

## 7-1. Statsforfatningsret 3.2.

### **Skuespilleruddannelsen. Krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke er en del af undervisningen**

*Af en vejledning om optagelse på Statens Teaterskole fremgik at skolen skulle forhåndsgodkende de studerendes medvirken i skuespil(optræden) som ikke var en del af undervisningen.*

*Ombudsmanden bad teaterskolen og Kulturministeriet om at overveje ordningen i forhold til grundlovens og den europæiske menneskerettighedskonventions bestemmelser om ytringsfrihed.*

*Ombudsmanden lagde til grund at de studerendes optræden måtte anses for en ”ytring”. Kravet om forhåndsgodkendelse skulle derfor vurderes i relation til censurforbudet i grundlovens § 77 og de særlige retsforhold, anstaltsforhold, der kan begrunde en begrænset afvigelse fra beskyttelsen i § 77.*

*Ombudsmandens udtalte at det må anses for meget tvivlsomt om teaterskolens begrundelse for ordningen med forhåndsgodkendelse kan hjemle en sådan begrænsning af de studerendes beskyttelse i grundlovens § 77.*

*Ombudsmanden henstillede derfor til Kulturministeriet at sørge for at forhåndsgodkendelsesordningen ikke blev opretholdt på det foreliggende grundlag.*

*(J.nr. 2004-3970-7549).*

Sagens nærmere omstændigheder er følgende:

Den 14. januar 2005 bad ombudsmanden Statens Teaterskole og Kulturministeriet om en udtalelse vedrørende pkt. 6 i ”Vejledningen om optagelsesprøve til Skuespilleruddannelsen v/ Statens Teaterskole 2005”. I vejledningen stod der bl.a.:

”Skoleforløbet er fire år, og undervisningen strækker sig fra medio august til medio juni. Der er mødepligt til undervisningen, som omfatter ca. 40 timer om ugen. Aftener og weekends kan inddrages til undervisning. Du kan altså ikke have arbejde ved siden af undervisningen, og under uddannelsen skal al optræden, som ikke er en del af undervisningen, godkendes af skolen.”

Ombudsmanden bad teaterskolen og ministeriet om at udtale sig om hvorvidt kravet om forhåndsgodkendelse af al privat optræden under uddannelsesforløbet kunne anses for foreneligt med grundlovens § 77 og artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Statens Teaterskole skrev i sin udtalelse af 8. marts 2005 bl.a.:

”Som det fremgår af skolens optagelsesmateriale samt af skolens studiehåndbog, kræver Statens Teaterskole, at studerendes arbejde inden for deres fagområder skal forhåndsgodkendes af lederen af deres uddannelse, når det ikke er en del af skolens uddannelsesforløb. Dette gælder ikke kun på skuespilleruddannelsen, som De refererer til, men på samtlige skolens uddannelser. Reglen gælder i skoleåret, dvs. fra medio august til ultimo juni, således at sommerferieperioden fra ca. 20. juni til ca. 15. august er undtaget. En del studerende bruger denne periode til f.eks. at medvirke i reklamefilm, revyforestillinger o.lign. eller i forbindelse med andet relevant arbejde inden for deres fremtidige profession.

Som anført i reglen vil der, når studerende beder om godkendelse af sådanne eksterne opgaver, altid ske en konkret og individuel vurdering. Overvejelserne og hensynene vil være forskellige fra uddannelse til uddannelse, hvorfor reglen i praksis har forskellige konsekvenser for de studerende på de forskellige uddannelser.

For at forstå hvorfor reglen er indført, er det vigtigt at forstå det karakteristiske ved de uddannelser, som Statens Teaterskole tilbyder. En kunstnerisk uddannelse er mere end noget andet en modningsproces fra amatør til professionel. Når den studerende begynder sin uddannelse til en bestemt kunstnerisk profession, går der et stykke tid, inden han eller hun er moden til at praktisere inden for denne kunstart.

Studiet er meget procesorienteret og bygger på en kombination af indlæring af håndværksmæssig kundskab, praktisering gennem konkrete sceniske opgaver sammen med andre studerende og afprøvning gennem et møde med et internt publikum, der er indforstået med visningens karakter af skoleforløb.

I denne periode er det vigtigt, at den studerende ikke får stillet opgaver, der medfører større kunstneriske udfordringer, end han/hun kan mestre på sit udviklingstrin. Det er her, reglen om forhåndsgodkendelse kommer ind. Reglen håndhæves primært i.f.t. de to første år på uddannelsen, hvor selve grundlaget for den studerendes senere virke som professionel lægges. På samtlige uddannelser medvirker de studerende i øvrigt i eksterne forestillinger

m.v. som en del af deres uddannelse.

Det skal understreges, at skolen – hvis de nævnte overvejelser ikke taler væsentligt imod det – naturligvis giver den ønskede tilladelse til elevernes eksterne opgaver, og at sådanne godkendelser gives jævnlige i løbet af skoleåret, dog som nævnt meget forskelligt fordelt på uddannelserne. Det bemærkes ligeledes, at skolen ikke pålægger de studerende restriktioner mht. erhvervsarbejde uden for det fagområde, som de er under uddannelse til.

#### *Vurderingen af en ansøgning om eksternt arbejde*

I det følgende gennemgås kort vurderingskriterierne i.f.t. elevernes ønsker om eksterne opgaver. De omfatter primært følgende:

A. Er opgavens tidsmæssige omfang og placering forenelige med de uddannelsesmæssige aktiviteter?

B. Er opgavens indhold og form forenelige med den enkeltes fagligt-kunstneriske udviklingsstade og -proces?

C. Er der tale om en opgave på et tilstrækkeligt højt fagligt og professionelt niveau?

#### *ad A. Tidsmæssigt omfang og placering.*

Der er for alle studerende på Statens Teaterskole mødepligt til al undervisning, i praksis vil dette normalt sige fra kl. 8.00 til kl. 20.00 hver dag mandag til fredag. Der er ligeledes prøver, visninger, forestillinger m.v., som kan ligge både om aftenen og i weekenden. Endelig er der krav om en betydelig mængde individuel forberedelse.

Det er derfor som udgangspunkt ikke muligt for skolens studerende at påtage sig arbejde inden for deres fagområder, fordi det tidsmæssigt er uforeneligt med deres uddannelsesmæssige aktiviteter. Sådanne opgaver forudsætter derfor typisk fritagelse fra undervisning og/eller fra deltagelse i skolens produktioner.

Skolens ferier er enten for korte til at påtage sig opgaver (f.eks. efterårs- og juleferierne) eller placeret på tidspunkter, hvor der også er et meget lavt aktivitetsniveau inden for branchen (f.eks. sommerferierne).

Det vil derfor kun helt undtagelsesvist være muligt for en studerende at påtage sig væsentlige arbejdsopgaver uden at det har konsekvenser for vedkommendes studieaktiviteter. Da skolens uddannelser er opbygget med en meget præcis progression, er det kun yderst sjældent muligt at fritstille en studerende fra uddannelsesmæssige aktiviteter, for at vedkommende kan påtage sig en ekstern opgave, eftersom vedkommende vil mangle

det forsømte i.f.t. at få det fulde udbytte af de efterfølgende dele af uddannelsen. En undtagelse her er praktikperioder, der er lagt ind som en del af progressionen.

Hvis skolen vurderer en opgave som værende ækvivalent til skolens aktiviteter i det pågældende tidsrum, kan der dog gives (og bliver der givet) tilladelse samt fritagelse fra undervisning m.v. i fornødent omfang.

*ad B. Forhold til den studerendes faglig-kunstneriske udviklingsproces.*

Statens Teaterskole ønsker at tilbyde uddannelser med højeste internationale standard, og skolen stiller derfor store faglige krav til de studerende. Det professionelle scenekunstmiljø skal kunne vide, at en person, der har sin uddannelse fra skolen, er på et højt professionelt niveau. Skolen mener derfor, at man skal stille faglige og kunstneriske krav til den studerende, hvis han/hun skal kunne praktisere før studiets afslutning. De forskellige studerende udvikles i forskellige tempi og er modne til forskellige typer af opgaver på forskellige tidspunkter. Derfor mener skolen, at uddannelseslederen, som følger den enkelte gennem studiet, er den rette til at afgøre en evt. ekstern opgaves egnethed. Af samme grund er der en 'gentlemen's agreement' mellem skolen og det danske anmelderkorps om, at en studerende – når han/hun medvirker i en praktikforestilling – ikke anmeldes i pressen for sin professionelle indsats.

*ad C. Opgavens faglige niveau.*

På samme måde som en ekstern arbejdsopgave kan være for krævende for den studerende på et givet tidspunkt i studieforløbet, kan opgaven også ligge på et for lavt niveau, professionelt set. Skolens uddannelsesforløb kan på dette punkt direkte sammenlignes med professionel idræt. Således vil f.eks. en professionel fodboldklub også fastlægge rammer for, i hvilke sammenhænge deres spillere må spille fodbold, for at sikre, at den målrettede og professionelle træning i klubben ikke modarbejdes eller undergraves.

Det skal ikke lægges skjul på, at skolen i denne sammenhæng også tager hensyn til, at enkelte af de opgaver, som de teaterskolestuderende bliver tilbudt, kan komme til at eksponere ham/hende på en uheldig måde.

*Skolens vurdering af reglens evt. konsekvenser for elevernes ytringsfrihed*

Statens Teaterskole har ikke tidligere været opmærksom på, at reglen kunne tænkes at bringe skolen i strid med bestemmelser vedrørende ytringsfrihed. Som anført ovenfor har sådanne overvejelser på intet tidspunkt ligget til grund for reglens indførelse eller

forvaltning. For Statens Teaterskole er det vigtigt at pointere, at et professionelt arbejde som scenekunstner vurderes som et arbejde på lige fod med alt andet professionelt virke og ikke nødvendigvis som en ytring.

Skolen vil fremover inddrage dette perspektiv i sin forvaltning af reglen, således at der i den konkrete vurdering af et ønske fra en studerende tages hensyn til, om vedkommende ønsker at udtrykke egne tanker og idéer, f.eks. hvis vedkommende har været medskabende i et værk.

Det er imidlertid skolens erfaring, at de studerendes ønsker om eksterne opgaver kun meget sjældent handler om formidling af egne idéer og tanker, men derimod overvejende drejer sig om medvirken i rent kommercielle produktioner af økonomiske årsager.

#### *Konklusioner*

Det har som nævnt ikke været Statens Teaterskoles hensigt med reglen at bringe skolen i strid med de nævnte bestemmelser i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Statens Teaterskole vil derfor tilrette reglens formulering, således at der ikke hersker tvivl om, at studerende som udgangspunkt kan få godkendelse til ekstern optræden m.v., når denne vedrører et værk, som de selv (evt. i samarbejde med andre) har skabt eller bearbejdet.

De studerende vil dog fortsat kun blive fritaget for undervisning m.v. i det omfang, som den eksterne opgave forudsætter, hvis det er foreneligt med deres uddannelsesmæssige forpligtelser, og de vil – hvis de er fraværende pga. en ekstern opgave uden at være blevet fritaget for undervisning m.v. – være omfattet af skolens disciplinære regler og i yderste konsekvens kunne bortvises fra skolen.”

Kulturministeriet anførte i brev af 11. april 2005 at det var ministeriets opfattelse at skolens redegørelse på tilfredsstillende vis begrundede de hensyn som lå bag kravet om forhåndsgodkendelse hvorfor reglen måtte anses for rimelig.

Siden ombudsmandens oprindelige høring var vejledningen om optagelsesprøven for skuespillere blevet ændret, men Statens Teaterskole stillede fortsat krav om forhåndsgodkendelse af optræden der ikke var en del af undervisningen, dog ikke længere *al optræden*, som der stod i den tidligere vejledning. På teaterskolens hjemmeside fandtes der således nu ”Vejledninger for optagelsesprøver (2007) for skuespillere og dansere” hvoraf det fremgik at skolen skulle godkende eventuelt uddannelsesrelevant *erhvervsarbejde* for at

sikre at den faglige udvikling ikke blev forstyrret af job som stillede for få eller for store krav i forhold til den studerendes aktuelle niveau. En lidt anden formulering fandtes i ”Vejledningerne for optagelsesprøver (2006) for instruktører og scenografer” hvorefter skolen skulle godkende at studerende lavede scenografier/iscenesætter *offentligt* for at sikre at deres faglige udvikling ikke blev forstyrret af job som stillede for få eller for store krav i forhold til uddannelsens aktuelle niveau.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse af 29. december 2006 til Kulturministeriet at ombudsmandens udtalelse vedrørte det generelle spørgsmål om hvorvidt Statens Teaterskole havde mulighed for at stille krav om forhåndsgodkendelse af uddannelsesrelevant optræden/erhvervsarbejde/offentlige iscenesættelser mv. der ikke var del af undervisningen.

Ombudsmanden udtalte herefter følgende:

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **”1. Regelgrundlaget for Statens Teaterskole**

I lov om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet (senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 889 af 21. september 2000) er kulturministeren bl.a. bemyndiget til at fastsætte regler om uddannelsernes indhold og varighed, eksaminer og prøver, herunder bedømmelse og adgang til uddannelserne (§ 10, stk. 1).

I medfør af lovens § 19, stk. 3, er institutionen bemyndiget til at fastsætte regler om bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger over for de studerende.

I bekendtgørelse om Statens Teaterskole (bekendtgørelse nr. 744 af 5. juli 2004) har ministeren bemyndiget Statens Teaterskole til at fastsætte en studieordning inden for bekendtgørelsens rammer. Studieordningen skal bl.a. indeholde bestemmelser om undervisningsformer og bortvisning og andre disciplinære foranstaltninger (jf. § 17). Det fremgår af bekendtgørelsens § 28 at der er mødepligt til skolens undervisning, og at Statens Teaterskole fastsætter nærmere regler vedrørende fravær samt eventuelle sanktioner ved overtrædelse.

Spørgsmålet om forhåndsgodkendelse af de studerendes andre aktiviteter end undervisningen er ikke berørt i loven eller bekendtgørelsen.

## 2. Grundlovens § 77

Grundlovens § 77 om ytringsfrihed har følgende ordlyd:

'§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foranstaltninger kan ingensinde på ny indføres.'

Det er antaget at de beskyttede ytringer i grundlovens § 77 ikke blot er meddelelser af intellektuel karakter – *tanker* – men alle typer af meddelelser, herunder gengivelse af faktiske forhold, fiktive meddelelser og praktiske anvisninger. Heller ikke i ordet *sine* antages der at ligge nogen begrænsning således at også referater og rene gengivelser af ytringer er omfattet. Udtrykket *på tryk, i skrift* omfatter enhver fremstillingsteknik, herunder også grafiske figurer, tegninger og billeder m.v. Udtrykket *i tale* omfatter både direkte kommunikation ved f.eks. møder og forsamlinger og tekniske gengivelser, jf. bl.a. Michael Hansen Jensen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), side 528.

Også kommercielle ytringer såsom reklamer antages at være omfattet af grundlovens § 77, jf. a.st. s. 530, om ophævelsen af bestemmelse om forhåndsgodkendelse af lægemiddelreklamer med henvisning til at Justitsministeriet havde udtrykt tvivl om bestemmelsens forenelighed med grundlovens § 77.

Bestemmelsen i § 77, 2. pkt., forbyder indførelsen af censur og andre forbyggende foranstaltninger. Ved censur forstås at en myndighed forud for offentliggørelse af en ytring skal foretage en bedømmelse af denne med henblik på at afgøre om offentliggørelse kan finde sted eller ikke finde sted, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), Menneskerettigheder, s. 77.

Samtidig er det dog antaget at selv om § 77 anvender udtrykket *enhver*, kan anstaltsforhold efter omstændighederne begrunde begrænsninger i ytringsfriheden for anstaltens klientel. I Michael Hansen Jensen, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), s. 531-533, nævnes praksis om begrænsninger i grundlovens § 77 for varetægtsarrestanter, ordens- og disciplinærhensyn ved forsvaret, forhåndskontrol af indholdet af skoleblade og retningslinjer for patientbesøg ved sygehusene mv. Det anføres også at begrænsningerne i ytringsfriheden må ikke være mere vidtrækkende end anstaltsforholdet tilsiger.

### 3. Den europæiske menneskerettighedskonvention artikel 10

Artikel 10 har følgende ordlyd:

'*Stk. 1.* Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

*Stk. 2.* Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.'

Ytringsbegrebet i artikel 10 anses for mindst lige så vidtrækkende som grundlovens § 77 og omfatter således også bl.a. kunstneriske udtryk og kommercielle reklamer, jf. Tyge Trier, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2003, s. 451.

Bestemmelsen indeholder ikke et forbud mod censur, men den supplerer grundlovens § 77 ved at opregne ud fra hvilke hensyn ytringsfriheden kan begrænses, og at eventuelle begrænsninger skal være *foreskrevet ved lov*.

### 4. Mine bemærkninger til forhåndsgodkendelsesordningen

Hovedspørgsmålet i sagen er om teaterskolens krav om forhåndsgodkendelse af elevernes optræden m.v. som ikke er en del af undervisningen, er i strid med censurforbuddet i grundlovens § 77.

Censurforbuddet angår de ytringer der er beskyttet af § 77. En optræden hvorved egne eller andres værker m.v. ('tanker') formidles, er som nævnt omfattet af bestemmelsen i § 77. Teaterskolens udtalelse af 8. marts 2005 efterlader det indtryk at det er skolens opfattelse at bestemmelsen alene beskytter de studerendes *egne* tanker og ideer, idet skolen har oplyst at den fremover vil tage hensyn til 'om vedkommende ønsker at udtrykke egne tanker og ideer, f.eks. hvis vedkommende har været medskabende i et værk '. I givet fald er der tale om en



for snæver forståelse af grundlovens § 77. Ytringsbegrebet i grundlovens § 77 er ikke begrænset til intellektuelle tanker, endsi­ge egne tanker. Referater og gengivelser af andres tanker og rent faktuelle oplysninger mv. er omfattet.

De studerendes ytringer i forbindelse med optræden er efter min mening omfattet af bestemmelsen. I den forbindelse er det ikke afgørende om den studerendes optræden sker som led i et erhvervsarbejde eller på anden måde, f.eks. som ulønnet amatør. Der foreligger ikke et ansættelsesforhold mellem den studerende og skolen, og de (normalt lovbestemte) beføjelser som en offentlig arbejdsgiver efter omstændighederne kan have over for en ansat i kraft af ansættelsesforholdet – f.eks. forhåndsgodkendelse af bijob – er derfor ikke relevante. Også i det omfang en ytring under en optræden er et led i et professionelt arbejde, er den således omfattet af bestemmelsen. Ombudsmanden henviser i den forbindelse til at det er almindeligt antaget at bestemmelsen i grundlovens § 77 også omfatter kommercielle ytringer.

Det er som nævnt antaget at særlige retsforhold, specielt anstaltsforhold, efter omstændighederne kan begrunde begrænsede afvigelser fra bestemmelserne i § 77, herunder censurforbuddet. Statens Teaterskole må i et vist omfang antages at være omfattet af de almindelige forvaltningsretlige principper for anstaltsforhold, f.eks. således at visse ordensregler kan fastsættes alene i kraft af anstaltsforholdet og dermed uden særskilt lovhjemmel.

Som udgangspunkt kan en forvaltningsmyndighed imidlertid ikke på grundlag af anstaltsbetragtninger eller skønsbeføjelser fastsætte regler eller anlægge en praksis som fraviger de hensyn som ligger bag grundlovens bestemmelser om frihedsrettigheder. Afvigelser kræver særligt tungtvejende saglige grunde, herunder overvejelser om hvorvidt de saglige grunde i fornødent omfang kan varetages på anden – og mindre indgribende – måde. I forbindelse med forvaltningen af skøns­mæssige beføjelser gælder der således en almindelig retsgrundsætning om overvægt for kriterier der har tilknytning til menneske- eller frihedsrettigheder, jf. f.eks. Bent Christensen i Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 159 ff.

De hensyn som teaterskolen og ministeriet har anført til støtte for godkendelsesordningen, har ombudsmanden ikke grundlag for at underkende som usaglige. Ombudsmanden bemærker i den forbindelse at ombudsmanden ikke har faglige

forudsætninger for nærmere at kunne vurdere i hvilket omfang hensynet til den studerendes faglig-kunstneriske udviklingsproces taler for at opretholde ordningen med forhåndsgodkendelse.

Ombudsmanden har dog hæftet sig ved at kravet om forhåndsgodkendelse ikke omfatter optræden i sommerferien, og at ordningen heller ikke længere omfatter *al optræden*, men nu kun *erhvervsarbejde*. Disse forhold støtter ikke en antagelse om at ordningen med forhåndsgodkendelse er baseret på meget tungtvejende hensyn.

Hertil kommer at ombudsmanden går ud fra at hensynet til at undgå at de studerende skader deres faglige udvikling, kan varetages på anden måde end gennem en ordning om forhåndsgodkendelse, f.eks. ved at skolen efterfølgende reagerer når eventuelle skadevirkninger måtte vise sig. Hvis eleverne udebliver fra den mødepligtige undervisning mv., kan skolens disciplinære regler anvendes.

På den baggrund er det efter min opfattelse meget tvivlsomt om Statens Teaterskole har tilstrækkelig hjemmel i 'anstaltsforholdet' til at opretholde ordningen med forhåndsgodkendelse af de studerendes optræden der ikke er en del af undervisningen. Det gælder efter min opfattelse også selv om godkendelseskravet nu er begrænset til *erhvervsarbejde/offentlige scenografier og iscenesættelser*.

Ombudsmanden henstiller derfor til Kulturministeriet at sørge for at forhåndsgodkendelsesordningen ikke opretholdes på det foreliggende grundlag.

Ombudsmanden beder om at blive orienteret om hvad der videre sker i sagen.

...”