicopter pilots and applicants for an instrument rating). It is an important safety tool, ensuring that pilots at European level have an appropriate knowledge and necessary competencies. The question bank today is under the responsibility of EASA.

...

The ECQB is made available only to the competent authorities and only for the purpose of theoretical examinations. It is not publicly available. The ECQB is an asset of great significance for aviation safety. It is also subject to IPR protection. It is therefore of key importance to protect the question bank from misuse and leakage. All organizations and persons involved in the process must ensure that the question bank is kept confidential and that the intellectual property rights of its owners are respected. "

Af hjemmesiden fremgår desuden følgende under FAQs:

"Could the European Central Question Bank be published?

The Agency is the administrator of the European Central Question Bank (ECQB).

Taking into account that:

- 1) Ownership of the copyright of the ECQB database is vested to the European Aviation Safety Agency; and
- 2) Ownership of the contents of the database remains vested to its respective owners; and
- 3) The possession, management and administration of the contents of the database have been fully vested in the hands of the Agency; and
- 4) The contents of the database are confidential and have been treated as such without interruption.
- 5) The Agency, acting in the capacity of copyright owner and administrator of the database, enjoys the exclusive right among others, to prevent temporary or permanent reproduction by any means and in any form, as well as to prevent any form of distribution to the public of the database or of copies thereof.

It is the opinion of the Agency that such reproduction and distribution would endanger the functionality and integrity of the applicable examination system and would invalidate the associated substantial investment in both intellectual and monetary terms. ”

3. Reglerne om aktindsigtens gennemførelse og form

I offentlighedslovens § 40, stk. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013), er fastsat følgende regel:

”§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Det gælder dog ikke,

- 1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungvejende modhensyn, eller
- 2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt. ”

I bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen indeholder en nærmere regulering af gennemførelsen af aktindsigten samt sammenstillingen af oplysninger efter lovforslagets § 11 og udlevering af databeskrivelsen efter § 12.

Efter bestemmelsen i *stk. 1*, herunder jf. *stk. 2*, skal vedkommende myndighed udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den *form*, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne m.v. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter m.v. hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten m.v. i et bestemt *digitalt format*.

En myndighed er i øvrigt berettiget til at meddele aktindsigten m.v. *elektronisk* – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mail adresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne m.v. udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det.

Det følger af *stk. 1, nr. 1*, herunder jf. *stk. 2*, at vedkommende myndighed ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis ’det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn’.

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten m.v. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier m.v. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere kan en myndighed afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af forvaltningsmyndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

Spørgsmålet om aktindsigtens form og gennemførelse er også omtalt i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 795 ff. og 807 ff. Sidstnævnte sted er anført bl.a. følgende:

”8.2. Aktindsigtens form

8.2.1. Offentlighedslovens § 16, stk. 1 [lov nr. 572 af 19. december 1985; min bemærkning] fastsætter, at den myndighed, som modtager en anmodning om aktindsigt, afgør, om aktindsigten skal gennemføres, ved, at ansøgeren gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden, eller ved at der udleveres en kopi af dokumenterne. I forarbejderne til bestemmelsen er det imidlertid forudsat, at anmodninger om at få fotokopi af sagens dokumenter alene kan afslås, hvis der foreligger en særlig begrundelse herfor, jf. pkt. 3 ovenfor.

Det er kommissionens opfattelse, at vedkommende myndighed bør udlevere dokumenterne – og i øvrigt også sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen – i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne mv. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter mv. hos myndigheden.

Den aktindsigtssøgende bør derimod ikke have krav på at få gennemført aktindsigten mv. i et bestemt digitalt format. Det vil sige, at en myndighed ikke bør være forpligtet til at omformatere et elektronisk dokument til et andet digitalt format.

En myndighed bør i øvrigt være berettiget til at meddele aktindsigten mv. elektronisk – i stedet for at udlevere en papirkopi – hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mail adresse har gjort dette muligt. Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne med mv. udleveret i papirkopi, bør myndigheden dog gøre dette.

8.2.2. En myndighed bør dog ikke være forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, hvis det er umuligt, meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn.

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten mv. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier mv. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.”

Jeg kan om bestemmelsen også henvide til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 673 ff.

4. Hvad har myndighederne nærmere gjort gældende?

4.1. Myndighederne har anført, at der ikke kan gives aktindsigt i teoriprøvespørgsmålene ved udlevering af en kopi, da der foreligger tungtvejende modhensyn i form af hensynet til at sikre teoriprøvernes integritet. Herudover har især styrelsen henvist til ressourcemæssige hensyn.

Jeg forstår nærmere myndighederne således:

Eksamensformen er bl.a. på baggrund af nye EU-retlige regler lavet om, sådan at der holdes eksamen hyppigere og i flere fag. Der anvendes derfor flere spørgsmål, og det kan på den baggrund ikke lade sig gøre – eller vil i hvert fald være meget ressourcekrævende – at lave nye eksamensspørgsmål til hver eksamen.

Der er derfor i stedet ved at blive opbygget en spørgsmålsbank, hvorfra der hentes spørgsmål til eksaminerne. Spørgsmålene i spørgsmålsbanken genbruges således.

Hvis spørgsmålene i spørgsmålsbanken bliver offentliggjort, vil det være muligt for eksaminanderne på forhånd at øve sig på spørgsmålene og lære svarene udenad. Det gælder i hvert fald, så længe der ikke ligger særlig mange spørgsmål i spørgsmålsbanken.

På tidspunktet for afgørelsen lå der kun ca. 4 gange så mange spørgsmål i banken, som der anvendes til en konkret eksamen. Offentliggørelse af spørgsmålene i databasen vil i en sådan situation svare til, at eksaminanderne kender spørgsmålene på forhånd. Dette er i strid med EU-reglerne på området, jf. nedenfor.

Jeg forstår det også sådan, at det er ministeriets synspunkt, at jo flere spørgsmål der ligger i spørgsmålsbanken, jo sværere er det for eksaminanderne at lære svarene på spørgsmålene udenad. Hensynet til eksaminernes integritet svækkes derfor, jo flere spørgsmål der er.

Jeg forstår det endvidere sådan, at det er ministeriets opfattelse, at det – når spørgsmålsbanken er fuldt udviklet til 1200-1400 spørgsmål – bør være muligt at få aktindsigt i (alle) spørgsmålene ved udlevering af en kopi.

4.2. Myndighederne har henvist til, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen som den kompetente myndighed på området er forpligtet til at etablere de nødvendige ordninger og procedurer til, at teoriprøverne kan afvikles i overensstemmelse med gældende krav, og at der foreligger en EU-retlig forpligtelse til at sikre eksaminernes integritet. Myndighederne har i den forbindelse henvist til det ovenfor citerede afsnit fra det Vejledende materiale til Part-FCL i forordning (EU) nr. 1178/2011, dvs. AMC1. ARA. FCL. 300, section III.

Myndighederne har også bemærket, at EASA's egen spørgsmålsbank (European Central Question Bank (ECQB)) ikke er underlagt aktindsigt.

Trafik-, Bygnings- og Boligministeriet har endelig henvist til en undersøgelse offentliggjort af EASA den 7. august 2009 vedrørende virkningerne af en eventuel offentliggørelse af spørgsmål til teorieksamen. Ministeriet har i sin udtalelse til mig af 7. februar 2017 udlagt undersøgelsens konklusioner således:

”Det konkluderes, at besvarelse af multiple-choice spørgsmål fra spørgsmålsbanken kan ske relativt nemt ved udenadslære, såfremt man har forhåndskendskab til spørgsmålsbankens indhold. Det fremhæves her, at dette bl.a. kan imødeses med en forøgelse af spørgsmålsbankens samlede antal spørgsmål, således at effekten af – og motivationen for – udenadslære mindskes.”

5. Min vurdering

5.1. Udgangspunktet efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, er, at dokumenter skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Det gælder dog ikke, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn.

Udgangspunktet er således vendt om i forhold til ordlyden af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 16, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985), der fastsatte, at myndigheden bestemte, hvordan aktindsigten skulle gennemføres. I bestemmelsens forarbejder var det imidlertid forudsat, at anmodninger om at få kopi af sagens dokumenter kun kunne afslås, hvor der forelå en særlig begrundelse herfor.

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen i § 40 (jf. ovenfor pkt. 3.1) kan en myndighed kræve, at aktindsigt gennemføres i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Jeg er enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i det, som ministeriet har anført i sin afgørelse af 23. september 2016 og i udtalelsen til mig af 7. februar 2017, om, at det ikke kan antages, at beskrivelsen af tungtvejende modhensyn i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, skal anses for udtømmende. Vurderingen af, om der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende hensyn, der taler imod udlevering af dokumenter i kopi mv., må således ske ud fra en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder i den enkelte sag.

5.2. Folketingets Ombudsmand har i en tidligere sag, jf. [FOB 1995.331](#) og [FOB 1996.431](#), taget stilling til et spørgsmål om aktindsigt i rettevejledninger til tidligere eksamensopgaver på et juridisk fakultet.

Universitetet havde henvist til, at en offentliggørelse af rettevejledningerne måtte føre til, at universitetet ikke kunne eller burde bruge de tidligere eksamensopgaver som øvelsesopgaver, men i stedet måtte udforme nye øvelsesopgaver. Ombudsmanden fandt ikke, at sådanne ressourcemæssige betragtninger i sig selv kunne være afgørende for retten til aktindsigt, og på den baggrund heller ikke, at universitetet havde påvist, at behovet for undtagelse fra aktindsigt var så klart påkrævet som forudsat i generalklausulen i offentlighedsloven (§ 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere lov, nu § 33, nr. 5).

Sagen angik – i modsætning til den foreliggende sag – ikke en situation, hvor eksamensspørgsmålene blev genbrugt til senere eksaminer. Spørgsmålene blev alene brugt til undervisningsbrug.

5.3. Af ordlyden af de EU-retlige regler, som myndighederne har henvist til – og som foreligger i form af en vejledning til en forordning – følger, at eksamensopgaverne skal være fortrolige, indtil eksamen er afholdt ("The content of the examination papers should retain confidential status until the end of the examination session"), og at eksamenspapirer mv. skal afleveres til den tilsynsførende efter endt eksamen ("All examination papers, associated documents and additional papers handed out to the applicants for the examination should be handed back to the invigilator at the end of the examination").

Der er således tale om bestemmelser, der umiddelbart regulerer forholdene i forbindelse med en konkret eksamen, og der er ikke bestemmelser, der direkte siger noget om aktindsigt i eksamensspørgsmål, efter at eksamen er afholdt.

Jeg må forstå, at de beskrevne EU-regler for afholdelse af teoriprøve gælder, både når der hentes spørgsmål i den nationale spørgsmålsbank NSB til brug ved teoriprøver på privatpilotområdet, og når der hentes spørgsmål i ECQB i forbindelse med teoriprøveeksamen på andre områder.

Samtidig følger det af det ovenfor anførte om EASA's praksis i forbindelse med spørgsmålet om aktindsigt i den europæiske spørgsmålsbank, at der ikke er adgang til aktindsigt, og at dette bl.a. skyldes hensynet til funktionen og integriteten i det eksamenssystem, der skal anvendes.

Efter min opfattelse må det give anledning til en vis tvivl, om afslag på udlevering af kopi med den anførte begrundelse i almindelighed kan anses for at ligge inden for rammerne af offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1. Under de foreliggende omstændigheder – herunder i lyset af de EU-retlige forpligtelser på området – har jeg imidlertid ikke grundlag for at kritisere Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afgørelser om, at der forelå så tungtvejende modhensyn, at aktindsigt i teoriprøvespørgsmålene på daværende tidspunkt kunne begrænses til gennemsyn.

Jeg kan derfor ikke kritisere myndighedernes afgørelser.

Jeg bemærker dog, at jeg forstår det sådan, at spørgsmålene i spørgsmålsbanken vil kunne udleveres, når spørgsmålsbanken er fuldt udviklet, og der ligger 1200-1400 spørgsmål i den.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen


Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Sagsfremstilling

Den 26. januar 2016 bad B om aktindsigt i tre teoriprøvespørgsmål med tilhørende svarmuligheder stillet i forbindelse med en privatpiloteksamen i Roskilde den 18. december 2015.

Trafik- og Byggestyrelsen meddelte den 3. februar 2016 afslag på aktindsigt, men oplyste, at det ville være muligt at gennemgå de stillede spørgsmål og dertil hørende svar ved personligt fremmøde hos Trafik- og Byggestyrelsen.

A rettede den 15. februar 2016 henvendelse til Transport- og Bygningsministeriet vedrørende afslaget på aktindsigt. Ministeriet meddelte den 11. marts 2016 A, at Trafik- og Byggestyrelsen over for ministeriet havde oplyst, at styrelsen havde besluttet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om retten til aktindsigt i eksamensspørgsmålene.

Den 5. april 2016 anmodede A Trafik- og Byggestyrelsen om aktindsigt i de samme eksamensspørgsmål, som B tidligere havde anmodet om indsigt i.

Trafik- og Byggestyrelsen meddelte den 13. april 2016 A aktindsigt i de tre teoriprøvespørgsmål med tilhørende svarmuligheder.

Trafik- og Byggestyrelsen traf samtidig afgørelse om, at gennemførelsen af aktindsigten kun kunne ske ved gennemsyn af akterne hos Trafik- og Byggestyrelsen i København. I afgørelsen anførte styrelsen bl.a. følgende:

”A har i mail af 5. april 2016 anmodet Trafik- og Byggestyrelsen (TBST) om aktindsigt i spørgsmål stillet i forbindelse med PPL-teoriprøver afholdt i Roskilde den 18. december 2015.

TBST meddeler hermed aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, i den nøjagtige tekst til spørgsmålene 152, 450 og 452 samt de dertil hørende svarmuligheder, således som de er stillet i forbindelse med PPL-teoriprøver afholdt i Roskilde den 18. december 2015.

Efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, skal dokumenterne udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvæjende modhensyn, jf. § 40, stk. 1, nr. 1.

TBST finder, at der foreligger sådanne andre tungtvejende modhensyn, der godtgør, at hovedreglen om, at dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker, ikke finder anvendelse. TBST vil derfor kræve, at aktindsigten gennemføres ved, at repræsentant for A gennemser materialet hos TBST.

TBST har i afgørelsen lagt vægt på, at Subpart FCL, SECTION III, ARA. FCL. 300 i EU Kommissionens Forordning No. 1178/2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flybesætninger i civil luftfart i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 fremgår, at den kompetente myndighed (TBST) skal etablere de nødvendige ordninger og procedurer til, at ansøgere kan tage teoriprøver i overensstemmelse med de gældende krav i del-FCL.

Efter bestemmelsens punkt d) skal TBST etablere passende procedurer til sikring af prøvernes integritet (fortrolighed), og af AMC1 til ARA. FCL. 300, punkt e) fremgår, at alle eksamenspapirer, tilhørende dokumenter og andre udleverede papirer i forbindelse med prøven skal afleveres til den tilsynsførende ved eksamens afslutning, og at det er forbundet med strenge sanktioner, såfremt eleverne snyder ved prøverne.

Kravet om opretholdelsen af prøvernes integritet omfatter såvel den af EASA udviklede European Central Question Bank (ECQB) som nationalt udarbejdede spørgsmål. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke er mulighed for at opnå aktindsigt i ECQB.

TBST skal endvidere bemærke, at TBST – i samarbejde med et panel bestående af repræsentanter for pilot uddannelsesvirksomheder i Danmark (i alt 8 personer, herunder 1 TBST inspektør) – på tilsvarende måde har udviklet en National Spørgsmålsbank (NSB) på PPL området som indeholder spørgsmål og svar, der dækker hele pensummet i samtlige 8 fag, som flyveelever skal til eksamen i. For at opretholde en tilstrækkelig stor NSB er det af afgørende betydning, at spørgsmålene i NSB genanvendes. Det har taget ca. 1 år at udvikle NSB og tidsforbruget anvendt i den forbindelse er konservativt sat til ca. 1.200 timer, heraf har TBST bidraget med ca. 400 timer. Timetallet for samtlige 8 deltagere, ligger nok betydelig højere. Der er i øjeblikket ca. 530 spørgsmål i NSB og for at opretholde en funktionel NSB med en tilstrækkelig integritet finder TBST, at NSB som et minimum bør indeholde ca. 1.200-1.400 spørgsmål og svar af en tilstrækkelig kvalitet. Men på grund af fagenes begrænsede omfang og kompleksitet, kan det være meget vanskeligt at udvikle tilstrækkeligt med kvalitative spørgsmål. Er et spørgsmål og tilhørende svar først offentligt kendte, er integriteten brudt og spørgsmålet udgår af NSB.

Opretholdelse af en tilstrækkelig stor NSB er endvidere nødvendig af hensyn til ændring af eksamenspraksis med få eksamener på årsbasis med mange deltagere til mange eksamener med få deltagere – helt ned til en enkelt deltager. For 2 år siden blev der afholdt 5 dobbelteksamener samtidig i Kolding og Roskilde årligt, hvor der blev anvendt 5x108 spørgsmål, i alt 540 spørgsmål, til i 2015 hvor der blev afholdt 10 dobbelteksamener, hvor der blev anvendt 10x8x16 spørgsmål, i alt 1.280 spørgsmål. Denne ændring af praksis er sket, for at opfylde et stort ønske fra luftfartsindustrien, der ønsker større fleksibilitet i forbindelse med afviklingen af eksamener.

TBST finder på baggrund heraf, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug og gøre det meget vanskeligt, at vedligeholde NSB af en tilstrækkelig integritet og kvalitet, såfremt spørgsmål og tilhørende svar først er alment offentligt kendte. Spørgsmåls integritet vil derimod blive bevaret, såfremt aktindsigten gennemføres ved, at ansøgeren gennemser materialet under et besøg hos myndigheden, uden mulighed for at medtage en kopi eller afskrift af materialet. ”

A klagede den 15. juni 2016 over Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse af 13. april 2016 til Transport- og Bygningsministeriet, der ved afgørelse af 23. september 2016 stadfæstede styrelsens afgørelse om meddelelse af aktindsigt ved personligt fremmøde. Ministeriet tilbød dog, at gennemsyn af akterne tillige kunne finde sted hos Færdselsstyrelsen i Ribe.

Af ministeriets afgørelse fremgik bl.a. følgende:

”Departementets samlede vurdering

Departementet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse. Departementet finder således, at styrelsens afgørelse om at meddele aktindsigt ved fysisk fremmøde er i overensstemmelse med offentlighedsloven, jf. nærmere gennemgangen nedenfor.

Departementet har endvidere aftalt med Trafik- og Byggestyrelsen, at aktindsigten kan foregå hos Færdselsstyrelsen i Ribe, så I ikke behøver at rejse til København. (...)

Sagsfremstilling

...

For to år siden ændrede Trafik- og Byggestyrelsen praksis for afholdelse af pilot-eksamen. Ændringen har medført, at man er gået fra få årlige eksamener med mange deltagere – til mange årlige eksamener med få deltagere.

Før ændringen af praksis blev der ifølge Trafik- og Byggestyrelsen afholdt fem årlige dobbelteksamener i henholdsvis Roskilde og Kolding. Der blev anvendt ca. 540 spørgsmål. Med den nye praksis blev der i 2015 afholdt ti dobbelteksamener og anvendt ca. 1.280 spørgsmål.

Trafik- og Byggestyrelsen har oplyst, at beslutningen om at ændre eksamenspraksis bl.a. blev truffet for at opfylde luftfartsbranchens ønsker om større fleksibilitet. Den tidligere praksis indebærer, at der blev udarbejdet et sæt helt nye spørgsmål inden hver eksamen, hvilket, ifølge Trafik- og Byggestyrelsen, har taget en-to arbejdsuger at producere. For at imødekomme den nye eksamenspraksis har styrelsen oprettet en national spørgsmålsbank. Idéen med banken er, at man opbygger et tilstrækkeligt lager af spørgsmål, så de kan genbruges til en senere eksamen. Med det øgede antal af eksamener kan spørgsmålsbanken lette de administrative byrder, som den nye eksamenspraksis vil medføre.

Styrelsen har oplyst, at der i øjeblikket eksisterer ca. 530 spørgsmål, og at banken minimum bør indeholde 1.200-1.400 spørgsmål. Der er på nuværende tidspunkt et løbende arbejde med at tilføje flere. Men på grund af fagenes omfang og kompleksitet er det vanskeligt at udvikle nye spørgsmål.

Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 40, stk. 1, bærer overskriften ’gennemførelse af aktindsigt mv.’ og har følgende ordlyd:

...

Efter bestemmelsen skal en myndighed udlevere dokumenterne i den form, som den der har anmodet om aktindsigt ønsker. Ønsker den/de aktindsigtssøgende eksempelvis dokumenterne udleveret på mail, skal myndigheden som udgangspunkt imødekomme ønsket.

En myndighed kan imidlertid afslå at gennemføre aktindsigten i den ønskede form, herunder udlevere dokumenterne på mail, *'hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn'*, jf. § 40, stk. 1, nr. 1.

Trafik- og Byggestyrelsen støtter deres afgørelse på, at der foreligger sådanne særligt tungtvejende modhensyn. Det er specielt hensynet til eksamens integritet og ressourcemæssige overvejelser, som vejer tungt i styrelsens skøn.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1:

...

Som det fremgår, er spørgsmålet, hvorvidt hensynet til eksamens integritet og myndighedens ressourcer kan indgå i myndighedens skøn om tungtvejende modhensyn efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, ikke udtrykkeligt nævnt i bestemmelsens ordlyd eller forarbejderne.

Det er departementets opfattelse, at de nævnte eksempler i forarbejderne ikke kan anses for udtømmende, men at andre tungtvejende modhensyn end disse kan være omfattet af bestemmelsen.

Trafik- og Byggestyrelsen har lagt vægt på forskellige EU-retlige forpligtelser i Subpart FCL, SECTION III, AMC1 ARA. FCL 300 i EU-Kommissionens forordning nr. 1178/2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart.

Styrelsen mener, at den oven for nævnte forordning indeholder forpligtelser til at etablere passende eksamensprocedurer med henblik på at sikre prøvernes integritet (fortrolighed).

Departementet mener, at punkterne i AMC1 ARA. FCL 300 indeholder generelle krav og forudsætninger til afholdelse af teoriprøven. Disse indebærer alt lige fra krav om identifikation af ansøgeren (pkt. c), til hvilke hjælpemidler der må medbringes til eksamen (pkt. g).

Vi kan ikke ud fra punkterne udlede et decideret forbud mod at udlevere tidligere eksamensspørgsmål.

Pkt. b) forpligter dog medlemsstaterne til at sikre, at ansøgerne ikke kender til eksamenspapirernes indhold, før eksamen er afholdt:

...

Udlevering af eksamensspørgsmål kan herefter blive problematisk, hvis en medlemsstat har valgt at oprette en national spørgsmålsbank, hvor eksamensspørgsmålene skal genbruges. Udleveres spørgsmålene

er der risiko for, at en fremtidig ansøger vil opnå kendskab til eksamenspapirenes indhold inden eksamen afholdes.

Da spørgsmålsbanken på nuværende tidspunkt kun indeholder omkring 530 spørgsmål, er departementet enig med styrelsen i, at en udlevering vil være uhensigtsmæssig. Vi gør i den forbindelse opmærksom på den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, som stiller krav om, at væsentligt ens forhold behandles lige. Selvom tre spørgsmål i forhold til bankens beholdning på 530 forekommer ubetydelig, vil en udlevering forpligte styrelsen til at behandle lignende efterfølgende aktindsigtsager på samme måde. Derudover har Trafik- og Byggestyrelsen i samarbejde med et panel brugt omkring 1.200 timer på arbejdet med spørgsmålsbanken.

For en optimal og velfungerende spørgsmålsbank har styrelsen som nævnt tidligere vurderet, at den bør indeholde ca. 1.200-1.400 spørgsmål. Af hensyn til det fremadrettede arbejde med spørgsmålsbanken, mener vi ikke, at spørgsmålene skal udleveres på nuværende tidspunkt. ”

A klagede den 22. december 2016 til mig over Trafik- og Byggestyrelsens og Transport- og Bygningsministeriets afgørelser af henholdsvis 13. april og 23. september 2016 om gennemførelse af aktindsigten ved personligt fremmøde.

I klagen anførte A bl.a. følgende:

”I en længere årrække blev alle teoriprøver til privatpiloter afviklet inden for 4 fag. Efter teoriprøven blev denne offentliggjort og efterfølgende brugt som pædagogisk redskab. Der blev jævnligt fundet forkerte og tvivlsomme spørgsmål af flyveskolerne, som efterfølgende blev afstemt med Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

I begyndelsen af 2015 ændrede Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen teoriprøven til 8 fag, og prøverne bliver ikke længere offentliggjort. Denne ændring skyldes, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ønsker at prøveafviklingen skal overflyttes til elektronisk form. Det er stadig ikke sket. Da prøverne ikke længere offentliggøres, er mulighederne for rettelse af eventuelle fejl og utydelig spørgsmålsformulering væsentlig reduceret.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen giver mulighed for, at eleven kan klage op til en time efter afsluttet eksamen, såfremt han/hun mener, at der er fejl i prøverne. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen afgør herefter om klagen er berettiget.

Der er her tale om personsammenfald mellem spørgsmålsstiller og klagebehandler. Eleverne er i sådant tilfælde under pres fra den forudgående prøvesituation, og man kan ikke forvente at de kan gennemskue spørgsmålene fuldt ud, eller besidder samme baggrund som teoriinstruktørerne. Teoriinstruktørerne kan deltage i teoriprøven ved fremmøde, men er ofte frivillige personer, der skal holde fri fra arbejde og bruge ressourcer på at rejse til prøvestederne (Kolding og Roskilde). Teoriinstruktørerne arbejder oftest på frivillig basis i flyveskolerne/klubberne om aftenen eller i weekenderne.

Instruktørerne har tabt den pædagogiske mulighed for at højne elevens niveau, ved ikke længere at kende formen i de konkrete givne spørgsmål, samt muligheden for at påvise eventuelle fejl.

Klages der over spørgsmål fra instruktørernes side, efter samråd med eleverne, henvises instruktørerne til personligt at møde op i Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen eller i Færdselsstyrelsen, Ribe, såfremt de ikke er enig i afgørelsen.

Eneste mulighed for at få korrekt indsigt i et spørgsmål, er ved personligt fremmøde som tilbydes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, men uden mulighed for afskrift eller kopiering, hvilket i praksis betyder en ikke-eksisterende klagemulighed. Det forlanges på foranstående vilkår, at man da skal rejse fra f.eks. Nordjylland til København eller Ribe.

Når Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fastholder at indsigt kun kan gives ved personlig henvendelse, vil dette yderligere betyde kraftig geografisk skævvridning i forhold til at bo i provinsen langt fra Ribe eller tæt ved Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. En eventuel anke, uden skriftlig bilag som underbyggelse, giver ingen mening.

...

Det er af væsentlig betydning at teorispørgsmålene er korrekte, idet antallet af enkeltprøver, som nævnt er fordoblet. Vi kan konstatere at overgangen fra JAR teoripensum til EASA teoripensum har medført en væsentlig forøgelse af omprøver og flere fejl i teorispørgsmålene.

Det betyder alt i alt en betydelig forøgelse af den økonomiske byrde for den enkelte elev, og uden nødvendig indsigt for instruktørerne. (...)

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen oplyser i sit afslag for aktindsigt, at man udvikler en spørgsmålsbank, der indtil nu har krævet et forbrug på ca. 1.200 mandetimer. Disse timer er ikke forbrugt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen alene, men overvejende af frivillig arbejdskraft, udøvet af et panel bestående af personer fra flyveskolerne/klubberne til at udvikle teorispørgsmålene. Offentliggørelse af nogle få spørgsmål, som kan være fejbehæftet, kan ikke have nogen væsentlig betydning for det udførte arbejde, som [Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen] ellers fremfører. (...)

[Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen] henholder sig i sin skrivelse (...) af 13. april 2016 (...) til at integritet er det samme som hemmeligholdelse, jævnfør EASA forordning No. 1178/2011 ARA. FCL300 punkt e. Dette er ikke korrekt. Punkt e skal ses i sammenhæng med de øvrige punkter, og her menes der *besvarelse* med tilhørende dokumentation, som naturligtvis skal indsamles ved prøvens ophør, og ikke selve opgavesættet. (...)

Der er slet ikke krav fra EASA om hemmeligholdelse af teoriopgaver til privatpiloter. ”

Den 11. januar 2017 bad jeg Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og Transport- og Bygningsministeriet om udtalelser i anledning af A's klage til mig over styrelsens afgørelse af 13. april 2016 og ministeriets afgørelse af 23. september 2016.

Jeg bad om, at myndighederne i udtalelserne nærmere redegjorde for de tungtvejende modhensyn, som der blev henvist til i afgørelsen af 23. september 2016. Jeg bad også myndighederne om nærmere at redegøre for det, der var anført om, at den manglende mulighed for at udlevere teoriprøvespørgsmålene

i kopi skulle følge af en EU-retlig forpligtelse, herunder forordning nr. 1178/2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen anførte i udtalelse af 20. januar 2017 bl.a. følgende:

”EU-retlige forpligtelser:

Vedrørende de EU-retlige forpligtelser, der ligger til grund for styrelsens vurdering, skal TBST bemærke, at det af ARA. FCL. 300 i EU Kommissionens Forordning No. 1178/2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flybesætninger i civil luftfart i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 fremgår, at den kompetente myndighed (TBST) skal etablere de nødvendige ordninger og procedurer til, at ansøgere kan tage teoriprøver i overensstemmelse med gældende krav.

Efter punkt d) i bestemmelsen skal TBST etablere passende procedurer til sikring af prøvernes integritet (fortrolighed) og efter punkt e) i bestemmelsen er det forbundet med strenge sanktioner, såfremt eleverne snyder ved prøverne.

Af Acceptable Means of Compliance 1 (acceptable metoder til regelefterlevelse) til ARA. FCL. 300, generelle bestemmelser, fremgår det af punkt (b) og (e), at eksamenspapirerne skal opretholde deres integritet til eksamen er overstået, og at alle eksamenspapirer, tilhørende dokumenter og andre udleverede papirer i forbindelse med afholdelse af prøver skal afleveres til den tilsynsførende ved eksamens afslutning.

Bestemmelsen om opretholdelsen af prøvernes integritet omfatter såvel spørgsmål og svar i den af EASA (Det Europæiske Luftfartssikkerheds Agentur) udviklede European Central Question Bank (ECQB) som nationalt udarbejdede spørgsmål og svar i en dansk national spørgsmålsbank (NSB).

Udarbejdelse af NSB:

Vedrørende udarbejdelse af selve spørgsmålene til NSB skal TBST bemærke, at TBST har udviklet eksamensspørgsmålene på PPL området (privat pilot området) i samarbejde med et ekspertpanel. Ekspertpanelet består af i alt 9 deltagere, hvoraf en er luftfartsinspektør hos TBST og de øvrige 8 deltagere har alle relationer til flyveskoler/reg. faciliteter enten som skoleleder (HT), chefinstruktør (CFI) eller som instruktører. NSB indeholder spørgsmål og svar, der dækker hele pensummet i samtlige 8 fag, som flyveelever skal til eksamen i.

Der er i 2015 og 2016 afholdt 6-7 ekspertpanelmøder af en dags varighed om året.

Der er i dag ca. 720 spørgsmål i NSB. For at opretholde en funktionel NSB med en tilstrækkelig integritet, finder TBST, at NSB som et minimum bør indeholde ca. 1.200-1.400 spørgsmål. TBST og panelet arbejder fortsat på at udvide NSB med spørgsmål og svar af en tilstrækkelig kvalitet. Men på grund af fagenes begrænsede omfang og kompleksitet, kan det være meget vanskeligt at udvikle tilstrækkeligt med kvalitative spørgsmål. Er et spørgsmål og de tilhørende svar først offentlig kendte, er integriteten brudt og spørgsmålet udgår af NSB.

For at opretholde en tilstrækkelig stor NSB er det af afgørende betydning, at spørgsmålene i NSB kan genanvendes. Det har taget ca. 1 år at udvikle de første 540 spørgsmål og svar i NSB. Tidsforbruget anvendt i den forbindelse er konservativt sat til ca. 1.200 timer, heraf har TBST bidraget med ca. 400 timer. Den første eksamen efter de nye principper blev afholdt i april 2014.

Til dato er der ligeledes konservativt anvendt ca. 2.300 timer, heraf har TBST bidraget med ca. 635 timer hvoraf 485 timer er anvendt i forbindelse med ekspertpanelmøder og forberedelse af eksamener.

Opretholdelse af en tilstrækkelig stor NSB er endvidere nødvendig af hensyn til ændring af eksamenspraksis, fra få eksamener på årsbasis med mange deltagere, til mange eksamener med få deltagere.

I 2013 blev der afholdt 5 dobbelteksamener samtidig i Kolding og Roskilde, hvor der til hver eksamen blev anvendt 108 spørgsmål (til 4 moduler), i alt 540 spørgsmål. I 2015 og 2016 er der hvert år afholdt 10 dobbelteksamener, hvor der til hver eksamen blev anvendt 8x16 spørgsmål (til 8 fag), i alt 1.280 spørgsmål pr. år. Det er således ikke realistisk, at udarbejde nye spørgsmål til brug for hver dobbelteksamen.

Denne ændring af eksamenspraksis er sket, for at opfylde et ønske fra luftfartsindustrien, der ønsker større fleksibilitet i forbindelse med afviklingen af eksamener.

Samlet vurdering:

TBST finder på baggrund heraf, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug – og gøre det meget vanskeligt – at vedligeholde NSB af en tilstrækkelig integritet og kvalitet, såfremt spørgsmål og svar først er alment offentlig kendte.

En betydelig stigning i ressourceforbruget vil direkte medføre højere eksamensgebyrer for fremtidige elever, da området er gebyrbelagt.

Spørgsmålenes integritet vil derimod blive bevaret, såfremt aktindsigten gennemføres ved, at ansøgeren gennemser materialet under et besøg hos myndigheden, uden mulighed for at medtage en kopi eller afskrift af materialet.

Såfremt spørgsmålene er kendte, vil det også være nemt for eleverne at lære spørgsmål og svar i de enkelte fag udenad, uden derved at forstå de bagved liggende principper/årsager – idet der er tale om multiple choice spørgsmål. Det vil skade flysikkerheden.

Dette er også konklusionen (Conclusion, side 10) i det af den amerikanske rumfartsorganisation (NASA) udarbejdede studie, NASA/TM-2004-212814, FAA Pilot Knowledge Tests: Learning or Rote Memorization, samt i konklusionen (Conclusions punkt 8) i det af EASA udarbejdede studie, EASA. 2008. C52, GM Question Bank, se vedlagte.

Tidligere spørgsmål kan derfor som udgangspunkt ikke genanvendes, hvis de er offentlig kendte. Det kan dog ikke udelukkes, at der ved udarbejdelsen af den nye spørgsmålsbank kan være visse ligheder med tidligere stillede spørgsmål, ligesom det inden for nogle områder ikke har været muligt helt at undgå

genanvendelse. Pointen er blot, at ligheder vil være tilfældige og ikke hyppige, hvorved det ikke giver stor mening at forberede sig ved at memorere gamle spørgsmål.

Der er heller ikke mulighed for at opnå aktindsigt i den fælles europæiske spørgsmålsbank ECQB. ”

I en udtalelse af 7. februar 2017 har Transport-, Bygnings- og Boligministeriet anført bl.a. følgende:

”2.

Ministeriets svar af 23. september 2016 omhandler anvendelsen af offentlighedslovens § 40, om hvorledes den i øvrigt tilladte aktindsigt skal gennemføres.

Det følger af bestemmelsens stk. 1, at dokumenter skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette udgangspunkt gælder imidlertid ikke, hvis:

- 1) Det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn, eller
- 2) Hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Det fremgår yderligere af s. 808 i betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven (bind 2), at:

”En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten mv. i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier mv. vil blive anvendt på en retsstridig måde. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en mistanke om, at kopier vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand. ’

Det følger af bestemmelsens og forarbejdernes ordlyd, at der konkret skal foreligge tungtvejende modhensyn, der med afgørende vægt taler imod en udlevering af dokumenterne. For myndighederne betyder dette, at de pålægges at udøve et konkret og individuelt skøn – pligtmæssigt skøn.

På baggrund af det anførte under pkt. 2, må der således forventes adgang for en myndighed til at forlange aktindsigten gennemført i form af et gennemsyn – og dermed nægte udlevering af en kopi – hvis der ud fra et konkret og individuelt skøn vurderes at foreligge en risiko for, at disse kopier vil kunne blive anvendt på en retsstridig måde.

Det er ministeriets vurdering, at betænkningens eksempler hverken kan eller bør anses for at konstituere en udtømmende opstilling, men at andre tungtvejende modhensyn også kan begrunde en myndigheds krav om at gennemføre aktindsigten i form af et gennemsyn. Et sagligt hensyn vil eksempelvis være hensynet om at opfylde Danmarks EU-retlige forpligtelser.

3.

På baggrund af den konkrete sag har ministeriet særligt søgt at afveje hensynet til at sikre en effektiv realisation af offentlighedslovens formål om at understøtte offentlighedens kontrol med myndighederne; over for styrelsens EU-retlige forpligtelse til at etablere passende procedurer for at sikre pilot-prøvenes integritet, jf. ARA. FCL. 300 pkt. d) i Kommissionens forordning nr. 1178/2011 af 3. november.

Det kan her fremhæves at det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, EASA, har udarbejdet en omfattende vejledning, som betegnes Acceptable Means of Compliance (AMC) og Guidance Material (GM). Vejledningen illustrerer hvorledes de kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan indrette sig, hvis de vil være sikre på at efterleve forordningens forskrifter.

Retningslinjerne angående de i sagen omhandlede eksamensprocedurer kan findes i AMC1 ARA. FCL. 300. Det fremgår af dennes pkt. b), at:

'The content of the examination papers should retain confidential status until the end of the examination session.'

Det er ministeriets vurdering, at der herved menes, at eksamenspapirenes indhold ikke må være kendt af eksaminanden inden eksamen afvikles. Et element i den af Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagents udstedte vejledning til, hvorledes myndigheder skal tilrettelægge eksamensprocedurer for at sikre prøvens integritet, er således, at eksaminanderne ikke må kende til eksamenspapirenes indhold inden eksamen afvikles.

4.

Den 7. august 2009 offentliggjorde Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur en undersøgelse med overskriften:

'Impact assessment of the publication of questions of theoretical inations for part 66 and part FCL'.

Det konkluderes, at besvarelse af multiple-choice spørgsmål fra spørgsmålsbanken kan ske relativt nemt ved udenadslære, såfremt man har forhåndskendskab til spørgsmålsbankens indhold. Det fremhæves her, at dette bl.a. kan imødeses med en forøgelse af spørgsmålsbankens samlede antal spørgsmål, således at effekten af – og motivationen for – udenadslære mindskes.

Som pointeret i ministeriets svar af 23. september 2016 indeholdt den nationale spørgsmålsbank på daværende tidspunkt omkring 530 spørgsmål. Styrelsen har i den forbindelse oplyst, at en funktionsdygtig bank som minimum bør indeholde 1.200-1.400 spørgsmål. En vurdering som ministeriets departement ikke har grundlag for at kritisere.

Henset til at TBBST er EU-retlig forpligtet til at sikre pilot-prøvernes integritet; at denne forpligtelse indebærer, at eksaminanderne ikke kender til eksamenspapirenes indhold inden eksamen afvikles, og at eksamen i øvrigt afholdes ved brug af ca. 100 multiple-choice spørgsmål udtaget og genanvendt fra en national spørgsmålsbank med en beholdning på dengang ca. 530 spørgsmål, fandt ministeriet ikke, at det under de givne omstændigheder i den konkrete sag var i overensstemmelse med Danmarks EU-retlige forpligtelser, hvis eksamensspørgsmålene blev udleveret.

Det er således efter ministeriets opfattelse foreneligt med offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, hvis TBBST, under hensynstagen til spørgsmålsbankens beholdning af spørgsmål, har en administrativ praksis, som medfører at aktindsigt i sådanne eksamensspørgsmål – efter en konkret og individuel vurdering – normalt kun meddeles ved gennemsyn.

En sådan praksis bør imidlertid have en indbygget udløbsdato. Når spørgsmålsbanken således opnår en beholdning, som medfører, at en offentliggørelse af bankens indhold ikke kan anses for at give de studerende et reelt forhåndskendskab til eksamenspapirenes indhold inden eksamens afvikling, bør denne praksis ophøre.

5.

Ministeriet er bevidst om, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, om tungtvejende modhensyn, ikke undergives en lempelig fortolkning og at styrelsens krav om aktindsigt ved gennemsyn ikke medfører, at offentligheden de facto afskæres fra at udøve kontrol med myndighederne.

Derfor har ministeriet også forsøgt at afhjælpe problemstillingen ved at foreslå aktindsigten gennemført i Ribe hos Færdselsstyrelsen. ”

Den 20. februar 2017 sendte jeg kopi af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens samt Transport-, Bygnings- og Boligministeriets udtalelser af henholdsvis 20. januar og 7. februar 2017 til A og bad om at modtage eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

A kom i brev af 27. februar 2017 med bemærkninger til myndighedernes udtalelser i sagen og har bl.a. anført, at A – med sit ønske om aktindsigt i eksamensspørgsmålene med tilhørende svar – ønsker at sikre eleverne den bedst mulige undervisning samt prøvemateriale uden fejl. I brevet har A understreget bl.a., at:

”...

- TBBST stadig oversætter integritet med fortrolighed.
- TBBST ikke oplyser at man ikke følger egen lovgivning jævnfør BL 6-6.
- Expertpanelet er frivillige og ikke udpeget jævnfør BL 6-6.
- Indgivede klager over spørgsmål overvejende er blevet behandlet af den ansvarlige selv i TBBST.
- Ressourceforbruget overvejende er på frivillig basis, og TBBST medregner forberedelserne til prøveafholdelsen i deres angivelse af timeforbrug.
- TBBST angiver i øjeblikket 720 spørgsmål, men undlader at gøre opmærksom på at der til hvert spørgsmål hører 4 svarmuligheder (2840 svarmuligheder, det vil være umuligt at huske, specielt hvis man overhovedet ikke har kendskab til baggrunden).
- TBBST i dag jævnfør EASA skal godkende og føre tilsyn med en flyveskole (Approved Trainings organisation ATO) hvor der stilles krav om min. undervisningstimer i hvert fag samt midtvejs- og indstillingsprøver. A's ATO foreskriver 100 timers klasseundervisning fordelt over 75 lektioner tilsammen i de krævede fag.
- TBBSTs henvisning til ECQB spørgsmålsbank med tilhørende lovgivning omhandler en fælles Europæisk teoriprøve til erhvervscertifikater, og omhandler ikke privatflyvecertifikater. ”

Den 28. februar 2017 sendte jeg en kopi af A's brev af 27. februar 2017 til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og bad om at modtage ministeriets og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens bemærkninger inden en uge.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kom den 2. marts 2017 med følgende supplerende bemærkninger:

”Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (TBBST) skal vedrørende ekspertpanelets sammensætning bekræfte, at ekspertpanelet ikke er udpeget med hjemmel i BL 6-6, Bestemmelser om indsigelse mod teoretiske prøver afholdt af Statens Luftfartsvæsen. Ekspertpanelet er sammensat med baggrund af faglig kompetence hos de enkelte medlemmer.

TBBST skal endvidere bekræfte, at klager over eksamensspørgsmål er behandlet af den faglige ansvarlige hos TBBST i tæt samarbejde med medlemmerne af ekspertpanelet.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der de seneste år ikke er indgivet klager efter proceduren som angivet i pkt. 2 i BL 6-6.

Vedrørende bemærkningen om ressourceforbrug, så er det ikke korrekt når A anfører, at TBBST medregner forberedelsestiden i forbindelse med prøveafholdelser i opgørelsen. Opgørelsen opregner alene den tid, der er medgået til udarbejdelsen af spørgsmålene.

TBBST skal bekræfte, at der er 2840 svarmuligheder til de 720 spørgsmål – men der er kun 720 rigtige svar fordelt på 8 fagområder.”

Jeg meddelte herefter den 10. marts 2017 A, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra A og myndighederne i sagen.