

Naalakkersuisuts pålæg til cheferne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om deres adgang til at udtale sig

Ombudsmanden besluttede på baggrund af sagens omtale i pressen af egen drift at undersøge et pålæg som Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik sendte til cheferne for selvstyrets nettostyrede virksomheder om, at henvendelser "fra politiske partier og Inatsisartutudvalg samt andre politisk betonedede henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit" skulle besvares af Naalakkersuisoq.

Ombudsmanden fandt, at instruktionen angik adgangen til at udtale sig på virksomhedens vegne, og således ikke angik chefernes adgang til at udtale sig på egne vegne.

Ombudsmanden fandt herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere, idet instruktionen fremstod som tilstrækkelig præcis, og idet der ikke sås at være taget usaglige hensyn. (J. nr. 2009-905-0012)

Jeg bad i brev af 28. oktober 2009 Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at sende en udskrift af den e-mail til direktørerne for selvstyrets nettostyrede virksomheder, om deres adgang til at svare på henvendelser fra Inatsisartuts udvalg og politiske partier, som havde været omtalt i pressen. Jeg bad samtidig om at modtage andre foreliggende skriftlige instruktioner af de pågældende direktører om deres adgang til at udtale sig med henblik på, at jeg kunne overveje, om jeg af egen drift skulle undersøge sagen nærmere, jf. landstingsloven om Landstingets Ombudsmand § 6, stk. 5.

Departementet sendte mig den 13. november en udskrift af følgende e-mail af 8. oktober 2009 fra departementschefen i Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik til cheferne for Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit:

"Til Cheferne for Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit

På foranledning skal jeg hermed pointere at henvendelser fra politiske partier og Inatsisartutudvalg samt andre politisk betonede henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit, som ressortmæssigt hører til Naalakkersuisoq-området for Boliger, Infrastruktur og Trafik, skal gå gennem vort Naalakkersuisoq Jens B. Frederiksen.

Dette gøres nemmest ved at henvise sådanne henvendelser til departementet - gerne til undertegnede."

Jeg udtalte nærmere om baggrunden for min beslutning for ikke at foretage mig yderligere sagen:

"Rækkevidden af den omtalte e-mail

E-mailen angår efter sin ordlyd de pågældende chefers kompetence til at besvare henvendelser til virksomhederne fra politiske partier og udvalg i Inatsisartut.

Der er således tale om, at sådanne henvendelser til Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit efter instruktionen skal besvares af Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik.

E-mailen pålægger ikke de pågældende chefer begrænsninger i deres adgang til at udtale sig på egne vegne.

Det er derfor min opfattelse, at pålægget til cheferne om at henvendelser til pågældende nettostyrede virksomheder skal vurderes efter forvaltningsrettens almindelige regler om adgangen for forvaltningsmyndigheders ledelse til at instruere underordnede medarbejdere, og

at pålægget ikke angår chefernes ret til at udtale sig på egne vegne, hvilket reguleres af de almindelige regler for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Retten til at udtale sig på virksomhedens vegne

Inden for offentlige myndigheder, har myndighedens ledelse som udgangspunkt ret til at instruere underordnede medarbejdere og underordnede myndigheder om, hvorledes medarbejderne og de underordnede myndigheder skal udføre tjenesten.

Denne instruktionsbeføjelse gælder også spørgsmålet om, hvem som kan udtale sig på myndighedens vegne, herunder besvare henvendelser til myndigheden.

Instruktionsbeføjelsen forudsætter, at der, sagligt og organisatorisk, foreligger et retligt instruktionsforhold.

De såkaldt "nettostyrede virksomheder" er i forvaltningsretlig forstand styrelser i et administrationshierarki med et politisk valgt organ, Naalakkersuisut, som øverste myndighed. Det fremgår af landstingsfinansloven for 2009, at de nettostyrede virksomheder er placeret under landsstyremedlemmet for boliger, infrastruktur og råstoffer.

Om de enkelte virksomheder bemærker jeg:

Landstingsforordning nr. 14 af 6. november 1997 om energiforsyning indeholder følgende regel i § 4, stk. 3:

"Landsstyret fastsætter regler om styring og organisation m.v. af Nukissiorfiit og om forholdet mellem virksomheden og Landsstyret."

Mittarfeqarfiit, Grønlands Lufthavnsvæsen, er ikke særskilt lovreguleret, men det fremgår af anmærkningerne til driftsbevillingen for Departementet for Infrastruktur og Miljø på landstingsfinansloven for 2009, konto 70.01.01, at departementet er øverste myndighed for Mittarfeqarfiit.

For så vidt angår ASIAQ, bemærker jeg, at denne virksomhed i landstingsfinansloven for 2009, konto 75.02.06, betegnes som "ASIAQ (Misissueqqaarnerit/Grønlands Forundersøgelser)".

Det fremgår af blandt andet af landstingsforordning nr. 18 af 28. oktober 1993 om Misissueqqaarnerit/Grønlands Forundersøgelser:

"§ 1. [...]

Stk. 5. Landsstyret kan udstede bekendtgørelser, hvori reglerne for Misissueqqaarnerit's virksomhed fastsættes.

§ 2. Misissueqqaarnerit er organiseret som en nettostyret virksomhed under Grønlands Hjemmestyre.

Stk. 2. De årlige bevillinger til virksomheden fastsættes på finansloven.

Stk. 3. Virksomheden ledes af en chef, der udnævnes af Landsstyret."

Det er på denne baggrund min opfattelse, at der består det fornødne organisatoriske grundlag for, at Naalakkersuisut kan instruere de pågældende virksomheder.

For så vidt angår kravet om et sagligt grundlag for retlig instruktion, bemærker jeg, at Naalakkersuisuts instruktion af de pågældende virksomheder naturligvis skal hvile på saglige hensyn.

Naalakkersuisut kan således ikke begrænse virksomhedschefernes adgang til at besvare henvendelser med henblik på at begrænse adgangen til aktindsigt eller med henblik på at undgå, at de udnytter deres ytringsfrihed som privatpersoner.

Der foreligger ikke i e-mailen fra Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik til de tre virksomhedschefer tilkendegivelser, som peger i retning af, at instruktionen af de pågældende har været båret af usaglige hensyn.

Jeg bemærker endvidere, at sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1 og 2, indeholder følgende bestemmelser:

§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

1) rigets sikkerhed eller forsvar,

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og beskyttelse af sig-

tede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,

5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,

6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller

7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1."

Jeg bemærker, at § 27, stk. 2, ikke indskrænker Naalakkersuisuts adgang til ved tjenestebefaling at fastsætte regler om, hvem der kan udtale sig på en myndigheds vegne, idet lovbestemmelsen regulerer samspillet mellem tavshedspligten og offentligt ansattes ret til at videregive oplysninger, jf. herved også Lovkontorets vejledning af december 1994 om sagsbehandlingsloven pkt. 163.

Det er imidlertid samtidig min opfattelse, at sondringen mellem udtalelser, der fremsættes af en offentligt ansat på egne vegne og udtalelser på myndighedens vegne i praksis vil være vanskelig at opretholde,

for så vidt angår udtalelser, der fremsættes af lederen af en myndighed eller en institution. Sådanne udtalelser vil – uanset om de måtte være ment som private tilkendegivelser – ofte blive opfattet som hidrørende fra institutionen som sådan.

Der må derfor, i hvert fald for så vidt angår offentlige institutioner, som har en relativt selvstændig stilling i forhold til den centrale politiske og administrative ledelse, opstilles et krav om, at eventuelle begrænsninger i styrelseschefens/virksomhedschefens adgang til at ytre sig offentligt på forvaltningens vegne, skal meddeles udtrykkeligt.

I det omfang, at en sådan udtrykkelig instruktion ikke er givet, må det antages, at ledelsen af sådant relativt selvstændige offentlige institutioner har en i det væsentlige fri adgang (i overensstemmelse med hovedsynspunkterne for offentligt ansattes ytringsfrihed) til over for offentligheden at fremlægge sine synspunkter såvel på egne som på institutionens vegne.

I forhold til den foreliggende sag bemærker jeg, at det af indslaget på knr.gl den 28. oktober 2009 kl. 07.51 blandt andet fremgår:

"[...] Jens B. Frederiksen [...] har slået fast, at det er udtryk for almindelig procedure. En procedure, der gælder alle tre virksomhedsledere."

Som følge af det ovenfor anførte, må en begrænsning i de tre institutionslederes adgang til at udtale sig hvile på en konkret instruktion herom fra Naalakkersuisut, idet der uden en sådan instruktion ikke kan opstilles en formodning for, at institutionernes chefer har forbud mod på institutionens vegne at besvare henvendelser fra udvalg under Inatsisartut eller politiske partier.

Henset til, at den instruktion, som er givet af Naalakkersuisoq for Boliger, Infrastruktur og Trafik ved e-mailen af 8. oktober 2009, klart angiver, hvilke typer af henvendelser, som skal besvares af Naalakkersuisoq, foretager jeg mig dog ikke yderligere vedrørende spørgsmålet om virksomhedschefernes almindelige adgang til at udtale sig på myndighedens vegne."