Udskriftsdato: 10. november 2026 (Gældende)

Afslag fra Forsvarsministeriet på aktindsigt i en videooptagelse med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2. Sag nr. 21/03007. Dato: 22. november 2021

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Afslag fra Forsvarsministeriet på aktindsigt i en videooptagelse med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2. Sag nr. 21/03007. Dato: 22. november 2021

Morgenavisen Jyllands-Posten

Att. : Journalist A

22. november 2021

Sag nr. 21/03007

Din klage over Forsvarsministeriet i en sag om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Jeg kan ikke kritisere, at Forsvarsministeriet har undtaget en videooptagelse fra en Frontex-operation fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Du kan se nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse nedenfor.

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagsforløbet

1.1. Sagen om aktindsigt

Du bad den 19. januar 2021 Forsvarskommandoen om aktindsigt i al dokumentation omkring en hændelse i farvandet ud for Grækenland den 27. juli 2020, som involverede en dansk helikopter, der var udsendt til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex).

Forsvarskommandoen afslog den 17. februar 2021 delvist din anmodning om aktindsigt. Det fremgår af afgørelsen, at Forsvarskommandoen havde identificeret bl.a. en videooptagelse, som Forsvarskommandoen undtog fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, da offentliggørelse "kan skade Danmarks samarbejde med FRONTEX og andre nationer". I afgørelsen er det endvidere anført, at Forsvarskommandoen havde hørt Frontex om aktindsigt i filmklippet, og at Frontex i den forbindelse havde udtalt sig imod, at der blev givet aktindsigt.

Du klagede efterfølgende til Forsvarskommandoen over afslaget på aktindsigt i videooptagelsen. Efter en fornyet gennemgang af sagen oversendte Forsvarskommandoen din klage til Forsvarsministeriet.

Forsvarskommandoen meddelte dig i den forbindelse, at der var foretaget en vurdering af, om din anmodning kunne imødekommes efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, men at der ikke var fundet grundlag herfor.

Forsvarsministeriet lagde ved en afgørelse af 30. marts 2021 til grund, at Forsvarskommandoen havde undtaget videooptagelsen i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2. Det fremgår af ministeriets afgørelse, at Forsvarskommandoen i en udtalelse til ministeriet havde oplyst, at det var Forsvarskommandoens vurdering, at "en offentliggørelse af indholdet kan medføre en negativ reaktion fra udenlandske samarbejdspartnere især set i lyset af potentielle politiske spændinger mellem nabolandene i operationsområdet".

Af ministeriets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Forsvarsministeriet finder efter en vurdering af sagens akter ikke grundlag for at tilsidesætte FKO's vurdering af, at det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, at indholdet på videooptagelsen undtages fra aktindsigt, og at FKO på den baggrund har undtaget indholdet.

Forsvarsministeriet finder det beklageligt, at FKO først ved den supplerende afgørelse af 25. februar 2021 – og altså ikke ved afgørelsen af 17. februar 2021 – tog stilling til, om der kunne meddeles meroffentlighed i medfør af princippet herom i offentlighedslovens § 14".

Den 1. april 2021 klagede du til mig over ministeriets afslag på aktindsigt i videooptagelsen. Du anførte i klagen bl.a., at "Jeg vil bede Ombudsmanden vurdere, om et hensyn til en *mulig* negativ reaktion på grund af *potentielle* spændinger skal vægte tungere end videodokumentation af mulige krænkelser af menneskerettighederne (…)".

Jeg oversendte din klage til Forsvarsministeriet, således at ministeriet fik lejlighed til i et brev til dig at uddybe begrundelsen for sin afgørelse af 30. marts 2021.

Ved en afgørelse af 8. juni 2021 (ved en fejl dateret den 9. juni 2021) fastholdt Forsvarsministeriet afslaget på aktindsigt i videooptagelsen og anførte bl.a. følgende:

"Ministeriet har lagt til grund, at der er tale om en video, som er optaget af militært personel fra Danmark i forbindelse med, at de var udsendt til en Frontex-operation. Ministeriet har på den baggrund – uanset at videoen er optaget af en dansk soldat – ikke bemærkninger til, at FKO valgte at foretage en høring af Frontex.

Ministeriet skal desuden bemærke, at FKO ses at have foretaget en selvstændig vurdering af, hvorvidt videooptagelsen skulle undtages fra aktindsigt, og at høringssvaret fra Frontex alene er indgået som et element i denne vurdering. (…)

…

Forsvarsministeriet har som nævnt ovenfor foretaget en konkret vurdering af sagens akter, og ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at tilsidesætte FKO's vurdering af, at det var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer ('Frontex og andre nationer'), at indholdet på videooptagelsen blev undtaget fra aktindsigt, og at FKO på den baggrund undtog indholdet.

Forsvarsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at en udlevering af videoen vil kunne skade forholdet, herunder samarbejdsrelationerne mellem Danmark og Frontex i forbindelse med f.eks. kommende Frontex-operationer. Det bemærkes i den forbindelse endvidere, at Frontex har udtalt sig imod udlevering af videoen.

En udlevering af optagelser, der er foretaget som led i en militær operation i samarbejde med andre parter, vil endvidere – efter ministeriets opfattelse – kunne skabe betydelig tvivl hos samarbejdspartnere om, hvorvidt følsomt materiale kan deles med Danmark, herunder i forbindelse med militære operationer, og dermed om, hvorvidt Danmark kan deltage i sådanne operationer.

Det forhold, at indholdet af videoen er beskrevet, at beskrivelsen er offentligt tilgængelig, og at det teknisk er muligt at redigere videoen kan på denne baggrund ikke føre til en ændret vurdering. ”

1.2. Klagen til ombudsmanden

Den 8. juni 2021 har du klaget til mig over Forsvarsministeriets afgørelser af 30. marts og 8. juni 2021.

I din klage har du anført bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet fremhæver, at hvis der skal gøres brug af Offentlighedslovens § 32, stk. 2, så er det ’et krav, at det vil skade forholdet til det pågældende land eller den pågældende organisation, og at der ikke alene foreligger en risiko for, at et fremmed lands myndighed eller organisation vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. ’ Forsvarsministeriet vurderer imidlertid blot, at udlevering af videoen vil ’kunne’ skade forholdet. Altså en potentiel risiko, som ifølge ministeriets egen beskrivelse ikke er tilstrækkeligt grundlag for § 32, stk.2.

…

Jeg er mere bekymret over den principielle beslutning om, at alene risikoen for, at en international organisation vil reagere negativt, fører til mørklægning af dokumentation for potentielle krænkelser af menneskerettighederne.

Det sker tilmed i en sag, hvor der er givet aktindsigt i skriftlige beskrivelser af hændelsen, hvilket kunne rejse spørgsmålet om, hvorvidt Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet har brugt offentlighedslovens § 32, stk. 2 til selektivt at give offentligheden de informationer, der passer myndighederne, og ikke nødvendigvis de oplysninger, loven foreskriver.

Hvis videoen vil ’kunne’ skade Danmarks mulighed for at deltage i militære operationer, hvorfor er det samme så ikke tilfældet med de skriftlige rapporter, der blev givet aktindsigt i?

Har Forsvarskommandoen ved at udlevere disse dokumenter skabt tvivl om, hvorvidt Danmark fremover kan deltage i militære operationer med samarbejdspartnere? ”

Forsvarskommandoen har oplyst bl.a. følgende i en udtalelse til mig af 12. august 2021:

”Den 27. juli 2020 observerede en dansk helikopter indsat af FRONTEX en forbisejling af en migrantbåd i farvandet ud for Grækenland, som besætningen vurderede at kunne være en farlig hændelse. Hændelsen blev optaget med et infrarødt kamera, der var monteret på den indsatte helikopter.

(…) Besætningen vurderede, at hændelsen kunne være et brud på artikel 7 i FRONTEX Code of Conduct, og der blev derfor fremsendt en Special Incident Report (SIR) til FRONTEX. (…)

Det er ligeledes vurderingen, at en offentliggørelse af indholdet i det konkrete tilfælde, jf. § 32, stk. 2 vil vanskeliggøre vilkårene og betingelserne for nuværende og kommende danske udsendte styrker i missionsområdet. Tilliden til det udsendte danske personel vil være kompromitteret, såfremt den nødvendige fortrolighed om forhold observeret i missionen ikke opretholdes. Denne opfattelse er endvidere begrundet i, at Forsvarskommandoen i forhold til den konkrete situation havde viden om spændinger mellem de danske og græske samarbejdspartnere, grundet dansk afgivelse af den tidligere omtalte 'special incident report' i relation til hændelsen.

Med afsæt i den almindelige praksis samt af Forsvarskommandoens tidligere erfaringer, er det således Forsvarskommandoens vurdering, at en offentliggørelse af selve videoen mod FRONTEX anbefaling vil medføre en negativ reaktion fra udenlandske samarbejdspartnere i FRONTEX samt fra FRONTEX selv.

(…)

Forsvarskommandoen finder på baggrund af ovenstående, at filmoptagelsen (akt nummer 12) fortsat bør undtages for aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, idet en udlevering heraf vil medføre en negativ reaktion fra udenlandske samarbejdspartnere i FRONTEX samt fra FRONTEX selv, således at Danmarks forhold til andre stater og internationale samarbejdspartnere skades. ”

Forsvarsministeriet har i en udtalelse af 27. august 2021 oplyst, at det fortsat er ministeriets vurdering, ”at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Forsvarskommandoens vurdering af, at det var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer ('Frontex og andre nationer'), at undtage videoen”.

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at ”Forsvarsministeriet i den forbindelse [har] lagt vægt på, at en udlevering af videoen vil kunne skade forholdet, herunder samarbejdsrelationerne mellem Danmark og Frontex i forbindelse med f.eks. kommende Frontex-operationer”.

Det er derudover anført i udtalelsen, at ”[e]n udlevering af optagelser, der er foretaget som led i en militæroperation i samarbejde med andre parter, vil endvidere – efter ministeriets opfattelse – kunne skabe betydelig tvivl hos samarbejdspartnere om, hvorvidt følsomt materiale kan deles med Danmark, herunder i forbindelse med militære operationer, og dermed om hvorvidt Danmark kan deltage i sådanne operationer”.

Du har den 20. september 2021 anført bl.a. følgende til Forsvarskommandoens og Forsvarsministeriets udtalelser:

”FKO anfører 12. august en ny begrundelse for, hvorfor aktindsigt vil skade Danmarks forhold til andre stater. Der var angiveligt spændinger mellem de danske og græske samarbejdspartnere.

For det første synes jeg, det er ærgerligt, at FKO ikke tidligere er kommet med den begrundelse, hverken i forbindelse med min anmodning om aktindsigt eller mine klager over afslaget, når den åbenbart er relevant.

For det andet gør det mig lidt forvirret over hele argumentationskæden: Undtages videoen, fordi Frontex har bedt om det? Eller undtages den, fordi grækerne vil kunne føle sig krænkede? Og hvilken relevans har det overhovedet, at der i forvejen var 'spændinger'?

For det tredje kan begrundelsen give indtryk af en vilkårlig sagsbehandling. Hvis der ikke i forvejen havde været 'spændinger', ville videooptagelsen så være blevet udleveret? Ville den være blevet udleveret, hvis 'spændingerne' var mindre alvorlige? Eller sagt på en anden måde: Skal dansk offentlighed afhænge af, hvordan stemningen er mellem danske og udenlandske partnere på et givent tidspunkt? Vil jeg kunne søge igen, hvis spændingerne på et tidspunkt aftager? "

Jeg modtog den 14. oktober 2021 Forsvarskommandoens og Forsvarsministeriets bemærkninger til dit høringssvar.

2. Om retsgrundlaget

§ 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

"§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. "

§ 32, stk. 2, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

"§ 32. (…)

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. "

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 32 fremgår bl.a. følgende:

"Efter bestemmelsen i stk. 2 kan retten til aktindsigt udover de i stk. 1 nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

…

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Jeg henviser desuden til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 710 f., hvoraf følgende fremgår:

”Oplysninger og dokumenter kan efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis en udlevering vil skade forholdet, herunder samarbejdsrelationerne, mellem Danmark og et andet land eller en international organisation. Bestemmelsen kan dog ikke anvendes alene på grund af risikoen for, at et fremmed lands myndigheder vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. Det må således kræves, at udleveringen f.eks. vil skade forholdet til det pågældende land eller f.eks. vil påvirke igangværende forhandlinger med det pågældende land om et givent emne. ”

3. Min vurdering

3.1. Min undersøgelse af sagen angår Forsvarsministeriets afgørelser af 30. marts og 8. juni 2021 om afslag på aktindsigt i den nævnte videooptagelse, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har ikke taget stilling til Forsvarskommandoens synspunkter om, at videooptagelsen er Frontex-ejet materiale, eller at der i sagen er en folke- eller EU-retlig forpligtelse til at tilbageholde videoen.

3.2. Forsvarsministeriet har undtaget den pågældende videooptagelse fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2. Det følger af denne bestemmelse, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Det fremgår af forarbejderne til § 32, stk. 2, at det er en betingelse for, at myndighederne kan undtage oplysninger efter bestemmelsen, at myndighederne påviser, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade, hvis oplysningerne offentliggøres som led i aktindsigt.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at jeg kan kritisere, at Forsvarsministeriet har undtaget den pågældende videooptagelse fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har særligt lagt vægt på det, som Forsvarsministeriet har anført i sin afgørelse af 8. juni 2021 og sin udtalelse af 27. august 2021, sammenholdt med Forsvarskommandoens udtalelse af 12. august 2021 vedrørende forholdet til Frontex og andre medlemsstater, som er tillagt betydning ved vurderingen efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har i den forbindelse forstået Forsvarsministeriet sådan, at det er indgået i ministeriets vurdering, at Forsvarskommandoen i forlængelse af den konkrete hændelse i farvandet ud for Grækenland den 27. juli

2020 havde viden om spændinger mellem de danske og græske samarbejdspartnere grundet den danske afgivelse af den omtalte special incident report til Frontex i relation til hændelsen. Jeg henviser til punkt 1.2 ovenfor.

I forlængelse heraf har jeg forstået, at Forsvarsministeriet – sådan som det kræves efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2 – har foretaget en konkret vurdering af, at en udlevering af netop den pågældende video henset til bl.a. omstændighederne omkring det filmede vil indebære en nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til Frontex og andre medlemsstater, vil lide skade.

Jeg bemærker i den forbindelse, at også myndighedernes høring af Frontex har medvirket til at tilvejebringe et grundlag for at vurdere, om og i givet fald på hvilken måde aktindsigt ville kunne være med til at skade rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Jeg har samtidig lagt til grund, at Forsvarsministeriet har foretaget en selvstændig vurdering af, om videooptagelsen skulle undtages fra aktindsigt, og at høringssvaret fra Frontex alene er indgået som et element i denne vurdering.

Endelig har jeg ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende Forsvarsministeriets vurdering af, at der ikke kan gives aktindsigt i form af meroffentlighed i videooptagelsen.

3.3. Efter min opfattelse havde det dog været ønskeligt, at Forsvarsministeriet i sine afgørelser af 30. marts og 8. juni 2021 havde givet dig en mere fyldestgørende begrundelse for anvendelsen af § 32, stk. 2, jf. forvaltningslovens § 24.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Niels Fenger

Kopi til:

Forsvarsministeriet

Forsvarskommandoen