



## Afslag på aktindsigt i Københavns Teaters sag vedrørende ansættelse af fire teaterchefer på private teatre

*En journalist klagede til ombudsmanden over Kulturministeriets afslag på en anmodning om aktindsigt i grundlaget for Københavns Teaters ansættelse af fire teaterchefer på fire forskellige teatre. Ministeriet havde henvist til at ansættelsessagen ikke var omfattet af offentlighedsloven fordi der var tale om en ansættelsessag "i det offentlige tjeneste" (offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.).*

18. september 2007

2007-7-1

Forvaltningsret:  
11241.1  
11241.3

*Under ombudsmandens behandling af klagen lagde ministeriet imidlertid til grund at de enkelte teatre ikke kunne anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet fastholdt dog afslaget på aktindsigt, nu med henvisning til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6).*

*Ombudsmanden mente at både hensynene til ansøgerne og det offentlige interesse i at kvalificerede ansøgere ville søge opslåede stillinger i tillid til at der ikke blev givet aktindsigt, kunne begrunde afslaget på aktindsigt (§ 13, stk. 1, nr. 6).*

*Ombudsmanden mente således ikke han kunne kritisere resultatet af det meddelte afslag på aktindsigt.*

*Ombudsmanden gjorde dog Københavns Teater og Kulturministeriet bekendt med at de ikke burde have henvist til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., i det oprindeligt meddelte afslag på aktindsigt.  
(J.nr. 2007-0579-701).*

En journalist, A, anmodede i brev af 11. oktober 2006 Københavns Teater om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af teaterchefer på teatrene under Københavns Teater, herunder de enkelte ansøgninger, bilag og skrivelser mv.

Københavns Teater meddelte A afslag herpå i brev af 18. oktober 2006. Københavns Teater skrev at sager om ansættelse ikke var omfattet af offentlighedsloven. Teateret skrev også at diskretion var en forudsætning for ansættelsesproceduren, og at hensynet til ansøgerne vejede tungt.

A klagede til Kulturministeriet i en e-mail af 23. oktober 2006. Kulturministeriet afviste i brev af 26. oktober 2006 at behandle A's klage idet der ikke var fastsat en klageadgang for Københavns Teaters afgørelser til Kulturministeriet.

A klagede herefter til mig i en e-mail af 30. oktober 2006. Jeg sendte A's henvendelse videre til Kulturministeriet den 21. november 2006 med henblik på at ministeriet tog stilling til om ministeriet kunne behandle klagen som led i ulovbestemt rekurs eller tilsyn. Jeg bad også Kulturministeriet om at tage stilling til om Københavns Teater var en del af den offentlige forvaltning (bl.a. med henblik på om teatret var omfattet af min kompetence).

Kulturministeriet meddelte i brev af 19. december 2006 at Københavns Teater måtte anses for en del af den offentlige forvaltning. Men ministeriet skrev også at Københavns Teater måtte anses for en uafhængig institution, og at der derfor ikke var en ulovbestemt klageadgang til ministeriet.

I brev af 11. januar 2007 skrev jeg til Kulturministeriet at jeg var enig med ministeriet i at Københavns Teater var en del af den offentlige forvaltning. Jeg bad imidlertid ministeriet om at tage stilling til Københavns Teaters afgørelse som led i almindelig sektortilsyn.

Kulturministeriet tog herefter stilling til Københavns Teaters afslag på aktindsigt som led i almindeligt sektortilsyn. Ministeriet skrev i brev af 8. februar 2007 bl.a.:

"Københavns Teater begrundet sin afgørelse af 18. oktober 2006 om afslag på Deres anmodning om aktindsigt i beslutningsgrundlaget vedrørende ansættelsen af teaterchefer på de fem teatre under Københavns Teater med, at sager om ansættelse efter offentlighedsloven ikke er undergivet aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., omfattes sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste ikke af offentlighedsloven.

Ansættelse af teaterchefer inden for Københavns Teater sker ved indsendelse af ansøgninger til Københavns Teater, som er ansvarlig for ansættelsen af teatercheferne.

Da Københavns Teater er at anse som en del af den offentlige forvaltning, kan Kulturministeriet tilslutte sig Københavns Teaters afgørelse, hvorefter adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven ikke omfatter ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. "

A klagede til mig på ny i e-mail af 12. februar 2007 hvor A bad mig om at tage stilling til afslaget på aktindsigt, herunder princippet om meroffentlighed.

I brev af 2. april 2007 bad jeg Kulturministeriet og Københavns Teater om udtalelser i anledning af A's klage. Jeg bad om at få nærmere oplysninger om hvorfor myndighederne havde lagt til grund at der var tale om en ansættelsessag i det "offentlige tjeneste", jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt.

Kulturministeriet indhentede en udtalelse af 8. juni 2007 fra Københavns Teater. Københavns Teater redegjorde i udtalelsen nærmere for organiseringen mv. af de fire teatre som fra sæsonen 2007-2008, og de efterfølgende tre sæsoner modtager drifts- og produktionstilskud fra Københavns Teater, og hvor Københavns Teater har ansat de pågældende teaterchefer. Det drejer sig om Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater. Derudover oplystes det at der også ydes drifts- og produktionstilskud til folke-teatret.dk, men at dette teater refererer til Kulturministeriet, og at det derfor ikke er Københavns Teater der har truffet beslutning om ansættelse af teaterchefen. Om oprettelsen af de fire teatre anføres det i Københavns Teaters udtalelse:

” ...

### *Institutionernes oprettelse*

Teatrene er ikke konkret oprettet ved lov, men teaterselskabernes nuværende udformning blev fastlagt i forbindelse med ændringen af teaterloven i 1990, der hjemlede, at Den Storkøbenhavnske Landsdelsscene blev omdannet til Det Storkøbenhavnske Teaterfællesskab.

Landsdelsscenen havde drevet de forskellige scener og havde eksempelvis personalet ansat centralt. Som følge af lovændringen blev der oprettet teaterselskaber som selvejende institutioner, der skulle drive de enkelte teatre, som den tværkommunale organisation DST havde besluttet at yde tilskud til. De selvejende institutioner blev således oprettet med baggrund i en beslutning i styrelsen for 'en tværkommunal organisation' (som det står i loven fra 1990), der kan sidestilles med en kommunalbestyrelsesbeslutning.

Disse selskaber driver fortsat teatrene, og dermed også de teatre som Københavns Teaters bestyrelse har besluttet skal ydes tilskud fra sæson 2007/08, og hvor direktøransættelserne har fundet sted.

Fra 1. juli 2007, hvor de nye direktører tiltræder og teatrene modtager tilskud i henhold til Københavns Teaters Strategi, tiltræder også teatrenes nye bestyrelser.

Disse bestyrelser, der er på op til 6 medlemmer, er udpeget af Københavns Teater. Teatrenes medarbejdere indstiller 1 medlem til bestyrelsen, ligesom hjemkommunen har haft mulighed for at indstille 1 medlem. Frederiksberg Kommune har gjort brug af denne mulighed (til bestyrelserne for Betty Nansen Teatret og Camp X), mens Københavns Kommune ikke har ønsket at udpege et medlem. Københavns Teater udpeger selv de øvrige 4 medlemmer og beskikker den samlede bestyrelse.

...

Med overgangen til den ny struktur pr. 1. juli 2007 udformer teatrene nye vedtægter med baggrund i et paradigme (minimumsbestemmelser) som Københavns Teater har udformet. Dette paradigme vedlægges sammen med de gældende vedtægter for de fire teatre.

Et særligt forhold gør sig gældende for Camp X, der er et nyt teater initieret af Københavns Teater i henhold til Københavns Teaters Strategi. Camp X er dannet ved en fusion af Avenue-T og Rialto Teatret, der hermed nedlægges som selvstændige enheder og erstattes af den ny institution Camp X. Camp X er således oprettet af Københavns Teater, der er en offentlig myndighed, hvis egen oprettelse er hjemlet i teaterloven. Rent juridisk sker dannelsen af Camp X ved, at selskabet Avenue-T ændrer navn til Camp X og vedtægterne ændres i henhold til den ny struktur.

...

Det fremgår af en oversigt over de forventede indtægter i sæsonen 2007-2008 for de fire teatre at Camp X forventes at være rent finansieret ved tilskud fra staten, mens de tre andre teatre forventes at have billetindtægter på mellem 32 pct. og 45 pct. af de samlede indtægter. Det er ikke klart for mig om de forventede billetindtægters størrelser er inklusive statens tilskud til teaterbilletter.

Københavns Teater vedlagde som bilag til sin udtalelse af 8. juni 2007 en beskrivelse af de minimumsbetingelser som skal gælde for de tilskudsmodtagende teatre. I minimumsbetingelserne er der bl.a. anført:

*"Tilskudsbetingelser fælles for alle teatrene*

Bekendtgørelser af 26. april 2006 om hhv. Københavns Teater (bekendtgørelse nr. 367, Hovedstadens Teater) og om formidlingstilskud til nedbringelse af billetpriser (bekendtgørelse nr. 265), fastlægger en række tilskudsbetingelser, som de teatre, der indgår i Københavns Teater, skal overholde. Bekendtgørelserne er vedlagt som bilag.

Hertil kommer en række supplerende tilskudsbetingelser fastsat af Københavns Teater:

### *Kunstneriske forhold*

- Teatrenes repertoire skal holde sig inden for rammerne af den profil for teatret, som Københavns Teater har fastlagt. De enkelte teatres profiler fremgår af Strategi Kbh. T.
- Teaterdirektørerne skal indgå i ledelsesgruppen for Københavns Teater. Ledelsesgruppens funktioner fremgår af Strategi Kbh. T.
- Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter for teaterdirektørernes mulighed for at varetage kunstneriske opgaver på eget teater samt andet lønnet arbejde uden for eget teater.

### *Økonomi*

- Teatrene skal tilslutte sig et fælles aktivitetsbaseret økonomistyringssystem, for hvilket principperne er beskrevet i Strategi KbhT, herunder retningslinjer for teatrenes adgang til at optage lån.
- Teatrene skal tilslutte sig de regler og retningslinjer, som Københavns Teater jf. Bekendtgørelse nr. 367 af 26. april 2006 om Københavns Teater fastsætter, for
- Kapitaltilskud (§ 10).
- Tilbageførselsordninger (§ 11). Hensigten med tilbageførselsordningen er at sikre Københavns Teater mulighed for at føre store, akkumulerede overskud på de enkelte teatre tilbage til Københavns Teater.
- Teaterbygningernes inventar (§ 12).
- Samspil mellem offentlig og privat finansiering af teatrenes drift og produktion.

### *Markedsføring og kommunikation*

- Teatrene skal tilslutte sig de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter, for
  - Billetformidlingsordningen.
  - Uddeling af fribilletter. Retningslinjer fastsættes i samarbejde med teatrene.
  - En fælles prisstruktur med minimumspriser i et antal priskategorier.
  - Teatrenes deltagelse i Københavns Teaters fælles markedsføringsindsats.
  - Deltagelse i Københavns Teaters fælles hjemmeside.
  - Københavns Teaters samlede kommunikationsstrategi.
- Teatrene skal i deres resultataftaler med Københavns Teater fastlægge forpligtende handlingsplaner og mål for, hvorledes Københavns Teaters overordnede mål for ændring af teaterkulturen kan opfyldes.

#### *Organisation*

- Teatrene skal indgå flerårige resultataftaler med Københavns Teater, for hvilke principper og indhold er beskrevet i bekendtgørelse nr. 367 om Københavns Teater af 26. april 2006, § 8 samt i Strategi KbhT.
- Teatrene skal tilslutte sig de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter, for teatrenes indbyrdes samarbejde samt med sekretariat og bestyrelse for Københavns Teater. Herunder må teatrene ikke afholde udgifter til deltagelse i interne samarbejdsfora, hvis virksomhed i øvrigt er Københavns Teater uvedkommende.
- Teatrene skal korrigere deres vedtægter i overensstemmelse med retningslinjer fastlagt af KbhT. Hensigten hermed er, at Københavns Teater kan sikre sig, at der ikke er modstrid mellem teatrenes vedtægter og de bestemmelser, der generelt er gældende for de teatre, der indgår i Københavns Teater.

– Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastlægger, for at fremme mangfoldighed og ligestilling på teatrene.

– Teatrene skal følge de retningslinjer, som Københavns Teater fastsætter, for resultatlønsaftaler for teaterdirektørene.”

Københavns Teater sendte desuden et eksemplar af de udfærdigede minimumsbestemmelser for de enkelte teatres nye vedtægter. Det fremgår heraf (pkt. 3.1) at teatrene anses for erhvervsdrivende fonde der i medfør af § 1, stk. 4, nr. 5, i lov om erhvervsdrivende fonde er undtaget fra fondslovgivningen så længe institutionen modtager støtte fra Københavns Teater i henhold til teaterloven. Det fremgår at teatrene kun kan foretage udlodning af den disponible grundkapital i overensstemmelse med formålet inden for de af teaterlovens udstukne rammer for teatervirksomhed i regi af Københavns Teater (pkt. 6.2). Det fremgår også at teatrene skal føre og aflægge regnskab til Københavns Teater i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler om regnskab og revision for tilskudsmodtagere i henhold til teaterloven, og at Københavns Teater udpeger teatrenes revisorer (pkt. 13.3 og 13.4). Ændringer af teatrets vedtægter kan kun ske med Københavns Teaters godkendelse (pkt. 14.1), og foreligger der en eventuel formue ved teatrets opløsning, må den alene anvendes til teaterformål og efter godkendelse af Københavns Teater (pkt. 14.3).

På baggrund af Københavns Teaters udtalelse lagde Kulturministeriet til grund at de enkelte teatre ikke kan anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet fastholdt afslaget på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet anførte i udtalelsen af 3. juli 2007 bl.a. følgende:

”Efter en samlet vurdering finder Kulturministeriet, at de enkelte teatre ikke kan siges at være en del af den offentlige forvaltning. Ministeriet har i den forbindelse særligt lagt vægt på, at teatrene ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at teatrenes hovedfunktioner og opgaver ikke ligner de opgaver, som en offentlig forvaltningsmyndighed varetager. Endvidere har de enkelte teatre autonomi, når det gælder den daglige drift.



På den baggrund må Kulturministeriet være tilbøjelig til at mene, at ansættelsen af teaterlederne på de enkelte teatre ikke kan betragtes som ansættelse i det offentlige tjeneste, uanset det er Københavns Teater, der som offentlig myndighed træffer beslutning om ansættelserne.

Kulturministeriet finder imidlertid, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt. også gør sig gældende i denne sag. Det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1.pkt., at bestemmelsen har til formål at sikre, at kvalificerede ansøgere ikke afholder sig fra at søge stillinger i det offentlige på grund af risikoen for, at deres ansøgninger skal blive undergivet aktindsigt. På den måde sidestilles ansættelse i det offentlige med ansættelse i det private, når det gælder diskretion. Det er Kulturministeriets vurdering, at det ville blive endog meget vanskeligt at rekruttere kvalificerede ansøgere til stillingerne som teaterchefer på de københavnske teatre, hvis ansøgningerne var undergivet aktindsigt. Den særlige konstruktion i teaterloven, hvor institutionen Københavns Teater formelt ansætter lederne på de enkelte teatre, bør efter ministeriets opfattelse ikke føre til, at der kan gives aktindsigt i ansøgninger m.v.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt 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. Bestemmelsen kan efter lovmotiverne og praksis navnlig finde anvendelse i situationer, hvor tilsvarende beskyttelsesinteresser, som ligger bag andre udtrykkelige undtagelsesbestemmelser i loven, gør sig gældende, men hvor de udtrykkelige bestemmelser er utilstrækkelige. Efter Kulturministeriets opfattelse må de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 1. pkt., have en afsmittende effekt på bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6. Beskyttelsesinteressen for ansøgere til stillinger i det offentlige tjeneste bør efter ministeriets opfattelse tillægges samme vægt, når det gælder ansættelse i en stilling på selvejende institutioner, når den formelle ansættelsesproces varetages af den offentlige forvaltning, i dette tilfælde Københavns Teater.

På den baggrund fastholder Kulturministeriet under henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ministeriets afslag på (A)'s anmodning om aktindsigt.

Kulturministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, men ministeriet finder ikke grundlag for at give meroffentlighed i den pågældende sag.”

A fastholdt i en e-mail af 2. august 2007 at principperne for meroffentlighed må føre til aktindsigt i sagen. A henviste til den brede debat og efterfølgende usikkerhed i offentligheden om Københavns Teaters ageren i forhold til ansættelsen af teaterdirektørerne.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **”1. Min undersøgelse**

Jeg indledte min undersøgelse af sagen på baggrund af Københavns Teaters og Kulturministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., som begrundelse for at give afslag på aktindsigt i Københavns Teaters grundlag (ansøgningerne mv.) for ansættelse af de fire teaterchefer på henholdsvis Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater.

Ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., gælder loven ikke ’for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste’.

Beslutningen om ansættelse af de fire teaterchefer blev truffet af Københavns Teater (som er en offentlig myndighed), men det fremgik af regelgrundlaget og ansættelsesbrevene at teatercheferne blev ansat på de enkelte teatre – henholdsvis Betty Nansen Teatret, Camp X, Nørrebro Teater og Østre Gasværk Teater – og at det således var de enkelte teatre der var ansættelsesmyndigheden, jf. § 15, stk. 1, 3. pkt., i bekendtgørelse nr. 367 af 26. april 2006 om Hovedstadens Teater.

Hvis offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., skulle finde anvendelse på ansættelsessagen, som oprindeligt anført af myndighederne, kunne det derfor have betydning om de fire teatre også måtte anses for en del af den offentlige forvaltning. Jeg bad derfor om i min høring at myndighederne redegjorde for om de enkelte teatre kunne anses for omfattet af den offentlige forvaltning, således at man kunne lægge til grund at teatercheferne var ansat ’i det offentliges tjeneste’.

Nedenfor under punkt 2 har jeg behandlet spørgsmålet om anvendelsen af offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., som Kulturministeriet i sit høringssvar til mig kommer frem til ikke kan finde anvendelse.

Dernæst har jeg under punkt 3 behandlet spørgsmålet om den nu anvendte bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og spørgsmålet om meroffentlighed.

## **2. Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., og de fire teatre**

Offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., har følgende ordlyd:

'Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste'.

Bestemmelsen er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslov fra 1970. Beskrivelsen af gældende ret i relation til den tidligere bestemmelse findes bl.a. i betænkning om offentlighedslovens revision (nr. 857/1978) hvor der er optrykt en rapport fra en arbejdsgruppe som særligt skulle beskæftige sig med aktindsigt i ansættelsessager og forfremmelsessager, s. 380 f.

Det anføres i arbejdsgruppens rapport (betænkningen s. 384) om afgrænsningen af det 'offentlige tjeneste' at det er forudsat at bestemmelsen alene finder anvendelse på ansættelse inden for den offentlige forvaltning, det vil sige i forhold til myndigheder hvis virksomhed i andre henseender er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Praksis og afgrænsningen af offentlighedslovens § 1, stk. 1, 'den offentlige forvaltning', er ligeledes beskrevet i den anførte betænkning. Om afgrænsningen mellem den offentlige forvaltning og private institutioner er der på s. 87 anført:

*'3. Institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag*

Offentlighedsloven vedrører som nævnt alene de organer, der kan henregnes til 'den offentlige forvaltning'. Det er derfor utvivlsomt, at institutioner af privatretlig karakter, såsom selskaber, stiftelser, foreninger o.s.v., i almindelighed ikke vil være omfattet af lovens bestemmelser.

I visse tilfælde er sådanne institutioner, hvis retsgrundlag er privatretligt, imidlertid helt eller delvis undergivet offentlig indflydelse eller kontrol, f.eks. i form af aktiebesiddelse eller ved det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse/og eller institutionens daglige drift. Det forekommer ligeledes, at privatretligt organiserede institutioner er tillagt funktioner af klart offentligretlig karakter, samt at sådanne institutioners virksomhed helt eller delvis finansieres ved tilskud fra det offentlige.

På denne baggrund er det påkrævet at foretage en nærmere afgrænsning mellem de institutioner, der uanset deres retsgrundlag må henregnes til den offentlige forvaltning, og de institutioner, der som enheder af privatretlig karakter falder uden for loven.

...

Den nærmere fastlæggelse af lovens rækkevidde i forhold til privatoprettede institutioner, foreninger m.v. giver anledning til betydelig tvivl. Dette hænger navnlig sammen med, at de nævnte private institutioner, foreninger m.v. i vidt omfang modtager tilskud fra det offentlige til deres virksomhed. Modtagelsen af tilskud fra det offentlige kan vel ikke i sig selv antages at medføre, at institutionen må anses for omfattet af loven, jfr. således udtrykkeligt F.T. 1969/70 tillæg A, sp. 586. Men i almindelighed er det en betingelse for at opnå et sådant tilskud, at virksomheden indordnes under mere eller mindre intensiv regulering, tilsyn og kontrol fra det offentliges side. Det offentliges indflydelse kan herigennem antage et sådant omfang, at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Afgørelsen af, om en bestemt tilskudsinstitution omfattes af loven, kan som nævnt ikke træffes alene på grundlag af det offentlige tilskuds procentuelle størrelse. I de sager, justitsministeriet har haft forelagt med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, har man derfor givet udtryk for, at afgørelsen må bero på en samlet vurdering, hvorunder der navnlig også må lægges vægt på, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden efter de gældende regler kan øve indflydelse på institutionens daglige drift, f.eks. gennem repræsentation i bestyrelsen og lignende eller ved ansættelse af medarbejdere ved institutionen.'

Udgangspunktet er således at institutioner oprettet på privatretligt grundlag (i modsætning til institutioner oprettet ved lov eller med hjemmel i lov) falder uden for den offentlige forvaltning. De fire teatre er alle oprettet på privatretligt grundlag.

Udgangspunktet kan imidlertid fraviges hvis den samlede offentlige regulering, tilsyn og kontrol er så intensiv at den private rådighed i realiteten er bragt til ophør.

Retspraksis viser at der skal ganske meget til for at en institution, som er oprettet på privatretlige grundlag, kan anses for at være omfattet af den offentlige forvaltning. Jeg henviser til Højesteretsdommene som er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 1322 (dommen om Københavns Kulturbys Fond 1996), 2006, s. 782 (dommen om Silkeborg Handelsskole), og 2001, s. 2343 (dommen om Beredskabsforbundet). Den sidstnævnte dom er udeladt i Ugeskriftet, bortset fra et referat hvoraf det fremgår at de omstændigheder at Beredskabsforbundet modtog støtte fra det offentlige, at forbundet var undergivet tilsyn fra Indenrigsministeriet, og at forbundet skulle aflægge regnskab efter statens regler, ikke indebar at forbundet kunne anses for at være omfattet af den offentlige forvaltning.

Selv om Københavns Teater – som anses for en offentlig myndighed – har en omfattende styring og kontrol med de teatre der modtager drifts- og produktionsstøtte, mener jeg ikke at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Kulturministeriets egen vurdering af at de enkelte teatre der modtager støtte, falder uden for den offentlige forvaltning.

At teaterdirektørerne bliver ansat på de enkelte teatre – som ikke anses for en del af den offentlige forvaltning – må, som nu anført af Kulturministeriet, betyde at offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ikke finder anvendelse på aktindsigtsanmodningen.

Københavns Teater og Kulturministeriet burde derfor ikke have henvist til denne bestemmelse i det oprindeligt meddelte afslag på aktindsigt. Jeg har gjort myndighederne bekendt hermed.

### **3. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og meroffentlighed**

Ministeriet har i udtalelsen af 3. juli 2007 påberåbt sig undtagelsesbestem- melsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

6)

private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

*Stk. 2.* Gør hensyn som nævnt i stk. 1, sig kun gældende for en del af et do- kument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige ind- hold.'

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, er en enslydende videreførelse af den tidli- gere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 4. Det er forudsat i forarbejderne og i betænkning nr. 857/1978, s. 259 f, at bestemmelsen alene finder anvendelse hvor der er et klart behov herfor.

Beskrivelsen af gældende ret efter den tidligere bestemmelse viser (s. 260 f i betænkningen) at bestemmelsen er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser der som sådan er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Hensynet til bl.a. ansøgerne (diskretion) til stillinger i det offentlige tjeneste er således varetaget i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ved at disse sager ikke er omfattet af loven. Tilsvarende er der for ansøgerne til stillinger i det offentlige tjeneste alene adgang til oplysninger der vedrører ansøgerens egne forhold og dermed ikke oplysninger om medansøgerne (forvaltningslovens § 10, stk. 2).

I forbindelse med den nugældende offentlighedslov blev der i betænkning nr. 857/1978 foreslået en ordning med en vis udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt i ansættelsessager (i det offentlige tjeneste). Der skulle således kunne udleveres ansøgerlister medmindre hemmeligholdelse var påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til ansøgernes forhold (jf. forslaget til § 7, stk. 1, betænkningen s. 36). Dette forslag udgik imidlertid af det endelige lovforslag idet der, under Folketingets behandling, blev rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af en sådan ordning som kunne tænkes at afholde kvalificerede fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3079 f.

Formålet med § 2, stk. 2, 1. pkt., er således at man ikke vil risikere at adgangen til aktindsigt vil afholde kvalificerede ansøgere fra at søge stillinger i det offentlige. Heri ligger både hensyn til det offentlige – at man kan få ansøgere til at søge stillingerne – og samtidig hensynet til ansøgernes interesse i ikke at få offentliggjort det faktum at vedkommende har søgt den pågældende stilling (uden at få den), og de oplysninger af privat karakter der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen.

Jeg mener ikke jeg har grundlag for at kritisere at disse hensyn, som anført af Kulturministeriet, kan begrunde at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, finder anvendelse på ansøgningerne og notater herom i Københavns Teaters ansættelsessag om de fire teaterchefer, og at disse hensyn samtidig også kan begrunde afslag på meraktindsigt.

Hertil kommer at Justitsministeriet har lagt til grund at en myndighed ikke kan give aktindsigt i videre omfang i oplysninger om hvem der har søgt en stilling i det offentlige, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil. Ministeriet har begrundet det med at det på baggrund af bl.a. forarbejderne til bl.a. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., må anses for at være Folketingets opfattelse at en oplysning om hvem der har søgt en stilling i det offentlige, anses for fortrolig, og at en videregivelse af sådanne oplysninger vil være i strid med de almindelige bestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven om tavshedspligt, medmindre der er en klar lovbestemmelse om at disse er fraveget. Justitsministeriets udtalelse er gengivet i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave. s. 284 f.

Jeg kan derfor ikke kritisere resultatet af det meddelte afslag på aktindsigt, og jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af din klage.”