



Opsigelse af tjenesteabonnementer på Politiken

FOB nr. 84.156

Udtalt, at ministeren for offentlige arbejders beslutning om at opsigte tjenesteabonnementer på dagbladet Politiken måtte opfattes som en »straffeaktion«; en sådan disposition faldt ganske uden for den kreds af hensyn, som kontorholdskontoen tog sigte på at varetage, og som jeg måtte gå ud fra havde været bærende for tidligere beslutninger om avisholdets omfang og sammensætning. Under henvisning bl.a. hertil henstillet til ministeren at afstå fra at fastholde beslutningen.

(J. nr. 1984-1311-59 og 1984-1312-59).

Den 12. november 1984 skrev ministeren for offentlige arbejder således til chefredaktør Herbert Pundik, Politiken:

»Det er med beklagelse, jeg herved må oplyse, at jeg i dag har givet besked til samtlige ministeriets kontorer og styrelser (herunder etaterne) om at opsigte vore abonnementer på Politiken.

Årsagen er at finde i Politiken for 11. november 1984, nærmere betegnet artiklen »Sket i ugen«, 1. spalte afsnit 3.

Den pågældende sekvens er efter min fulde overbevisning et groft og utilstedeligt blasfemisk overgreb imod den danske folkekirke og dens helligste symbol. Aviser med dette indhold ønsker dette ministerium at være foruden.

Enhver kan selvsagt (og i henhold til grundlovens § 77) skrive og trykke, hvad enhver lyster. Men så må det på helt samme måde stå enhver frit for, om man ønsker at besidde den pågældende publikation. Det er klart, at vi vil savne avisen, men det vil dog være et overkommeligt savn.«

Efter omtale af sagen i Politiken den 17. november 1984, hvoraf bl.a. fremgik, at ministeren den 14. november 1984 yderligere havde anmodet samtlige postkontorer og televirksomheder m.v. under ministeriet for offentlige arbejder om at opsigte eventuelle tjenesteabonnementer på Politiken, modtog jeg nogle klager over ministerens disposition.

I den anledning anmodede jeg i skrivelse af 23. november 1984 ministeriet for offentlige arbejder om en redegørelse for det retlige grundlag for den trufne disposition.

Ministeren svarede i skrivelse af 28. november 1984, at »Hvad det retlige grundlag for beslutningen angår, er det min opfattelse, at jeg som den øverste ansvarlige for anvendelsen af de bevillinger, som ministeriet råder over, også

er ansvarlig for, hvilke dagblade m.v. der indkøbes for ministeriets midler. Som det fremgår af mit brev til Herbert Pundik, finder jeg ikke, at ministeriets midler for tiden kan anvendes til indkøb af Politiken«.

Ministeren henviste i øvrigt, for så vidt angik baggrunden for beslutningen, til skrivelsen af 12. november 1984 til chefredaktør Herbert Pundik. Ministeren vedlagde forskelligt materiale, navnlig avisindlæg om sagen.

I en skrivelse af 4. december 1984 til ministeren udtalte jeg herefter følgende:

»Det er et centralt element i dansk statsstyre, at ministrene foruden deres funktion som medlemmer af regeringen tillige er forvaltningschefer, hver inden for det forvaltningsområde, der i overensstemmelse med grundlovens § 14 er henlagt til vedkommende minister.

Statsretligt beror ministrenes funktioner som medlemmer af regeringen umiddelbart på grundlovens bestemmelser herom og er i øvrigt kun i begrænset omfang undergivet retlig regulering. For en praktisk vurdering indebærer ministrenes funktioner som medlemmer af regeringen imidlertid andet og mere end udøvelsen af de beføjelser, der efter grundloven er henlagt til regeringen; det parlamentariske regeringssystem og, i nær sammenhæng hermed, ministrenes placering som fremtrædende politikere forudsætter en aktiv deltagelse i den offentlige debat og meningsdannelse.

Det er vanskeligt at drage en skarp skillelinie mellem disse to elementer i ministrenes funktioner som medlemmer af regeringen; og en sådan grænsedragning er da også normalt uden selvstændig retlig betydning.

I deres egenskab af forvaltningschefer er ministrene tillige øverste ansvarlige for hver sit forvaltningsområde. Også i denne egenskab tilkommer der den enkelte minister en selvstændig beslutningskompetence; men i modsætning til, hvad der gælder for udøvelsen af de funktioner, der er nævnt ovenfor, er ministrene som forvaltningschefer fuldtud undergivet retsordenens almindelige regler for udøvelsen af forvaltningskompetencer, herunder princippet om lovmæssig forvaltning. Hvis en disposition inden for dette område anfægtes, er det derfor principielt uden betydning for den retlige vurdering heraf, om dispositionen er truffet af vedkommende minister personlig eller af den medarbejder, der efter almindeligt praktiserede, interne kompetencefordelinger er bemyndiget til at disponere på ministerens vegne.

Det er derfor af principiel betydning at forsøge at drage og fastholde en skillelinie mellem på den ene side ministrenes funktion som forvaltningschefer og på den anden side de øvrige ministerfunktioner.

Som anført i trafikministerens udtalelse til mig er den disposition, der har givet anledning til klagen til mig, truffet af ministeren »som den øverste ansvarlige for anvendelsen af de bevillinger, som ministeriet råder over«, det vil sige af ministeren som forvaltningschef. Den disposition, der er ta-

le om - opsigelse af tjenesteabonnement på et dagblad - kræver ikke anden hjemmel end den, der er indeholdt i den på ministeriets finanslovkonto optagne bevilling til afholdelse af udgifter til kontorhold, og er da heller ikke undergivet (yderligere) udtrykkelig regulering.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at dispositionsretten på dette område er fri. Også sådanne dispositioner er i hvert fald i et vist omfang undergivet begrænsninger, der følger af forvaltningsrettens almindelige regler, i det foreliggende tilfælde sammenholdt med almindelige bevillingsretlige grundsætninger.

Indholdet af disse uskrevne regler lader sig ikke angive præcist, hverken generelt eller specielt for så vidt angår deres rækkevidde i forhold til en situation som den foreliggende. Hovedsynspunktet er dog, kort udtrykt, et krav om, at de dispositioner, der træffes, skal forfølge formål, der kan anses som saglige i den givne sammenhæng, således at dispositionen ikke blot efter sin karakter, men også efter sin begrundelse falder inden for rammerne af de formål, som den udnyttede bevillingsmæssige hjemmel er eller må antages at være tilvejebragt med henblik på at varetage.

Dette angiver imidlertid netop kun et hovedsynspunkt.

Medens visse hensyn generelt kan karakteriseres som usaglige, som f.eks. varetagelsen af rent private særinteresser, er det ikke muligt omvendt at opstille en katalog over hensyn, der generelt må anses som saglige. Afgrænsningen heraf må foretages konkret på grundlag af en fortolkning af det foreliggende hjemmelsgrundlags udtrykkelige eller forudsætningsvis udtrykte formål.

Således som sagen foreligger oplyst for mig, må jeg lægge til grund, at ministeren med sin beslutning om at opsigte tjenesteabonnementerne på dagbladet Politiken ønskede at varetage en almen offentlig interesse - nemlig hensynet til at modvirke, hvad der efter ministerens »fulde overbevisning (var) et groft og utilstedeligt blasfemisk overgreb imod den danske folkekirke og dens helligste symbol«.

Varetagelsen af det angivne hensyn kan naturligvis ikke i sig selv karakteriseres som usagligt i forvaltningsretlig sammenhæng.

Afgørende for en retlig vurdering er imidlertid, som nævnt, om det også har kunnet inddrages i grundlaget for en disposition som den foreliggende, og med den vægt som tilfældet er.

Ved vurderingen heraf kan der således ikke bortses fra, at ministerens disposition både fremtræder og er blevet opfattet som en misbilligelse i anledning af et bestemt indlæg i et enkelt nummer af Politiken. Dette var, forstår jeg, også ministerens intention. Ministeren ønskede, som det udtrykkes i et indlæg, som ministeren sendte til optagelse i Politiken, og som er vedlagt udtalelsen til mig, at give det »signal«: »Der er alligevel en grænse for uanstændighed!«.

Gennemførelsen af en sådan »straffeaktion« falder ganske uden for rammerne af den kreds af hensyn - vedrørende tjenesteforretningernes praktiske tilrettelæggelse - som kontorholdskontoen tager sigte på at va-

retage, og som, må jeg gå ud fra, også har været bærende for tidligere beslutninger om avisholdets omfang og sammensætning.

Ministerens beslutning om opsigelse af tjenesteabonnementerne i det angivne øjemed er derfor ikke forenelig med det ovenfor refererede retlige hovedsynspunkt.

Det må imidlertid erkendes, at forvaltningsrettens almindelige grundsætninger i første række er udformet med henblik på sagstyper, der mere direkte aktualiserer spørgsmålet om den enkeltes retsbeskyttelse i forhold til det offentlige, og at der bl.a. derfor kan rejses spørgsmål om, i hvilken udstrækning de finder anvendelse i en situation som den foreliggende, som vel befinder sig i forvaltningsrettens grænseområde.

Uanset dette finder jeg at måtte henstille til ministeren at afstå fra at fastholde den trufne beslutning.

Min henstilling skal først og fremmest ses på baggrund af det, jeg har anført til sidst i det indledende afsnit af min udtalelse.

Det er efter min opfattelse af principielle grunde vigtigt at søge at drage og fastholde en skillelinie mellem ministrenes funktioner som forvaltningschefer og de øvrige ministerfunktioner. Den foreliggende sag ville som præcedens være egnet til at sløre denne grænsedragning.

I min vurdering er tillige indgået, at sagen også synes at kunne åbne op for principielt betænkelige konsekvenser med hensyn til forholdet mellem det offentlige og massemedierne og dermed for et væsentligt element i de vilkår, hvorunder dagspressen virker. Jeg sigter herved til spørgsmålet om rammerne for myndighedernes reaktionsmuligheder i tilfælde, hvor der måtte være anledning til at reagere over for indlæg i dagspressen.

Jeg finder ikke at have tilstrækkelig anledning til med udgangspunkt i den foreliggende sag at gå nærmere ind herpå, men mener dog ikke at burde undlade med denne afsluttende bemærkninger at påpege sammenhængen også med denne principielle problemstilling.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der sker i anledning af min henstilling.

Jeg har sendt en kopi af denne skrivelse til folketingets retsudvalg.«

I en skrivelse af 6. december 1984 meddelte ministeren mig, at han havde taget min vurdering af det retlige grundlag for hans beslutning om opsigelse til efterretning. Ministeren ville herefter sørge for, at abonnementsopsigelserne blev trukket tilbage.

I den anledning meddelte jeg ministeren, at jeg havde taget det oplyste til efterretning, og at jeg ikke foretog videre i sagen.