Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag fra Banedanmark efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, på aktindsigt i lydoptagelser vedrørende en episode på en jernbanestrækning. Indberetningspligt til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og særlig tavshedspligt for styrelsen.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 19/01358

Afslag fra Banedanmark efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, på aktindsigt i lydoptagelser vedrørende en episode på en jernbanestrækning. Indberetningspligt til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen og særlig tavshedspligt for styrelsen.

Svar til journalist

29-04-2019

Sag nr. 19/01358

Afslag på aktindsigt i lydoptagelser hos Banedanmark

Jeg har nu gennemgået din henvendelse af 11. marts 2019 med bilag.

Efter min gennemgang af din klage med bilag (og din tidligere henvendelse til mig om sagen) har jeg besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse. Jeg mener ikke, at der er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere resultatet af Banedanmarks og Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afgørelser.

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.

Baggrunden for min beslutning er følgende:

1. Sagen

Du har klaget over, at Banedanmark den 20. juni 2018 afslog din anmodning om aktindsigt i lydoptagelser af radiokommunikationen mellem fjernstyringscentralen og to tog, som var involveret i en episode på strækningen mellem X St. og Y St. natten mellem den (…) og (…) maj 2018.

Afgørelsen blev den 29. juni 2018 tiltrådt af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Ministeriet var enig med Banedanmark i, at din anmodning om aktindsigt kunne afvises med hjemmel i offentlighedslo-

vens § 33, nr. 5. Begrundelsen herfor var, at oplysninger af den pågældende type er indberetningspligtige for Banedanmark til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, og at der efter jernbanelovens § 78, stk. 4, gælder en særlig tavshedspligt for styrelsen vedrørende sådanne oplysninger.

Du har tidligere klaget til mig vedrørende afgørelserne, og den 24. august 2018 sendte jeg din klage af 9. juli 2018 til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, med henblik på at ministeriet over for dig forholdt sig til det, som du havde anført i klagen til mig. I ministeriets svar til dig af 11. marts 2019 fastholdt ministeriet sin opfattelse i sagen. Ministeriet henviste i den forbindelse bl.a. til, at offentlighedslovens § 35 vil kunne anvendes til at undtage oplysninger, som er undergivet tavshedspligt i medfør af jernbanelovens § 78, stk. 4, fra aktindsigt.

2. Offentlighedslovens § 35 og jernbanelovens § 78

2.1. Offentlighedslovens § 35 har følgende indhold (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen):

"§ 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. "

I de specielle bemærkninger til § 35 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

"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 tavshedspligtbestemmelser 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.

…

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.

…"

2.2. Efter § 78, stk. 1, i jernbaneloven (lov nr. 686 af 27. maj 2015) skal virksomheder på jernbaneområdet give indberetning til Trafikstyrelsen (nu Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen) til brug for styrelsens forebyggende jernbanesikkerhedsmæssige arbejde om ulykker og forløbere for ulykker samt sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder på jernbaneområdet.

Som sagen er oplyst, lægger jeg til grund, at den episode, som din anmodning om aktindsigt angår – og som blev registreret i Banedanmarks sikkerhedshændelsessystem SafetyNet – var omfattet af indberetningspligten i § 78, stk. 1, og blev indberettet til styrelsen, jr. nedenfor under pkt. 3.3.

2.3. § 78, stk. 4, i jernbaneloven har følgende indhold:

"Ansatte i Trafikstyrelsen og eventuelle tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e forpligtet til over for uvedkommende at hemmeligholde oplysninger, som indberettes efter stk. 1-3 eller efter regler fastsat i medfør af stk. 5. "

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 78, stk. 4, fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 162 af 11. marts 2015:

"Ordningen indebærer en speciel tavshedspligt for så vidt angår indberetninger.

Tavshedspligten betyder, at ansatte i Trafikstyrelsen og eventuelle tilkaldte sagkyndige er forpligtet til at hemmeligholde de oplysninger, der indberettes. Der er tale om en tavshedspligt, som svarer til den tavshedspligt, der gælder i forbindelse med ulykker og hændelser på jernbaneområdet efter lovforslagets § 98, og på luftfartsområdet efter luftfartslovens § 89 b.

Der tages ved denne tavshedspligt hensyn til sikkerhedsmyndighedens behov for i forbindelse med det forebyggende jernbanesikkerhedsarbejde at ligge inde med flest mulige oplysninger. Det er således vurderingen, at man kun vil få et tilstrækkeligt stort antal indberetninger til brug for det forebyggende jernbanesikkerhedsmæssige analysearbejde, hvis der tillige udover straffrihed kan sikres fuld fortrolighed om de forhold, der indberettes.

Bestemmelsen har karakter af en speciel tavshedspligt, der indebærer, at der ikke sker offentliggørelse af det indberettede materiale, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (…), herunder reglerne om meroffentlighed. Indberetningerne er ved bekendtgørelse nr. 575 af 25. maj 2010 om indberetning af data vedrørende ulykker, forløbere til ulykker og sikkerhedsmæssige uregelmæssigheder m.v. til Trafikstyrelsen med senere ændringer undtaget fra offentlighedslovens anvendelsesområde. "

Jeg henviser herudover til den gengivelse af bestemmelsens forarbejder, som fremgår af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets afgørelse af 29. juni 2018 og af ministeriets brev af 11. marts 2019 til dig.

2.4. På baggrund af ordlyden i § 78, stk. 4, og bestemmelsens forarbejder kan jeg ikke kritisere, at Banedanmark og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har lagt til grund, at bestemmelsen udgør en særlig tavshedspligtsbestemmelse efter offentlighedslovens § 35.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at jernbanelovens § 78, stk. 4, (tidligere § 21 l, stk. 7) er nævnt som en særlig bestemmelse om tavshedspligt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1104, bilag 5.

3. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

3.1. Den særlige bestemmelse i § 78, stk. 4, om tavshedspligt omfatter efter sin ordlyd kun ansatte i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (samt eventuelle tilkaldte sagkyndige).

Banedanmark og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har på den baggrund i forbindelse med din anmodning om aktindsigt hos Banedanmark – i stedet for jernbanelovens § 78, stk. 4 – henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, har denne ordlyd:

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

…

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. "

I de specielle bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

"Efter bestemmelsens nr. 1- 4 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

…

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. ”

3.2. Som det fremgår, skal bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, i første række anvendes til at beskytte de hensyn, der som sådan er anerkendt i offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser – f.eks. lovens § 35 – har vist sig at være utilstrækkelige.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har i sin afgørelse af 29. juni 2018 anført, at hensynet bag tavshedsbestemmelsen i jernbanelovens § 78, stk. 4, vil forspildes, hvis der gives aktindsigt i de pågældende oplysninger hos Banedanmark.

Ministeriet har herom endvidere anført, at de oplysninger, der er omfattet af jernbanelovens § 78, stk. 4, må nyde samme beskyttelse, uanset om en anmodning om aktindsigt i de omhandlede oplysninger fremsættes til Banedanmark, der er indberetningspligtig, eller til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, der modtager samtlige indberetninger. Såfremt det ikke var tilfældet, ville det ifølge ministeriet udhule beskyttelsen af indberetningspligtige oplysninger og indebære risiko for, at kvaliteten samt mængden af data, der indberettes til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, ville blive sænket til skade for sikkerheden på jernbanen.

Jeg mener ikke, at der er udsigt til, at jeg i forbindelse med en ombudsmandsundersøgelse ville kunne kritisere Transport-, Bygnings- og Boligministeriets opfattelse.

Jeg henviser i den forbindelse også til Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, sagen FOB 96.221, som også Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har nævnt. I den sag udtalte ombudsmanden, at han i tilfælde, hvor en oplysning er omfattet af en myndigheds særlige tavshedspligt, normalt ikke vil kunne kritisere, at en anden myndighed – der ikke er omfattet af den særlige tavshedspligt – afslår aktindsigt i denne oplysning, når det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

3.3. Du har i din oprindelige klage af 9. juli 2018 til mig bl.a. anført, at du har grund til at tro, at den pågældende hændelse ikke blev indberettet af Banedanmark til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Særligt vedrørende dette spørgsmål bemærker jeg, at ministeriet i sit brev af 11. marts 2019 har oplyst, at Banedanmark indberettede oplysningerne om hændelsen til styrelsen inden den frist – ”senest den 1. marts hvert år for det foregående kalenderår” – som er fastsat i indberetningsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, (bekendtgørelse nr. 1340 af 26. november 2015).

Det fremgår i øvrigt af forarbejderne til jernbanelovens § 78, at indberetningerne til styrelsen gives samlet én gang om året.

Samlet finder jeg herefter ikke, at der er udsigt til, at jeg efter en undersøgelse med høring af Banedanmark og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet vil kunne hjælpe dig til at opnå et ændret resultat i sagen.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

for ombudsmanden

Kirsten Talevski
Områdechef

Kopi til orientering:

Banedanmark

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet