

DEPARTEMENTET

Jesper Ravn
jesper@ravn-bane.dk

Dato 05-10-2016
J. nr. 2016-2306

Transport- og Bygningsministeriet
Frederiksholms Kanal 27 F
1220 København K

Telefon 41 71 27 00
trm@trm.dk
www.trm.dk

Vedr. din klage over Banedanmarks afgørelse om aktindsigt af 15. april 2016

Bank Danske Bank
reg. 0216 kt. 4069 065880
EAN 5798000893429
CVR 43265717

Transport- og Bygningsministeriet modtog den 20. april 2016 din klage over Banedanmarks afgørelse om aktindsigt af 15. april 2016.

Den 12. marts 2016 anmodede du om aktindsigt i en, af dig, nærmere beskrevet synergi (en sikkerhedsmæssig hændelse på jernbaneområdet). Din anmodning lød således:

”Dette er en anmodning om aktindsigt jf. Meroffentlighedsprincippet i Offentlighedslovens § 14.

Jeg ønsker indblik i en synergi fra 04.01.2013-05.01.2013, hvor et CFL Cargo Lokomotiv kører fra Høje Taastrup til Kastrup, og fra Kastrup til København H på § 71 uden godkendt Lokomotivfører og uden de nødvendige tilladelser.

Lokomotiv blev standset på København H.

Lokomotivfører var Thorsten Ringgaard fra C Rail Safety, og handlede under ordre af Direktør Kim Lastrup.”

Den 15. april 2016 meddelte Banedanmark dig afslag på aktindsigt.

Banedanmark har begrundet afslaget med henvisning til, at der er tale om sikkerhedsmæssige oplysninger, som Banedanmark har en pligt til at indberette til Trafik- og Byggestyrelsen, og som for så vidt angår ansatte i Trafik- og Byggestyrelsen er underlagt en særlig tavshedspligtsbestemmelse. På den baggrund fandt Banedanmark, at oplysningerne kan undtages for aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Banedanmark har endvidere truffet afgørelse om ikke at oplyse, om der konkret er undtaget dokumenter fra aktindsigt. Banedanmark har i denne forbindelse vurderet, at selve be- eller afkræftelsen af, hvorvidt der har været en sikkerhedsmæssig hændelse på jernbanen, vil være i strid med hensynet bag tavshedspligten i jernbanelovens § 78, stk. 4, og at selve oplysningen om, hvorvidt



dokumenterne eksisterer, derfor skal undtages, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Side 2/7

Den 15. april 2016 påklagede du Banedanmarks afgørelse, idet du navnlig gav udtryk for, at du var af den opfattelse, at forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt skulle anvendes i den konkrete sag.

Transport- og Bygningsministeriets kompetence i den konkrete sag

Det følger af jernbanelovens § 55, at Trafik- og Byggestyrelsen er sikkerhedsmyndighed på jernbaneområdet. I forhold vedrørende jernbanesikkerhed er Trafik- og Byggestyrelsen uafhængig og ikke undergivet transport- og bygningsministerens instruktionsbeføjelse.

Ifølge jernbanesikkerhedsdirektivets artikel 16 skal sikkerhedsmyndigheden under hensyn til organisering, retlig struktur og beslutningstagning være uafhængig af alle jernbanevirksomheder, infrastrukturforvaltere, ansøgere om sikkerhedscertifikater og ordregivere.

I den konkrete sag, er der tale om en sag om aktindsigt, hvori der indgår visse sikkerhedsmæssige forhold.

Ministeriet er bevidst om Trafik- og Byggestyrelsens rolle som sikkerhedsmyndighed på jernbaneområdet. Det skal dog bemærkes, at dette forhold ikke indebærer, at ministeriet er afskåret fra at vurdere sikkerhedsmæssige spørgsmål – fx som led i behandlingen af sager om aktindsigt.

Ministeriet skal hermed som overordnet myndighed til Banedanmark besvare din klage.

Afgørelse

Banedanmarks afgørelse af 15. april 2016 stadfæstes.

Begrundelse

1. Valg af lov

I din klage af 15. april 2016 gav du udtryk for, at sagen efter din mening skal behandles efter forvaltningslovens regler om aktindsigt og ikke efter offentlighedsloven.

Hertil skal ministeriet gøre opmærksom på, at forvaltningsloven indeholder tre betingelser, der skal være opfyldt, før alle lovens bestemmelser finder anvendelse:



1) der skal være tale om en forvaltningsmyndighed, 2) denne forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse i forvaltningslovens forstand og 3) vedkommende skal være part i den pågældende sag.

Ifølge forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Partsbegrebet omfatter ansøgere, adressater for en afgørelse og andre, der har en væsentlig retlig og individuel interesse i sagens afgørelse. Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter – det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Forvaltningsloven omfatter sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelse af offentligretlige retsakter i modsætning til faktisk forvaltningsvirksomhed (fx rådgivning og vejledning, patient- og anden klientbehandling, undervisning mv.).

Offentlighedsloven regulerer spørgsmålet om offentlighedens adgang til aktindsigt i al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 2.

Offentlighedsloven gælder derfor som udgangspunkt for enhver form for virksomhed, som udøves af en forvaltningsmyndighed, hvad enten der er tale om udstedelse af generelle retsakter (fx udfærdigelse af bekendtgørelser) eller konkrete retsakter (fx afgørelsessager) eller faktisk forvaltningsvirksomhed.

I den konkrete sag vedrører din anmodning om aktindsigt oplysninger om en mulig jernbanesikkerhedsmæssig hændelse, som efter din opfattelse skulle være registreret af Banedanmark.

Banedanmarks registrering af sådanne oplysninger er faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Sagen skal derfor afgøres efter offentlighedsloven.

2. Undtagelse, jf. § 33, nr. 5,

I afgørelsen af 15. april 2016 begrundede Banedanmark afslaget på aktindsigt med, at de indberetningspligtige oplysninger ifølge jernbanelovens § 78, stk. 4, er omfattet af en særlig tavshedspligt for så vidt angår ansatte i Trafik- og Byggestyrelsen. På den baggrund har Banedanmark undtaget oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Ifølge ordlyden af jernbanelovens § 78, stk. 4, gælder den særlige tavshedspligt alene for ansatte i Trafik- og Byggestyrelsen. Bestemmelsen lyder således:

"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.”

Side 4/7

Af de specielle bemærkninger til jernbanelovens § 78, stk. 4, fremgår bl.a. følgende:

”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 (herefter benævnt offentlighedsloven), herunder efter reglerne om meroffentlighed. Se navnlig offentlighedslovens § 35. 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.”

Det fremgår videre af de specielle bemærkninger til § 78, stk. 4, at såfremt der ikke er fortrolighed om indberetningerne, bliver konsekvensen, at hverken myndigheder, lokomotivførere, virksomhederne eller andre får indsigt i arten eller mængden af de fejl, der begås inden for jernbanedriften, til skade for jernbanesikkerheden. Det er vurderet nødvendigt for at opnå det bedst mulige grundlag for det forebyggende analysearbejde til gavn for jernbanesikkerheden, at Trafik- og Byggestyrelsen modtager fuldstændige oplysninger, og at der sikres fuld fortrolighed om indberetningerne. Derimod vil resultatet af de bearbejdede oplysninger og foretagne analyser kunne offentliggøres til gavn for jernbanesikkerheden.

Der er således i forarbejderne til jernbanelovens § 78, stk. 4, lagt stor vægt på fortrolighed, for så vidt angår det materiale om sikkerhedsmæssige hændelser, der indberettes til Trafik- og Byggestyrelsen. Denne fortrolighed imødegås ved, at bearbejdede oplysninger offentliggøres.

Banedanmarks indberetningspligt til Trafik- og Byggestyrelsen følger af § 2, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1340 af 26. november 2015 (om indberetning af data på jernbaneområdet vedrørende ulykker og forløbere til ulykker m.v. til Trafik- og Byggestyrelsen). Bekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i jernbanelovens § 78, stk. 5.

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan 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.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt hensynet til tavshedspligt kan anvendes til i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, har ombudsmanden udtalt i FOB 1996, side 221, at i tilfælde,



hvor en oplysning er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse, vil han normalt ikke kunne kritisere, at en myndighed – der ikke selv er omfattet af den særlige tavshedspligt – afslår aktindsigt i denne oplysning, når det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I forhold til den konkrete situation kan ministeriet konstatere, at Banedanmark har fundet, 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- og Byggestyrelsen, der modtager samtlige indberetninger. Såfremt dette ikke var tilfældet, ville det udhule beskyttelsen af indberetningspligtige oplysninger og indebære risikoen for, at kvaliteten samt mængden af data, der indberettes til Trafik- og Byggestyrelsen, ville blive sænket til skade for sikkerheden på jernbanen.

På den baggrund har ministeriet ikke noget at udsætte på Banedanmarks vurdering af, at hensynet til jernbanesikkerhed nødvendiggør, at oplysningerne undtages for aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

3. Manglende underretning om, hvorvidt der faktisk sker tilbageholdelse af dokumenter

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, giver som udgangspunkt alene hjemmel til at undtage oplysninger og ikke hele dokumenter, jf. offentlighedslovens § 34.

Banedanmark har imidlertid truffet afgørelse om ikke at underrette dig om, hvorvidt der faktisk tilbageholdes dokumenter.

Som klart udgangspunkt skal en forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens §§ 30-33, udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom, jf. de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 34 og, jf. forvaltningslovens § 24, jf. § 22 om begrundelsespligt for forvaltningsmyndigheder.

Dette udgangspunkt om underretning om tilbageholdelse af dokumenter gælder dog ikke, hvis underretning herom i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget aktindsigt. Der kan i helt særlige tilfælde være hjemmel til at hemmeligholde selve eksistensen af dokumenter – fx hvor oplysningen om, hvorvidt der hos en myndighed findes dokumenter om et bestemt emne, vil medføre prisgivelse af interesser som offentlighedslovens § 33, nr. 5 giver hjemmel til at undtage fra aktindsigt. Dette gælder kun, hvis der er tale om væsentlige offentlige eller private interesser, der gør sig gældende med særlig tyngde.



Spørgsmålet i den konkrete situation er, om hensynet til jernbanesikkerheden nødvendiggør, at du ikke bliver underrettet om, hvorvidt den synergi, du har søgt aktindsigt i, faktisk eksisterer.

For at belyse dette spørgsmål har ministeriet indhentet en udtalelse fra Trafik- og Byggestyrelsen, om hvordan de behandler sager, der indberettes til dem og er omfattet af jernbanelovens § 78.

I denne forbindelse har Trafik- og Byggestyrelsen bl.a. udtalt følgende:

”Hvis en borger anmoder om aktindsigt i en bestemt sag, der er indberettet til Trafik- og Byggestyrelsen og omfattet af jernbanelovens § 78, kan vi ikke udtale os om den pågældende sag, også selvom det er ifm. aktindsigt, da vi er underlagt tavshedspligt ifm. alle hændelser, der indberettes til vores hændelsesdatabase, jf. § 78, stk. 4. Dette fremgår også af bemærkningerne til bestemmelsen.

Vi kan kun oplyse om de forskellige hændelser i den årlige sikkerhedsrapport på et overordnet plan og uden, det er muligt at identificere virksomhederne fra hinanden eller i forbindelse med en konkret hændelse.”

Trafik- og Byggestyrelsen har bekræftet, at dette skal forstås således, at hvis Trafik- og Byggestyrelsen modtager en anmodning om aktindsigt i en sag om en indberettet sikkerhedsmæssig hændelse, der er omfattet af jernbanelovens § 78, vil de besvare den der har anmodet om aktindsigt uden at meddele, om sagen rent faktisk eksisterer eller ej.

På baggrund af Trafik- og Byggestyrelsens udtalelse finder ministeriet, at Banedanmarks vurdering af, at hensynet til jernbanesikkerheden og den tavshedspligt, der følger af jernbanelovens § 78, nødvendiggør, at der ikke sker underretning om, hvorvidt dokumenterne eksisterer eller ej, er korrekt.

Afslutningsvis bemærkes, at Banedanmark som led i en meroffentlighedsvurdering, jf. offentlighedslovens § 14, ikke har fundet, at oplysningerne skulle udleveres til dig.

På baggrund af ovenstående har ministeriet ikke fundet anledning til at fremsætte kommentarer til Banedanmarks afgørelse.

På den baggrund stadfæstes Banedanmarks afgørelse.

Afslutningsvis skal ministeriet beklage den lange sagsbehandlingstid, som skyldes, at sagen indeholder komplicerede juridiske spørgsmål.



Klagevejledning

Side 7/7

Denne afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, men kan indbringes for Folketingets Ombudsmand eller domstolene.

Med venlig hilsen



Jakob Karlshøj
Kontorchef, Banekontoret