



Den fria konsten i kris och krig

Att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till
levande kultur i Sverige under kris och krig

Anna McWilliams, Patrik Baard, Liine Bock-Jaanivald,
Pernilla Johansson och Ellinor Reinke

Anna McWilliams, Patrik Baard, Liine Bock-
Jaanivald, Pernilla Johansson och Ellinor Reinke

Den fria konsten i kris och krig

Att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i
Sverige under kris och krig

Titel	Den fria konsten i kris och krig – Att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig
Title	Artistic freedom in crisis and war – Securing artistic freedom and access to culture in Sweden during crisis and war
Rapportnr	FOI-R--5813--SE
Månad	Februari
Utgivningsår	2026
Antal sidor	76
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Kulturrådet och Konstnärsnämnden
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13982
Godkänd av	Anders Norén
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Jorik Kleen, Unsplash License

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Förord

Kulturlivet lyfts som viktigt för Sverige i händelse av krig. Internationella och historiska exempel visar att konst kan ha en viktig roll i att skapa gemenskap, hantera trauma och inge hopp. Möjligheterna att både skapa och ta del av konst i kris och krig blir därför viktiga. Det går däremot också att se i internationella exempel att konsten använts som ett verktyg för propaganda, att vända människor emot varandra eller skapa spänningar och konflikter. Det går med andra ord inte att automatiskt anta att konsten är positiv.

Ett användande av konsten för att uppnå andra syften än att skapa konst för sin egen del är dessutom alltid en instrumentalisering, något som sker till viss del redan idag genom de kulturpolitiska målen. Det är en naturlig del av dagens kulturpolitik. Det finns mekanismer som ska skydda den fria konsten från styrning genom lagstiftning och principer, exempelvis yttrandefrihet och armlängds avstånd. Men hur kan konsten påverkas av kris och krig? Hur står sig den fria konsten i ett samhälle påverkat av krig? Hur går det att redan i fredstid säkerställa att den fria konsten ska stå stark även i tider av stor påverkan, fysisk förstörelse eller polarisering?

I denna rapport görs en första ansats att svara på denna fråga. Det är ett första steg i vad som kommer vara en längre resa i att förstå hur en beredskap kan skapas inom kultursektorn, ett område där många olika aktörer kommer att behövas i arbetet framöver.

Anna McWilliams

Projektledare Stockholm, januari 2026

Sammanfattning

I den här rapporten beskrivs resultatet av en studie som har utförts på uppdrag av Kulturrådet och Konstnärsnämnden under 2025. Syftet med studien har varit att utforska förutsättningarna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig och har utgått från följande frågeställningar:

- Hur riskerar den konstnärliga friheten i Sverige att påverkas av hybridkrigföring, anfallskrig och andra säkerhetspolitiska utmaningar?
- Vilken rättslig ställning har konsten och kulturen i totalförsvaret?
- Var i den svenska kulturpolitiska modellen finns sårbarheter vid kris och krig?

Studien är tänkt att ge underlag för att öka förståelsen för vilka förutsättningar som finns avseende beredskapen för att upprätthålla fri konst och kultur i händelse av kris eller krig idag och föreslå vidare studier för hur beredskapssystemet inom kulturområdet på sikt ska kunna utvecklas.

Denna studie har utgått från tre huvudsakliga perspektiv: hotperspektivet, det juridiska perspektivet och det förvaltningspolitiska perspektivet.

Rapporten visar att den konstnärliga friheten i Sverige med största säkerhet kommer att påverkas av hybridkrigföring, anfallskrig och andra säkerhetspolitiska utmaningar, på liknande sätt som i historiska och internationella konflikter. Konsten och kulturen har en stark rättslig ställning i fred såväl som i krig, dels genom grundlagarna och dels genom internationella konventioner. Dessa rättigheter kan begränsas men det är strikt reglerat i vilka syften detta får ske och hur långt en sådan begränsning får gå.

Den kulturpolitiska modellen innehåller både skydd och sårbarheter vid kris och krig men dessa påverkas framför allt av hur de används och i vilket syfte. Även om dagens förvaltningssystem värnar om den fria konsten utgår det ifrån att dagens system respekteras och efterföljs. För den som vill påverka, kanske framför allt från ett inomstatligt perspektiv, går det att göra justeringar som kan få stor effekt. Det finns redan idag exempel på hur försök till styrning och påverkan sker och dessa försök kommer med största säkerhet bli mer förekommande i kris och krig.

Nyckelord: konstnärlig frihet, konstnärliga rättigheter, konst i kris, konst i krig, Kulturrådet, Konstnärsnämnden

Summary

This report describes the results of a study carried out on behalf of the Swedish Arts Council and the Swedish Arts Grants Committee in 2025. The purpose of the study was to explore the conditions for maintaining artistic freedom and access to culture in Sweden during crises and war and aims to answer the following questions:

- How is artistic freedom in Sweden at risk of being affected by hybrid warfare, war, and other security policy challenges?
- What legal status do art and culture have in total defence?
- Where are the vulnerabilities in the Swedish cultural policy model in times of crisis and war?

The study is intended to increase the understanding of the conditions regarding preparedness to maintain free art and culture in Sweden in the event of a crisis or war and to suggest further studies for cultural preparedness. This study has been based on three main perspectives: the threat perspective, the legal perspective, and the public administration policy perspective.

The report shows that artistic freedom in Sweden will almost certainly be affected by hybrid warfare, war, and other security policy challenges. Art and culture have a strong legal protection in both peace and war, partly through the constitution and partly through international conventions. These rights can be restricted, but it is strictly regulated for what purposes restrictions may be applied and how far such restrictions can go.

The cultural policy model contains both protection and vulnerabilities in times of crisis and war, but these are primarily affected by how they are used and for what purpose. Even though today's administrative system safeguards free art, it presupposes that the current system is respected and followed. For those who want to exert influence, especially from a domestic perspective, adjustments can be made that could have a significant effect. We already see today how attempts to control and influence occur, and these attempts will almost certainly become more common in times of crisis and war.

Keywords: artistic freedom, the arts in crises, the arts in war, the Swedish Arts Council, the Swedish Arts Grants Committee

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Syfte	11
1.2	Metod och avgränsningar	11
1.3	Begrepp	13
1.3.1	Kultur, konst och kulturarv	13
1.3.2	Kris och krig	14
1.4	Disposition	15
2	Hotperspektivet	16
2.1	Sverige i krig	17
2.2	Konflikt och konst.....	18
2.3	Konstens roll i kriget i Ukraina	19
2.3.1	Konst som motstånd	19
2.3.2	Konsten som traumahantering.....	20
2.3.3	Konst som dialog	20
2.4	Lärdomar från historien.....	21
2.4.1	Andra världskriget	21
2.4.2	Krigen i forna Jugoslavien	22
2.5	Samtida begränsningar.....	23
2.6	Kommentarer till hotperspektivet.....	24
3	Det juridiska perspektivet	25
3.1	Svensk rätt	26
3.1.1	Rättigheterna.....	28
3.1.2	Begränsningar av rättigheterna	29
3.1.3	Krigsförhållanden och kriser	30
3.2	Folkrätt	32
3.2.1	Folkrätt i en svensk kontext	32
3.2.2	Två rättigheter som hänger ihop	33
3.2.3	Begränsningar och undantag.....	35
3.2.4	Väpnad konflikt.....	36
3.3	Kommentarer till det juridiska perspektivet.....	38

4	Det förvaltningspolitiska perspektivet	41
4.1	Konstnärlig frihet och normer	42
4.1.1	Konstens och kulturens autonomi	43
4.1.2	Konstens och kulturens instrumentalisering.....	45
4.2	Normer i praktiken	47
4.2.1	Hur spelar normer roll?	47
4.2.2	Tillämpningen av principen	48
4.2.3	Svagheter på lokal nivå	49
4.3	Finansiering	49
4.3.1	Hur spelar finansiering roll?	49
4.3.2	Finansieringsnivåer.....	50
4.3.3	Finansieringskällor	52
4.4	Organisering	53
4.4.1	Hur spelar organisering roll?	53
4.4.2	Ekosystemets mångfald.....	53
4.4.3	Styrning och samverkan	55
4.4.4	Utnämningssmakt.....	57
4.5	Kommentarer till det förvaltningspolitiska perspektivet	57
5	Diskussion och slutord	60
5.1	Reflektioner.....	60
5.2	Reflektioner kring arbetet med beredskapen framöver.....	62
5.3	Sammanfattning av studiens resultat	64
6	Referenser	66
6.1	Svenska offentliga dokument	66
6.2	Traktat.....	67
6.3	Rättsfall.....	68
6.4	Böcker, antologier och vetenskapliga publikationer.....	70
6.5	Internationella rapporter och organisationer	73
6.6	Mediekällor	75

1 Inledning

Uppbyggnaden av totalförsvaret i Sverige är i full gång och beredskapen är i fokus för de flesta sektorer i samhället. För kultursektorn är det framför allt skyddet för det fysiska kulturarvet som har varit i fokus. Men kultursektorn är mycket bredare än kulturarvet och innefattar allt ifrån kunskapsbärande institutioner som bibliotek och museum till konstnärsorganisationer och enskilda konstnärer. Kulturlivet har lyfts som viktigt för försvarsvilja och motståndskraft men vad detta kulturliv består av eller hur beredskapen för den ska se ut är i dagsläget oklart.¹ Denna rapport är ett första steg i att undersöka hur förutsättningarna för beredskapen kan se ut inom kultursektorn och är skriven på uppdrag av Kulturrådet och Konstnärsnämnden.

Beredskapen behövs för att något värdefullt behöver skyddas i händelse av kris och krig. Det kan handla om dricksvattenförsörjning, säkrade transporter, energiförsörjning eller skyddet av befolkningen. Så vad är det som behöver skyddas inom kulturen och konsten? Även om det finns evidens som visar på mätbara värden inom kulturen, exempelvis att deltagande i kultur även ger högre deltagande i det civila och demokratiska samhället,² är värdena inte nödvändigtvis mätbara på samma sätt som värdet av rent dricksvatten eller en oskadd befolkning. Bland annat för att kulturens effekter ofta sker inom enskilda människor.³ Det betyder dock inte att kulturen och konsten inte är värda att skydda. Tvärtom, kulturen och den fria konsten har ett egenvärde i en liberal demokrati liknande yttrandefriheten, den fria vetenskapen och fri journalistik. Utöver sitt egenvärde är dessa företeelser också centrala för det demokratiska samhällets funktionssätt. Kulturella aktiviteter kan exempelvis bygga socialt kapital och på så sätt agera som ett sammanfogande kitt som håller ihop samhällen. Kulturella aktiviteter har också visats skapa tillit, tolerans, solidaritet och sammanhållning.⁴ Detta kan vara avgörande förmågor i kris och krig. Faktum är att världen över utsätts kulturen för påverkan, det vill säga försök att manipulera attityder, på många olika sätt, just för att den anses viktig för befolkningen och på så sätt blir ett vapen för den som vill påverka, försvaga och polarisera.⁵

Den konstnärliga friheten kan beskrivas som ett ideal där konsten och kulturen är fri från påverkan och i stället är resultatet av fria kreativa processer.⁶ Det finns inte *en* specifik lag som skyddar den konstnärliga friheten men det betyder inte att den inte är

¹ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*; A. McWilliams, *Konstens roll i krig*, FOI Memo 8882 (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025).

² European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture and ECORYS, *Culture and democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion – Lessons from international research*, (Publications Office of the European Union, 2023), s. 5.

³ K. Grinell, Rapport 2020:1, *Kulturens värde och sociala effekter* (Göteborgs Stads kulturförvaltning 2020) s. 17.

⁴ European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture and ECORYS, *Culture and democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion – Lessons from international research*, s. 5.

⁵ G. Giannopoulos, H. Smith, M. Theodoridou, *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, EUR 30585 EN, (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021), s.30.

⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*. Rapport 2021:1 (2021) s.8.

skyddad. Skyddet återfinns i flera lagar samt i det sätt som den svenska förvaltningen är uppbyggd, exempelvis den förvaltningspolitiska normen armlängds avstånd (för vidare definition se 4.1.1). Det kan beskrivas som att ”konstnärlig frihet är det värde som ska skyddas och att armlängds avstånd syftar på institutionella arrangemang som kan säkra att värdet skyddas”.⁷ Att fritt utföra och delta i konst är en del av den svenska demokratin och en del av utövandet av flera grundläggande rättigheter. För att skydda sin befolkning från förtryck är demokratin uppbyggd för att tillåta olika åsikter.⁸ Samtidigt kan denna öppenhet göra samhället sårbart då det finns de som utnyttjar denna frihet för att nedmontera själva demokratin. Dessa hot kan komma både inifrån det egna samhället eller utifrån i form av exempelvis en annan stat. Det finns även dokumenterade fall där andra stater har använt interna grupper i Sverige för att på så sätt utmana demokratin.⁹

Dessa försök att påverka pluralismen i en liberal demokrati har observerats på flera olika håll. Det har beskrivits som ett sätt att slå in en kil i samhället i syfte att underminera demokratin och dess institutioner samt att polarisera och öka spänningar mellan olika åsiktsgrupper.¹⁰ Detta kan skapa stora slitningar och göra dialog svår eller till och med omöjlig. Att censurera eller stänga ner media och på olika sätt tysta ner åsikter som inte stämmer överens med statens, sker i auktoritära stater som ett sätt att styra just åsiktsbildning. Detta är inte förenligt med grunden i demokratin.¹¹ En svår balans blir därmed: ”till vilken grad den liberala demokratin kan skydda sig mot olika typer av hot utan att våldföra sig på den egna värdegrunden.”¹²

När Sverige nu står i ett säkerhetspolitiskt osäkert läge är det viktigt att förstå på vilka sätt den fria konsten kan inskränkas i händelse av kris och krig och även förstå hur den kan användas för att skada demokratin. Denna kunskap är avgörande för att stärka konsten i en framtida beredskapsplanering och för att säkerställa att kulturen inte utnyttjas i fel syften. Därför ses den konstnärliga friheten som en viktig utgångspunkt för beredskap inom kultursektorn i bredare bemärkelse.

Rapporten vänder sig både till aktörer inom kultursektorn och totalförsvaret för att öka kunskapen kring konstnärlig frihet kopplat till kris och krig för att på så sätt stödja framtida arbete med beredskapsplanering för kultursektorn.

⁷ SOU 2023:58 *Kultursamhället*, s. 215-216.

⁸ M. Wigell, Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A theory of External Interference in Liberal Democracy. *International Affairs* (February 2019), s. 270.

⁹ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* (2025), s. 29.

¹⁰ Wigell, A theory of External Interference in Liberal Democracy, s. 270.

¹¹ Wigell, A theory of External Interference in Liberal Democracy, s. 271.

¹² A. Strindberg och V. Enkvist. *Myndigheternas förutsättningar att arbeta mot våldsbejakande extremism: En utvärdering med Nordiska motståndsrörelsen som belysande exempel*. FOI-R--5469--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut. 2023), s. 26.

1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att utforska förutsättningarna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig.

De vägledande frågeställningarna i studien är:

- Hur riskerar den konstnärliga friheten i Sverige att påverkas av hybridkrig-föring, anfallskrig och andra säkerhetspolitiska utmaningar?
- Vilken rättslig ställning har konsten och kulturen i totalförsvaret?
- Var i den svenska kulturpolitiska modellen finns sårbarheter vid kris och krig?

Studien ska ge underlag för att öka förståelsen för vilka förutsättningar som finns avseende beredskapen för att upprätthålla fri konst och kultur i händelse av kris eller krig idag och föreslå vidare studier för hur beredskapssystemet inom kulturområdet på sikt skulle kunna utvecklas.

1.2 Metod och avgränsningar

Denna studie fokuserar på att skapa en bred förståelse för utgångspunkterna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig. Detta har styrt valet av metoder och även inneburit en del avgränsningar. Det betyder framför allt att djupare studier inom olika delområden därför inte har varit möjliga. Denna rapport har tagits fram genom framför allt litteraturstudier där relevanta dokument har analyserats för att svara på studiens syfte och frågeställningar. Nedan följer beskrivningar av metoder för de olika perspektiven i studien. Studien omfattar tre perspektiv, hotperspektivet, det juridiska perspektivet och det förvaltningspolitiska perspektivet. Dessa ska dock inte ses som helt olika perspektiv då de samverkar och kompletterar varandra för att tillsammans skapa en bred ingång till förståelsen kring skydd av konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i kris och krig.

Hotperspektivet: Bedömningar kring hur den konstnärliga friheten i Sverige kan påverkas av olika typer av hot har delvis baserats på tidigare studier vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), framför allt *Kulturens roll i krig*, *Konst och krig i Ukraina*, och till viss del även *Hoten mot kulturarven*.¹³ Vidare studier har gjorts av de senaste öppna bedömningarna av hot mot Sveriges säkerhet som publicerats av Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB. Från den 1 januari 2026 Myndigheten för civilt försvar), Säkerhetspolisen samt den Militära underrättelse- och

¹³ McWilliams, *Konstens roll i krig*; A. McWilliams och S. Olsson. *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, FOI-R—5761–SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025); A. McWilliams och S. Olsson. *Hoten mot kulturarven. En analys av aktörsdriven hot mot kulturarv i Sverige*. FOI-R--5490–SE (Totalförsvarets forskningsinstitut 2024).

säkerhetstjänsten (Must) för att säkerställa en uppdaterad analys av hotbilden.¹⁴ Hotperspektivet har agerat kunskaps- och diskussionsunderlag för övriga perspektiv och resonemang i rapporten.

Juridiska perspektivet: I studien används rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatisk metod används för vetenskapliga syften men är ett praktiktäna tillvägagångssätt. Ett sätt att beskriva det är att forskaren rekonstruerar det praktiska rättssystemet för att studera gällande rätt.¹⁵ Tillvägagångssättet för rekonstruktion i denna studie tar sin utgångspunkt i ett tillämpande perspektiv, där rätten kartläggs i förhållande till en eller flera frågor som avser ett praktiskt behov. Här kan man alltså skilja på grundforskning, där målet att skapa kunskap har ett egenvärde, och tillämpad forskning, där målet är att skapa förutsättningar för tillämpning av något slag.¹⁶ Förevarande studie anpassar den rättsdogmatiska metoden till förutsättningen att det rör sig om tillämpad forskning som avser frågan om konstens och kulturens rättsliga ställning i totalförsvaret. Analysen riktas främst in på en rekonstruktion av rätten genom rättsutredning. I en mer omfattande studie skulle en sådan rekonstruktion även kunna analyseras i en vidare samhällskontext. Några förslag på sådana perspektiv nämns i kapitel 5.

I rekonstruktionen av den svenska rätten har fokus framför allt legat på yttrande-, informations-, mötes-, och rörelsefriheten då dessa anses vara kärnan i de svenska rättigheterna till skydd för rätten att utöva konst och ta del av levande kultur. Dessa perspektiv har undersökts utifrån svensk grundlag. I den nationella rätten har lagar under grundlagsnivån ansetts falla utanför studiens räckvidd, eftersom den analysen kräver nedbrytning av rättigheter på detaljnivå. Det förutsätter tillämpning av en övergripande förståelse som först måste skapas genom den analys som presenteras här. Det gäller exempelvis museilagen¹⁷, bibliotekslagen¹⁸ kommunallagen¹⁹ och förfarandelagen.²⁰

I rekonstruktionen av gällande rätt inom folkrätten har fokus framför allt legat på rättsregler som mer uttryckligen reglerar skyddet av kulturella rättigheter. I folkrätten har också har vissa perspektiv av humanitär rätt lyfts, framförallt i förhållande till kulturella rättigheter. Denna juridiska genomgång har varit ett viktigt första steg för att skapa en grundförståelse för de juridiska förutsättningarna för beredskapsarbetet.

Förvaltningspolitiska perspektivet: Metoden är i huvudsak litteraturstudier av befintligt material, där analysen görs i skärningspunkten mellan kultur- och försvarsområdena. För kartläggningen av kultursektorn används främst rapporter, utredningar och

¹⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* (2025); Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*; Försvarsmakten, *Årsöversikt 2024 Must* (2025).

¹⁵ Se Å. Gunnarsson, och E-M. Svensson, *Rättsdogmatik som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*, (Studentlitteratur 2023), s. 67ff; Se även M.Ingeson, *Folkrättslig granskning av vapenprojekt i Sverige*, FOI-R—5721--SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025) s. 10ff.

¹⁶ P. J. Bentley, M. Gulbrandsen och S. Kyvik, The relationship between basic and applied research in universities, *Higher Education* 70, 2015, 689–709, s. 690, där tillämpad forskning beskrivs med uttrycken *Mode 2* och *strategic research*.

¹⁷ SFS 2017:563, Museilag.

¹⁸ SFS 2013:801, Bibliotekslag.

¹⁹ SFS 2017:725, Kommunallag.

²⁰ SFS 1988:97, Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

forskning från Myndigheten för kulturanalys (denna myndighet hänvisas till som Kulturanalys i resten av rapporten), Kulturanalys Norden, Kulturdepartementet, Unesco och organisationen Freemuse samt enstaka rapporter från branschorganisationer och lärosäten. Kris- och krigsperspektivet hämtas framför allt från FOI:s tidigare rapporter.

Som del av analysen för det förvaltningspolitiska perspektivet genomfördes en workshop om 2,5 timmar i oktober 2025 och fyra semi-strukturerade intervjuer à 1 timme i oktober och november 2025. Workshopen syftade till att stämma av innehåll och analys med aktörer i sektorn. Deltagarna rekommenderades av uppdragsgivaren, det vill säga Kulturrådet och Konstnärsnämnden. På workshopen deltog fem representanter från Kulturrådet samt en representant för vardera Bildkonst Sverige, Konstnärsnämnden, och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Intervjuerna genomfördes med en representant vardera för KLYS (Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd), Svensk biblioteksförening, Svensk Live och Svensk Scenkonst.

Både workshopen och intervjuerna utgick från frågor om sårbarheter, styrkor, kunskapsbehov och eventuellt övriga aspekter. Vid workshopen diskuterades även tre frågor i mindre grupperingar: betydelsen av utnämningmakten, situationen i kommuner och regioner, samt skyddet för institutioner respektive enskilda individer. I fotnoterna anges uppgifter från workshopen som "FOI:s workshop", medan intervjuerna anges som "FOI:s intervjuer".

1.3 Begrepp

1.3.1 Kultur, konst och kulturarv

Kultur, konst och kulturarv är närliggande begrepp som inte med lätthet låter sig förklaras. Kultur kan i sin allra bredaste bemärkelse fungera som en motsats till natur och innefattar då allt som har med mänskligheten att göra. I en sådan definition kan både konst och kulturarv ses som en del av ett större kulturbegrepp. För att göra begreppen möjliga att studera behöver de därmed avgränsas. Ett sätt att göra detta är att tolka begreppen utifrån olika sammanhang eller kontexter. Fokus för rapporten ligger på upprätthållandet av fri konst och kultur i kris och krig, där vi utgått från kulturen och konstens förhållande till demokrati och kulturella rättigheter. Rätten att genom kultur och konst uttrycka sina åsikter, sina tankar, sin identitet och ta del av information och kultur utan restriktioner, styrning, censur eller påföljder. Den här rapporten behandlar konsten i en social kontext, och studerar hur utövandet av den konstnärliga friheten påverkas av samhällsförändringar i kris och krig. Fokus i rapporten ligger framför allt på utövandet av, och deltagandet i, konstformer som scenkonst, bildkonst, litteratur och musik. Eftersom gränsen mellan konst och det vidare kulturbegreppet är långt ifrån tydlig kommer en glidning mellan begreppen konst och kultur därför att finnas. Som rapporten kommer att visa låter sig framför allt juridiken inte begränsas av begreppet konst där det exempelvis i folkrätten finns överlapp mellan konst och olika gruppers kultur i en bredare bemärkelse. Här har projektgruppen fått förhålla sig till begreppen utifrån de olika kontexterna som framkommit i materialet för att på så sätt avgränsa

under projektets gång. Detta har varit nödvändigt för att skapa en hanterlig mängd data samt för att säkerställa en röd tråd genom analysen.

Även om kulturarv, som kan ses som uttryck för människors koppling till sitt förflutna, är närbesläktat och delvis överlappande med konst så behandlas det inte i någon närmare detalj i denna rapport. När det gäller beredskapen har förvaltare av kulturarv däremot kommit längre i sitt beredskapsarbete än kultursektorn i bredare bemärkelse. Ett råd för skydd av kulturarv har skapats där myndigheter från kulturarvssektorn deltar tillsammans med aktörer inom totalförsvaret.²¹ Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet har också utsetts till beredskapsmyndigheter.²² En orsak till att arbetet kommit längre för just kulturarvet kan vara den stora uppmärksamheten som förstörelsen av kulturarv i kriget i Ukraina väckte vilket fick kulturarvssektorn i Sverige att ifrågasätta sin egen beredskap för krig. Det finns också lagstiftning som tydligare uttrycker en koppling mellan kulturarv och beredskap (framför allt genom 1954 års Haag-konvention i kombination med den svenska lagen (192:1402) och förordning (1993:243) om undanförelse och förstörelse). Detta har gett aktörer verktyg för att påbörja arbetet med beredskap för kulturarv på ett annat sätt än vad som skett inom kultursektorn bredare.²³ Förtydligande gällande ansvar inom sektorn kan också ses som en faktor som har drivit beredskapsarbetet framåt för kulturarvsaktörer. Beredskapsarbetet har dock framför allt fokuserat på skydd av föremål och byggnader och mindre på att säkra befolkningens tillgång till kulturarv i kris och krig. Detta är ett område som ligger nära det som behandlas i rapporten och överföring av erfarenheter och kunskap kommer att behövas framgent mellan aktörer inom beredskap för kulturarv och beredskapen för kultur i en bredare bemärkelse.

1.3.2 Kris och krig

Kris kan definieras som en situation som avviker från det normala och som på ett negativt sätt påverkar hela, eller delar av, samhället. En kris påverkar våra viktigaste samhällsfunktioner. Den kan antingen drabba många människor, drabba stora delar av samhället eller hota våra grundläggande värden. En kris ses i regel som större och mer omfattande än en olycka. Ett exempel på en närmast nutida kris är coronapandemin.

Krig ses i allmänhet som synonymt med väpnad konflikt och som motsatsen till fred. Fred betraktas ofta som ett normaltillstånd som anses föreligga om krigsförhållanden inte råder. I svensk rätt är det tydligt reglerat vilka rättsliga regler som gäller i fred och vilka som gäller när krigsförhållanden råder.²⁴ Däremot finns det inte någon juridisk definition av begreppet krig och det är inte juridiskt reglerat när Sverige ska anses befinna sig i krig. Det är istället ett politiskt beslut.²⁵

²¹ Regeringsbeslut Ku2023/00322, *Uppdrag att bilda ett råd för skydd av kulturarv*, (2024).

²² Proposition 2024/25:99, *Vårändringsbudget*. s.44ff.

²³ Riksantikvarieämbetet, *Rådet för skydd av kulturarv: delredovisning 1 mars 2025 Behov av beredskap för skyddet av kulturarv som myndigheterna har identifierat genom sitt arbete i rådet*. Ku2023/00864, Ku2024/00322 (2025).

²⁴ I de rättsliga regleringarna används begreppen krig och (omedelbar) krigsfara. Vidare talas det om extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige tidigare har befunnit sig i eller föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser.

²⁵ T.O. Johansen, *Krisjuridik*, Norstedts Juridik AB, (2024), s. 172ff

Det finns, om man bortser från den juridiska kontexten, ingen tydlig gräns mellan kris och krig, och begreppen tolkas delvis på olika sätt. Exempelvis finns det olika uppfattningar kring skillnaderna mellan kris och krig där vissa menar att krig är en typ av mycket allvarlig kris medan andra gör en tydligare skillnad mellan de två begreppen. Fredstida kriser kan inkludera både naturhändelser som bränder och översvämningar, men även terrorbrott där en eller flera mänskliga antagonister ligger bakom vad som sker. I krig finns alltid en eller flera mänskliga aktörer bakom det som sker vilket påverkar både vilka situationer som kan uppstå, varför de uppstår, samt hur hanteringen av detta kan påverkas, exempelvis genom att räddningsinsatser eller andra skyddsåtgärder kan utsättas för vidare påverkan.

I den här rapporten behandlas aktörsdrivna hot, det vill säga när en antagonist ligger bakom ett hot eller en händelse. Rapporten har ett större fokus på krig då detta område inte har behandlats i någon större grad tidigare kopplat till konstnärlig frihet i en svensk kontext. Däremot förs även vissa resonemang kring kris där det är relevant för diskussionen.

1.4 Disposition

Efter detta inledande kapitel, som beskriver syftet med studien och arbetet bakom rapporten, är rapporten strukturerad utifrån de tre huvudperspektiven som analysen är baserad på. Dessa tre perspektiv är hotperspektivet, det juridiska perspektivet och det förvaltningspolitiska perspektivet. I kapitel 2 finns en beskrivning av de hot som det svenska samhället står inför idag såväl som det kan stå inför i händelse av krig, baserat på historiska och internationella exempel. Detta för att ge en förståelse över hotbilden och dess förhållande till kultur och kris och krig inför efterföljande kapitel. I kapitel 3 redogörs för den analys av konstens juridiska skydd kopplat till yttrande-, informations-, mötes-, och rörelsefrihet i den svenska grundlagen samt kulturella rättigheter inom folkrätten som gjorts i projektet. Kapitel 4 ger en genomgång kring hur det förvaltningspolitiska systemet kan påverkas av kris och krig utifrån de tre rubrikerna: normer, finansiering och organisation. Avslutningsvis sammanfattas projektets slutsatser i kapitel 5 där reflektioner kring arbetet med beredskapen framåt också presenteras. Rapporten avslutas sedan med en sammanfattning.

2 Hotperspektivet

Återuppbyggnaden av totalförsvaret i Sverige har pågått sedan år 2015 men det är framför allt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 som har påverkat det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Även om andra länder som Kina och Iran också antas verka mot Sverige och dess allierade genom de maktmedel de har till förfogande är det framför allt hotet från Ryssland som är dimensionerande för det svenska totalförsvaret.²⁶ Ryssland anser sig vara i strategisk konflikt med väst och Nato och detta präglar deras agerande gentemot omvärlden.²⁷ Rysslands övergripande syfte beskrivs handla om att underminera sammanhållningen i Nato och att motverka västs stöd till Ukraina.²⁸

Det finns dock fler aktörer som hotar svensk säkerhet. Det rör sig exempelvis om hot från ideologiskt motiverade aktörer, något som ökade under år 2023 på grund av de uppmärksammade koranbränningarna.²⁹ Under år 2024 bedömdes Sverige fortsatt, i likhet med flera andra västländer, generellt vara ett legitimt mål för terrorattentat.³⁰ Kopplat till detta hot ses också att våldsbejakande propaganda kopplat till islamism blir mer lättillgängligt och delvis också normaliseras.³¹ Även högerextrema narrativ och budskap har blivit mer normaliserade och används av fler aktörer, exempelvis på sociala medier.³²

Det kan vara svårt att avgöra vilka aktörer som ligger bakom både propaganda och våldshandlingar då främmande makt kan använda ombud i Sverige, bland annat kriminella nätverk.³³ Iran har exempelvis pekats ut som aktör bakom aktiviteter mot israeliska intressenter i Sverige med hjälp av kriminella nätverk.³⁴

Desinformation, propaganda och konspirationsteorier kan spridas i syfte att öka miss-tron mot det svenska samhället och för att polarisera samhället. Här blir det tydligt att gränsen mellan inre och yttre hot har blivit allt svårare att tolka då både statsaktörer och representanter för våldsbejakande extremism blir del av detta agerande.³⁵ Informationskampanjer kopplade till koranbränningarna och den så kallade LVU-kampanjen är exempel på denna typ av påverkan.³⁶ Must beskriver hur syftet med dessa aktörers agerande i Sverige kan vara att ”sprida politisk och social oro genom att undergräva möjligheterna för meningsmotståndare och deltagare i det offentliga samtalet att

²⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 18; Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* s.26.

²⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 8; Försvarmakten, *Årsöversikt 2024 Must*, s.12.

²⁸ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.26.

²⁹ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.17.

³⁰ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.17.

³¹ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.17.

³² Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.18.

³³ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.19.

³⁴ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s.29.

³⁵ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, s. 22; Försvarmakten, *Årsöversikt 2024 Must*, s. 23.

³⁶ Försvarmakten, *Årsöversikt 2024 Must*. 2025. Sid. 23

nå fram med sina budskap, underblåsa inrikespolitisk splittring, uppvigla till våldssamma demonstrationer eller ytterst att ge vägledning till ensamagerande att utföra terrorattentat.”³⁷ Ofta används termen hybrida hot eller hybrida aktiviteter när det gäller den här typen av försök att påverka på ett sätt som kan vara svårt att upptäcka eller attribuera. Syftet kan här vara att underminera och skada integriteten och funktionerna inom demokratier och påverka beslutsprocesser.³⁸

2.1 Sverige i krig

Utifrån de hot som Sverige bedöms stå inför har Försvarsmakten och MSB gemensamt tagit fram ett underlag som beskriver möjliga händelseutvecklingar och konsekvenserna av dessa för samhället.³⁹ Här har man genom sju typsituationer försökt fånga en bredd av situationer av vad Sverige skulle kunna utsättas för och inkluderar olika delar av hotskalan, från hybrida hot till väpnat angrepp, samt krig i olika delar av Sverige och i Sveriges närområde. Även om det aldrig på förhand går att säga hur ett krig kommer se ut ger typsituationerna en förståelse för hur varierat ett krig kan se ut och vad det svenska samhället och svenska befolkningen kan stå inför.⁴⁰

På ett liknande sätt är det svårt att förstå vilka konsekvenser samhället utsätts för i krig då de är omfattande och varierande beroende på hur kriget ser ut. En närmare beskrivning finns i *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* där det blir tydligt att samhället kommer att påverkas stort genom störningar i finansiella tjänster, elektronisk kommunikation, energiförsörjning, försörjning av grunddata, hälsa, vård och omsorg samt livsmedels- och vattenförsörjningen.⁴¹ Störningar inom områden som ordning och säkerhet samt räddningstjänst kommer att påverka tjänster befolkningen är vana att förlita sig på och som i krig inte kommer att finnas tillgängliga på samma sätt.

För den här rapportens syfte kan det vara värt att undersöka närmare vad Försvarsmakten och MSB beskriver under rubriken *Demokrati och beredskap* i rapporten *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*.⁴² Denna kategori är väldigt bred och fångar upp flera olika typer av påverkan, som otillbörlig informationspåverkan, exempelvis desinformation och vilseledning från främmande makt. Denna typ av påverkan bedöms öka, vilket kan få konsekvenser för demokratins funktionssätt och legitimitet. Under denna rubrik lyfts också att personal kan ha svårt att ta sig till jobbet och att personalbrist kan uppstå vilket kan påverka verksamheter stort. Kultur lyfts framför allt i form av kulturarv som Försvarsmakten och MSB menar kan bli måltavlor i krig. Slutligen beskrivs också hur individers rörelsefrihet, yttrandefrihet, näringsfrihet, egendomsskydd med mera kan inskränkas. Detta kommer att lyftas senare i

³⁷ Försvarsmakten, *Årsöversikt 2024 Must*, 2025. Sid. 23.

³⁸ R. Jungwirth H. Smith, E. Willkomm, J. Savolainen, M. Alonso Villota, M. Lebrun, A. Aho, G. Giannopoulos, *Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem – Executive summary*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg 2023).

³⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 19–36.

⁴⁰ Detta är en summering av de typsituationer som beskrivs i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 19–22.

⁴¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 28–36.

⁴² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030*, s. 35ff.

denna rapport. Tydligt blir utifrån dessa beskrivningar att samhället kommer att utsättas för oerhörda påfrestningar där många tjänster, system och förutsättningar som finns i fred inte kommer fungera på samma sätt, om alls, i krig.

2.2 Konflikt och konst

Relationen mellan konst och krig har uppmärksammats alltmer i Sverige, framför allt sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 24 februari 2022. I förhållande till det svenska totalförsvaret har ett fritt och oberoende kulturliv beskrivits som grundläggande för ett demokratiskt samhälle.⁴³ I regeringens proposition *Totalförsvaret 2025–2030* beskrivs hur ett ”livaktigt och fritt kulturliv bidrar i händelse av krigsfara och krig till att vidmakthålla viss normalitet i vardagen, öka människors uthållighet och främja försvarsvilja.”⁴⁴

Sverige har varit förskonade från krig under en lång tid och det är därför mycket svårt att säga hur ett krig skulle påverka konsten. I konflikter och krig internationellt, historiska som såväl som samtida, blir konst viktigt. Då konsten är en del av människors liv som ofta speglar det samtida samhället är det inte förvånande att det också blir en viktig del av människors liv i krig. Däremot går det inte att säga precis på vilket sätt konsten kan bli viktig eller vilken roll den kan få, men studier av internationella konflikter, både historiska och samtida, kan ge oss viss förståelse för vilka roller konsten kan få i krig och konflikt. Dessa beskrivs närmare under 2.3 och 2.4 nedan.

Kultur i Sverige utsätts redan idag på olika sätt, framför allt genom hybrida hot och påverkan.⁴⁵ Det kan handla om cyberattacker mot eller dataintrång hos kulturinstitutioner, såsom det som Kulturrådet utsattes för i november 2025.⁴⁶ Fackförbundet DIK har i flera av sina rapporter visat att kulturinstitutioner såsom museum och bibliotek utsatts för påtryckningar samt hat och hot.⁴⁷ Liknande tendenser, särskilt kopplat till hat och hot går också att se inom scenkonsten.⁴⁸ Återkommande teman för påverkansförsök samt hat och hot är etnicitet, genus, sexualitet, religion och extremism.⁴⁹ Svensk Scenkonst beskriver i rapporten *Hat och hot mot svensk scenkonst*, hur ”nationalistiska tankar om *det svenska* varit en grund för fördömande av det som inte uppfattas som svenskt vilket både kan handla om etnicitet, kultur och region.”⁵⁰

⁴³ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 142.

⁴⁴ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 142.

⁴⁵ McWilliams och Olsson, *Hoten mot kulturarven. En analys av aktörsdrivna hot mot kulturarv i Sverige*, s. 40ff.

⁴⁶ Sveriges television, *Kulturrådet utsatt för dataintrång*. 2025-11-04.

⁴⁷ DIK, *”Hakkors utanför museet” DIK-medlemmar om hat och hot på jobbet*, (2023).

⁴⁸ T. Florén, *Hat och hot mot svensk scenkonst*, Rapport nr 15 (Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD) 2023). s. 23.

⁴⁹ Florén, *Hat och hot mot svensk scenkonst*, s. 23.

⁵⁰ Florén, *Hat och hot mot svensk scenkonst*, s. 23.

2.3 Konstens roll i kriget i Ukraina

2.3.1 Konst som motstånd

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har visat sig få en påverkan på konsten i Ukraina.⁵¹ Ryssland driver på narrativet att Ukraina inte är en egen stat genom att försöka påverka historieskrivningen och kulturen för att på så sätt underminera den ukrainska identiteten. Kulturen och konsten, hamnar med det nära kärnan i konflikten och konsten blir därmed också ett sätt att göra motstånd. Detta sker på flera olika sätt. Exempelvis genom att lyfta ukrainska traditioner i musik och bildkonst, genom att skapa patriotisk graffiti och gatukonst, genom att musiker bär traditionella ukrainska kläder på scen och i musikvideos samt att det ukrainska språket används framför ryskan i högre grad. På så sätt lyfter man det ukrainska samtidigt som man fjärrar sig från det ryska eller sovjetiska arvet. Att ta avstånd från det ryska och sovjetiska gör man också genom att bojkotta ryska kompositörer och konstnärer samt det ryska språket eller ta bort äldre muralkonst genom att måla över den eller helt ta bort den.⁵² Genom att använda det engelska språket i konsten, exempelvis i sångtexter, eller genom att knyta an till populärkultur från ”väst” som genom att i målningar porträttera president Zelensky som Harry Potter och president Putin som Voldemort, visar även konstnärer att de är allierade västerut snarare än med Ryssland. Detta blir också tydligt i muralmålningar som har teman kopplade till exempelvis Star Wars och Pippi Långstrump.⁵³ Dessa teman spelar dessutom på narrativ om kampen mellan gott och ont. Exemplet från Ukraina belyser betydelsen som konst kan få för ett nationellt narrativ och identitetsbyggande. Det är dock viktigt att vara medveten om att detta fokus på att skapa en ukrainsk identitet kan tränga bort perspektiv som inte passar in i detta narrativ och som kan skapa konflikter i ett längre tidsperspektiv.⁵⁴

Konsten har även fått en roll i att rent praktiskt agera motstånd i kriget. Det handlar dels om att konstnärer deltar i kriget som soldater, dels att konstnärliga kunskaper kan vara krigsmakten till hjälp på andra sätt. Exempelvis har bildkonstnärer hjälpt till att kamouflagemåla fordon medan verkstäder i teatrar använts för att producera bland annat selar till fallskärmar, balaklavor och kläder.⁵⁵ Samtidigt har pengar för konst som sålts getts till staten för att stödja kriget. Det kanske mest kända exemplet på detta internationellt är Kalush Orchestra som efter sin vinst i Eurovision 2022 sålde pokalen och gav pengarna till krigsinsatsen.⁵⁶ Dessa exempel illustrerar betydelsen konst kan

⁵¹ Delar av det som beskrivs under denna rubrik baseras på den tidigare publicerade texten: McWilliams och S. Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*.

⁵² McWilliams och Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 17; Leahy, *State Murals, Protest Murals, Conflict Murals: Evolving Politics of Public Art in Ukraine*, *Arts 13*, (2024), s. 25.

⁵³ A. McWilliams och Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 26; E. L. Leahy, *State Murals, Protest Murals, Conflict Murals: Evolving Politics of Public Art in Ukraine*, 2024, s. 31; L. Källström, *Street Art Against War: With Stencil Marks and Paint Cans in Ukraine*, *Baltic Worlds Vol. XVI*, no 1-2, 2023, s. 30.

⁵⁴ McWilliams och Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 25ff.

⁵⁵ McWilliams och Olsson 2025, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 18; M. Harbuziuk, *Theatre as a humanitarian mission: Ukraine's experience 2022*, *Critical Stages*, 25, (2022)

⁵⁶ McWilliams och Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 19.

få i de praktiska försvarsansträngningarna. Om lokaler, ekonomi, eller personal används till annat riskerar det dock även att tränga undan möjligheten att utöva eller ta del av konst och kultur. Militär användning av konstnärliga lokaler kan även sätta distinktionen mellan militära mål och civila personer och objekt ur spel (se diskussion i avsnitt 3.2.4).

2.3.2 Konsten som traumahantering

Det finns även exempel på hur konst, framför allt dans, har använts i kriget i Ukraina som ett sätt att bygga styrka och för att bättre lära sig att kontrollera kroppen. Även om en del av denna kunskap används för att öka den militära förmågan, något som har kommit att kallas taktisk koreografi, har den även fått en stor del i hantering av trauma mer generellt.⁵⁷ Detta framför allt som ett sätt att kontrollera andning vilket är ett effektivt verktyg för att återhämta sig från trauma och akut stress.⁵⁸ Men konsten har fått en stor roll i att hantera trauma på många fler sätt än så. Poesin har fått en stor roll i att förmedla erfarenheter, både från slagfältet såväl som från befolkningen i övrigt. Teatrar har skapat workshops där medverkande har skrivit dagböcker om sina upplevelser vilket gett dem ett forum att dela med sig av sina erfarenheter och tankar kring dessa. Teatrar har även gett ungdomar chansen att skriva pjäser och på så sätt fått lära sig om dramaturgi i syfte att öka kunskapen kring hur narrativ skapas.⁵⁹ Det kan ge en ökad förståelse för källkritik och resiliens mot desinformation. Detta sätt att använda konsten kan ge användbart stöd i kriget men viktigt är att se att detta även är en instrumentalisering av konsten.

2.3.3 Konst som dialog

I kriget i Ukraina blir det tydligt att konsten kan öka kommunikation och dialog mellan olika grupper. Detta är viktigt för att stärka förståelsen mellan olika grupper och mellan människor med olika perspektiv. Detta kan i sig vara ett sätt att undvika att konflikter uppstår eller att lösa konflikter som redan har uppstått. I städerna Popasna, Sloviansk och Shchastia har till exempel teaterprojekt skapats inom vilka soldater samarbetar med lokala ungdomar för att framföra pjäser. Syftet är att minska spänningar mellan olika grupper, framför allt rysktalande och ukrainsktalande ukrainska medborgare genom att tillsammans ifrågasätta och bearbeta stereotyper som ofta finns mellan dessa olika grupper.⁶⁰

⁵⁷ McWilliams och Olsson, *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan den 24 februari 2022*, s. 18ff.

⁵⁸ L. Mova, V. Ruban, och H. Veselovska, *Art Therapy in a Country at War: Ukraine's Contemporary Dance Practices*. *Critical Stages*, 29. (2024).

⁵⁹ M. Flynn, *Class Act: East-West: Youth Theatre and the Making of Meaning in Postrevolutionary Ukraine*. *TDR: The Drama Review*, 66(2):191-210. (2022), s. 199.

⁶⁰ R. Boroch och A. Korzeniowska-Bihun, *Ukrainian Theatre in Migration: Military Anthropology Perspective*. I: Y. Meerzon och S. Wilmer. (eds) *The Palgrave Handbook of Theatre and Migration*, (Palgrave Macmillan 2023).

2.4 Lärdomar från historien

Den konst som framträder i Ukraina visar, åtminstone för utomstående, på ett enormt stöd för Ukrainas sak och en bild där konsten bidrar på ett positivt sätt till krigsinsatsen. Däremot blir det tydligt från historiska konflikter och krig att konsten inte bara kan ses som ett verktyg för ”goda” syften. Formuleringar i samtida svenska policydokument ger ofta en något förenklad bild av kulturlivets betydelse för medborgarna där just fördelarna är de som lyfts.⁶¹ Genom att undersöka vilka roller konsten haft i krig historiskt blir det däremot uppenbart att konsten haft många olika roller som inkluderar allt ifrån att stärka motstånd, skapa gemenskap, hantera trauman, inge hopp och bygga fred till att polarisera, avhumanisera, förnedra och till och med som verktyg för tortyr.⁶² Nedan lyfter vi exempel från två olika konflikter i Europa, från två olika tidsperioder, andra världskriget och krigen i forna Jugoslavien, för att visa på att konst kan användas på många olika sätt.

2.4.1 Andra världskriget

I studier kring konst i krig historiskt framträder ofta användandet av konst för propaganda. Det kanske mest kända exemplet på detta är Nazitysklands användande av konsten för just propagandasyften under andra världskriget. I Tyskland användes under kriget censur som ett medel för att styra konsten till att sprida ”rätt” budskap. Konstnärer var under denna period tvungna att vara medlemmar i Reichskulturkammer (Rikskulturkammaren), en organisation som skapades 1933 efter att Nazisterna tagit över makten i landet. Förutom sin roll som propagandaminister var Joseph Goebbels också kammarens huvudman och hade därmed fria händer att motverka ”icke-önskvärt” utländskt inflytande, reglera modernismen, samt att driva en hård antisemitisk linje i hela kulturlivet.⁶³

Exempel genom historien visar dock att budskap och propaganda också har styrts av stater på andra sätt än genom direkt censur. I Storbritannien under andra världskriget styrdes konsten framför allt av hur medel fördelades. Politiska program ville stärka tillgången till konst i hela landet genom resande teatersällskap. Denna konst bestod av en kanon som skulle ha ett bildande syfte och befästa en brittisk identitet, bland annat genom att upplysa om att Storbritannien var en historisk teaternation framför allt genom uppsättningar av Shakespeare. Detta skulle därmed påminna befolkningen om vad de slogs för. Konsten skulle också syfta till att skapa en resit från kriget och därför vara underhållande. Medel gavs därför till specifika grupper i väldigt detaljerade syften som främjade statens narrativ.⁶⁴

⁶¹ Se exempelvis: Ds 2023:19, *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, s. 301; och Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 142.

⁶² Delar av det som beskrivs under denna rubrik baseras på den tidigare publicerade texten: McWilliams, *Konstens roll i krig*. Memot ger en mer ingående bild kring olika roller som konsten haft i krig historiskt.

⁶³ McWilliams, *Konstens roll i krig*, s. 2; A. Carlberg, *Hitlers lojala musiker: hur musiken blev ett vapen i Tredje rikets propaganda*. Stockholm: (Santérus Förlag 2016), s. 18

⁶⁴ A. Heinrich, 2010. Theatre in Britain during the Second World War. *New Theatre Quarterly* 26(1) (2010):61–70, s. 63.

Även i Sverige gjordes inskränkningar i grundlagen, framför allt på grund av press från Tyskland. Per Albin Hansson hade redan vid krigets utbrott påpekat att det var viktigt att hålla på neutraliteten och inte missbruka yttrandefriheten och syftade framför allt på hur journalister och skribenter uttalade sig om Hitler, Göring och Nazityskland för att inte kritisera eller förolämpa. Det fanns inga liknande krav gällande Frankrike eller Storbritannien.⁶⁵ Grundlagen ändrades utifrån beslut från regeringen 1940 och 1941, då ändringar i grundlagen kräver två beslut med val däremellan.⁶⁶ Den så kallade "censurlagen" var ett undantag i tryckfrihetsförordningen som stipulerade att vid krig och krigsfara så kunde riksdagen införa förhandsgranskning. Den statliga Informationsstyrelsen övervakade pressen och delade ut så kallade "gråa lappar" för att tydliggöra vad pressen borde och inte borde skriva i utrikespolitiska frågor.⁶⁷ Det är viktigt att notera att denna inskränkning gjordes utifrån de rättsliga ramar som gällde vid den aktuella tiden. Sedan andra världskriget har de rättsliga reglerna till skydd för grundläggande fri- och rättigheter förtydligats och förstärkt såväl nationellt som internationellt.

Även filmindustrin påverkades av inskränkningar. Filmcensur genomfördes redan av Statens biografbyrå sedan tidigt 1900-tal och under andra världskriget förbjöd byrån fyra amerikanska filmer, tre tyska, en finsk samt en engelsk av politiska skäl. Dessutom var begränsningen på filmer större än så då svenska filmdirektörer själva valde att inte visa filmer som kunde ses som kritik mot Tyskland, bland annat Charlie Chaplins film *Diktatorn*.⁶⁸

2.4.2 Krigen i forna Jugoslavien

I krigen i forna Jugoslavien (1991–2001) kontrollerades konsten genom hur medel riktades. När nya stater skapades genom sin självständighet från den jugoslaviska federationen blev exempelvis teatrar ett sätt att utveckla nya nationella identiteter, bland annat genom bildandet av nya nationalteatrar. På dessa teatrar spelades uppsättningar med historiska myter och narrativ som kunde stödja kollektiva identiteter baserade på religion eller etnicitet.⁶⁹ Detta styrdes inte nödvändigtvis av censur men ekonomiska medel riktades till de konstnärer som var i linje med dessa narrativ. Normer kring vad som var acceptabelt att säga och inte blev också väldigt styrande. Samtidigt försvann kritiska röster inom konsten då dessa helt enkelt inte hade möjlighet att försörja sig och därmed "fasades ut."⁷⁰ Exemplet visar både betydelsen av att använda konst för att bygga upp narrativ kring önskade identiteter, och kraften i normer och ekonomiska styrmedel. Det handlar inte nödvändigtvis om statlig kontroll eller censur utan normer kan även styra vad som anses rätt respektive fel. Detta kan i sin tur leda till självcensur.

⁶⁵ H. Berggren, *Landet utanför – Sverige och Kriget 1939–1940*. (Nordstedts 2018) s. 80.

⁶⁶ Riksarkivet, *Censur i Sverige under andra världskriget*, (2025). Ändring av grundlag behandlas mer djupgående i avsnitt 3.1.

⁶⁷ Berggren, *Landet utanför – Sverige och Kriget 1939–1940*. (Nordstedts 2018) s. 262.

⁶⁸ H. Berggren, *Landet utanför – Sverige och Kriget 1940–1942*. Nordstedts, Stockholm (2021) s. 316ff.

⁶⁹ J. Dolecki, S. Halilbašić och S. Hulfeld, *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*. Cham: Palgrave MacMillan, (2018).

⁷⁰ Dolecki, Halilbašić och Hulfeld, *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*, s. 5.

2.5 Samtida begränsningar

Internationella rapporter om samtida begränsningar av konstnärlig frihet och det levande kulturlivet visar att de ofta är kopplade till krig och konflikt eller en mer generell utveckling i auktoritär riktning.⁷¹ En anledning är att i sådana kontexter minskar utrymmet för att uttrycka alternativa sociala narrativ och individuella identiteter.⁷² Det bör därför inte överraska att försämringar av kulturell frihet ofta sammanfaller med begränsningar av andra aspekter av yttrandefriheten, som direkt censur av media och trakasserier av journalister, liksom andra demokratiska grundförutsättningar som organisationsfrihet, fria val, och förutsägbar tillämpning av lagarna.⁷³ Utöver avsiktliga inskränkningar visar rapporterna att generella aspekter av krig och kriser, som juridiska förändringar, fysisk förstörelse, ekonomiska svårigheter, kriminalitet, flyktingskap och så vidare, kan få särskilda effekter på konst och kultur.

Vid avsiktliga inskränkningar står regeringar och andra offentliga makthavare för merparten av de rapporterade exemplen⁷⁴ som rör både synliga juridiska och mer dolda förvaltningsrelaterade åtgärder.⁷⁵ Synliga åtgärder handlar ofta om rättsväsendet, exempelvis om införande och tillämpning av lagar, fängslanden och åtal som medför oproportionerliga inskränkningar av konstnärlig frihet. När ingripandena görs med direkt koppling till kris och krig rör det sig exempelvis om lagar för undantagstillstånd, anti-terrorism, nationell säkerhet, allmän ordning och säkerhet, utländska agenter, eller förolämpning av nationen, statsöverhuvudet eller symboler för dessa.

Åtgärder under radarn handlar snarare om förvaltning och administration som utfärdandet av tillstånd, krångliga regler, revisioner och granskningar, som tillämpas på ett orimligt krävande sätt. Denna typ av hinder är svåra att synliggöra, överklaga, eller motverka samtidigt som de kan ha stor effekt på individer och organisationers möjligheter att utöva och tillhandahålla konst och kultur. Denna typ av åtgärder kan få effekt exempelvis genom att ta upp tid, försvåra ekonomin, öka känslan av utsatthet och kan också leda till självcensur.⁷⁶ Det finns också åtgärder som hamnar någonstans mittemellan, exempelvis när makthavare lägger större vikt vid politisk följsamhet när de fördelar medel eller utser chefer och styrelser för konst- och kulturinstitutioner.⁷⁷

Även andra aktörer utöver offentliga makthavare och tjänstepersoner rapporteras begränsa konst och kultur. Vissa bedömare menar att det finns en koppling mellan å ena sidan mer polariserat och skarpare offentligt klimat och å andra sidan initiativ från

⁷¹ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2025*, s.4ff.; R. Sorjade, *Defending Creative Voices: artists in emergencies, learning from the safety of journalists*. (Unesco 2023), s. 14ff; S. Whyatt. *Free to Create. Create to Be Free. Defending artistic freedom in times of conflict and crisis*. (Council of Europe report on artistic freedom, 2023), s. 5ff.

⁷² K. Grabska och C. Horst, Introduction: Art, Violent Conflict, and Displacement. *Conflict and Society: Advances in Research*. 8 (2022), s. 178ff.

⁷³ M. Nord, D. Altman, F. Angiolillo, T. Fernandes, Good God, A. och S. I. Lindberg, *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* (University of Gothenburg: V-Dem Institut 2025), s. 17 (rapporten använder ett gemensamt mått på akademisk och kulturell frihet).

⁷⁴ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2021*, s. 23.

⁷⁵ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2023*, s. 5.

⁷⁶ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2022*, s. 8; Whyatt. *Free to Create. Create to be Free*, s. 6.

⁷⁷ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2024*, s. 35; NEMO. *NEMO Barometer on political influence in museums in Europe*. (Network of European Museum Organizations, 2025) s. 6.

privata aktörer att begränsa eller till och med attackera konst och kultur fysiskt eller ekonomiskt.⁷⁸ Detta kan i sin tur öka risken för självcensur.

Vem som blir utsatt beror till stor del på kontexten, men rapporterna är tydliga med att både avsiktliga och oavsiktliga begränsningar i högre utsträckningar drabbar redan marginaliserade grupper. Internationellt gäller detta särskilt kvinnor, hbtqi-grupper och minoriteter (politiskt och etniskt).⁷⁹ I princip samtliga rapporter tar också upp konstnärers utsatta ekonomiska situation som en särskild sårbarhet som tillsammans med ovannämnda faktorer också kan bidra till självcensur, särskilt i en kontext av krig och kris.⁸⁰

2.6 Kommentarer till hotperspektivet

De internationella och historiska exempel som diskuteras ovan visar att kris och krig ofta påverkar konst och kultur på olika sätt, bland annat genom inskränkningar på den fria konsten. Detta har tagit sig uttryck genom direkt censur men även andra typer av inskränkningar såsom riktade ekonomiska medel, eller genom att starka normer har styrt människors beteende, framför allt i vilken mån man stött en krigsinsats eller inte. Juridiskt har begränsningar i lagrum införts för att på så sätt styra vad som får sägas och förmedlas i det offentliga rummet, något som påverkats av geopolitiska och säkerhetspolitiska förändringar.

På flera håll internationellt, begränsas konsten redan idag på olika sätt och det finns tecken på en utveckling mot en mer auktoritär riktning.⁸¹ Detta leder till minskat utrymme för att uttrycka alternativa sociala narrativ och individuella identiteter.⁸²

Sverige står idag inför en rad hot mot säkerheten i landet och i dess närområde. Dessa hot kan komma både från andra stater såväl som från grupper inifrån. En viss påverkan på kulturorganisationer och dess verksamhet sker redan idag och det går att anta att denna påverkan skulle öka i händelse av kris och krig utifrån erfarenheter från både historiska och samtida exempel internationellt. Dessa exempel visar också att den egna staten kan införa begränsningar på konstnärlig frihet. Detta visar på vikten av att förstå vilka konsekvenser detta kan få och även hur viktigt det är att förstå hur skyddet för den konstnärliga friheten faktiskt ser ut för att inte urholka demokratin.

⁷⁸ Whyatt, *Free to Create. Create to be Free*, s. 5ff; NEMO. *NEMO Barometer on political influence in museums in Europe*, s. 6.

⁷⁹ Unesco, *Defending Creative Voices*, s. 20; Freemuse. *The State of Artistic Freedom 2025*, s. 8.

⁸⁰ O. Reitev och S. Whyatt, *The Fragile Triangle of Artistic Freedom A Study of the Documentation and Monitoring of Artistic Freedom in the Global Landscape*. (Ifa – Institut für Auslandsbeziehungen, 2024). Unesco. *Reshaping Policies for Creativity. Addressing culture as a global public good*, (2022).

⁸¹ Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2025*, s. 5.

⁸² Grabska och C. Horst, *Introduction: Art, Violent Conflict, and Displacement*, s. 178.

3 Det juridiska perspektivet

Frågan vilken rättslig ställning konsten och kulturen har i totalförsvaret kan besvaras på olika sätt beroende på hur man väljer att ta sig an frågan. Ett sätt är att ta avstamp i beredskapslagstiftningen och den svenska strukturen med beredskapsmyndigheter. I den befintliga beredskapslagstiftningen, med tillhörande förarbeten, är konstens och kulturens roll dock inte särskilt framträdande. Fram tills nyligen var konst- och kultur inte heller ett fokusområde för någon av de svenska beredskapsmyndigheterna. Under år 2025 utsågs dock Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet till beredskapsmyndigheter, framför allt utifrån deras ansvar kopplat till skydd av kulturarv.⁸³

Den här studien har därför valt ett annat sätt att närma sig frågan om konstens och kulturens roll i totalförsvaret - att undersöka skyddet för de kulturella rättigheterna under kris och krig. Även om man inte gör anspråk på att behandla alla juridiskt reglerade rättigheter, utan enbart de kulturella, eller som i denna studies fall ett ännu snävare fokus – rätten att utöva och rätten att ta del av konst och kultur – så är området mycket omfattande. Det här kapitlet gör således inte anspråk på att vara heltäckande varken i bredd eller i djup, utan kan ses som en första presentation av ämnet.

Rättsliga regler kan ha flera funktioner. De kan bland annat syfta till att påverka hur individer och andra aktörer agerar, det vill säga att styra beteenden. Rättsliga regler kan också skapa förutsättningar för att utkräva ansvar i efterhand, om någon trots allt har utfört en sådan oönskad handling. Att en part i en väpnad konflikt avsiktligt bryter mot de rättsregler som gäller för parter i konflikten innebär inte per automatik att reglerna är verkningslösa eftersom det kan finnas en möjlighet för ansvarsutkrävande i efterhand. Utöver de juridiska åtgärderna, som till exempel domstolsprövningar med olika juridiska sanktioner och straff, kan åtgärderna också vara politiska. Exempel på sådana är ekonomiska och diplomatiska sanktioner mot förövaren eller politiskt, humanitärt eller militärt stöd till motparten.

Parallellt med de rättsregler som finns i svensk rätt finns det en omfattande mängd internationella rättsregler som är av betydelse för frågan om skyddet för kulturella rättigheter i Sverige. Vikten av dem ska inte underskattas. Många av dessa rättsregler är bindande för Sverige och ska tillämpas här, men återfinns inte i den svenska lagboken. Den här rapporten fokuserar på svensk nationell rätt och folkrätt. Mer om de svenska rättsreglerna finns i avsnitt 3.1 *Svensk rätt*, och mer om de folkrättsliga rättsreglerna finns i avsnitt 3.2 *Folkrätt*. Det kan dock vara på sin plats att nämna att även EU-rätten, som är den del av svensk rätt i vidare mening, innehåller regleringar till skydd för de rättigheter som avhandlats här. Detta bland annat genom Europeiska unionens stadga om de mänskliga rättigheterna.

⁸³ Proposition 2024/25:99, *Vårändringsbudget för 2025*.

De rättsregler som behandlar rätten att utöva och ta del av konst och kultur är inte samlade på en plats, varken i den svenska lagen eller i internationella överenskommer. Reglerna finns tvärtom utspridda på flera olika ställen och i den svenska rätten finns de dessutom på flera olika hierarkiska nivåer – i grundlag, lag, förordning och i föreskrifter. Detta betyder att omfattande arbete krävs för att identifiera och tolka vilka rättsregler som är relevanta för skyddet av konstnärlig frihet.

Det här kapitlet ger en första introduktion till juridiken om rätten till konstnärlig frihet och rätten till tillgång till levande kultur i en kontext av kris och krig. Först behandlas den svenska rätten där de aktuella rättigheterna går under benämningen *grundläggande fri- och rättigheter*. Därefter fortsätter kapitlet med att behandla folkrätt där det istället talas om rättigheterna som *mänskliga rättigheter*. Dessa kortfattade beskrivningar av gällande rätt åtföljs av kommentarer och resonemang avseende rättigheternas skydd under kris och krig.

3.1 Svensk rätt

För att förstå hur stor roll rättsliga regler kan ha för skyddet av kulturella rättigheter i kris och krig tas avstamp i två centrala byggstenar inom svensk rätt, legalitetsprincipen och den förvaltningspolitiska normen om författningsberedskap. Av grundlagen framgår att Sverige ska styras demokratiskt, och att detta alltid ska göras i enlighet med lagar och regler. Detta är ett uttryck för legalitetsprincipen som bland annat innebär att all maktutövning, även i kris och krig, ska ha stöd i lag.⁸⁴ Kris och krig är alltså ingen giltig ursäkt för svenska offentliga organ att handla på ett sätt som inte har stöd i lag.

Denna första byggsten, legalitetsprincipen, är grundläggande i svensk rätt och har stor betydelse för hur de svenska rättsreglerna avseende kris och krig är utformade. Den andra byggstenen innebär en målsättning att rättsliga regler för kris och krig ska förberedas innan något inträffar, genom så kallad författningsberedskap. Tanken om författningsberedskap innebär därmed en strävan efter att de rättsregler som behövs för att hantera kris och krig har tagits fram och beslutats i förväg.⁸⁵ För tydlighetens skull ska poängteras att författningsberedskapen ger uttryck för en målsättning. Den utgör med andra ord inte ett förbud mot att ta fram och besluta om rättsregler under pågående kris och krig.

I de följande avsnitten om svensk rätt kommer fokus att ligga på regleringar i grundlagen, eftersom dessa utgör stommen av rättsliga regleringar till skydd för rätten att utöva och ta del av konst och kultur i Sverige. Först ska dock något sägas om de svenska rättsreglernas hierarki och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering när det kommer till beslutandet av rättsregler.

All svensk författning har inte samma ställning, utan kan sägas bilda en hierarki med grundlagarna i toppen. I fallande ordning kommer sedan de vanliga lagarna (som liksom

⁸⁴ SFS 1974:152, Regeringsformen 1 kap. 1 §.

⁸⁵ Proposition 2024/25:155, *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 59.

grundlagar meddelas av riksdagen), förordningar (som meddelas av regeringen), och slutligen myndigheternas föreskrifter samt kommunala föreskrifter.⁸⁶ Både grundlag och vanlig lag stiftas av riksdagen men för grundlagarna krävs det två likalydande riksdagsbeslut med riksdagsval mellan.⁸⁷ Denna hierarki betyder bland annat att en rättsregel inte kan ändras eller upphävas genom en rättsregel på lägre nivå i hierarkin.⁸⁸

Kravet på två likalydande riksdagsbeslut med riksdagsval mellan för att stifta, ändra eller upphäva grundlag gäller alltså under kris och krig och oavsett om det är den vanliga riksdagen eller krigsdelegationen (den mini-riksdag som under vissa förutsättningar träder i riksdagens ställe under krigsförhållanden) som fattar beslutet. Precis som för riksdagen blir det därmed i praktiken omöjligt för en och samma krigsdelegation att fatta båda de grundlagsbeslut som krävs.⁸⁹ Att få igenom en grundlagsförändring kräver därmed längre tid än andra lagändringar, eftersom det måste hållas ett val emellan de två besluten som krävs för en grundlagsändring. Därför har lagstiftaren, det vill säga riksdagen, placerat de mest centrala och viktigaste reglerna i grundlagen. Eftersom regleringarna i grundlagen sällan ändras och ska hålla över tid så är de, som kommer att bli tydligt i denna rapport, relativt allmänt hållna. Det kan dock vara värt att påpeka att det självklart inte är omöjligt, varken i fredstid eller när det råder krigsförhållanden att ändra grundlagen. Grundlagen utgör inte ett absolut hinder för att kulturella rättigheter begränsas, men försvårar och fördröjer eventuella odemokratiska begränsningar. Grundlagen är därmed ett viktigt skydd för våra demokratiska värden.⁹⁰

Att någonting regleras i lag innebär inte enbart att rättsregeln placeras högt (eller till och med högst om det rör sig om grundlag) i rättsreglernas hierarki. Det innebär också, per automatik, att rättsregeln skapas av riksdagen eftersom det endast är riksdagen som kan stifta lag. Ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering vad gäller rätten att besluta om rättsregler regleras i grundlag.⁹¹ De viktigaste besluten är tänkta att fattas av riksdagen, folkets företrädare.⁹² Såväl för arbetet med att ta fram lag (som riksdagen beslutar om) som förordning (som regeringen beslutar om) finns i grundlagen krav att förslagen skickas på remiss för att kunna få in synpunkter på de aktuella förslagen.⁹³ För lagarna tillkommer utöver remissförfarandet även andra lagreglerade kvalitetshöjande moment⁹⁴ som gör just lagstiftningsprocessen till en relativt långsam process.

Eftersom de mest beständiga reglerna återfinns i grundlagen, är det även där man finner de regler som är mest väsentliga för det svenska statsskicket och demokratin. I grundlagen, i regeringsformens första kapitel, framgår bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och den enskilda

⁸⁶ M. Derlén, J. Lindholm, och M. Naarttijärvi, *Konstitutionell rätt*. 3 uppl. (Norstedts juridik, 2025) s. 173.

⁸⁷ SFS 1974:152, *Regeringsformen* 8 kap. 14 §.

⁸⁸ Se bland annat SFS 1974:152, *Regeringsformen* 8 kap. 18 §.

⁸⁹ SOU 2023:75, *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 223.

⁹⁰ P. Ahlin, *Grundlagen och världen* (Jure förlag AB 2024) s. 31ff.

⁹¹ Se SFS 1974:152, *Regeringsformen* 8 kap.

⁹² SOU 2023:75, *Stärkt konstitutionell beredskap* s. 71.

⁹³ SFS 1974:15, *Regeringsformen* 7 kap. 2 §.

⁹⁴ SFS 1974:152, *Regeringsformen* 8 kap. 21 § och 4 kap 5 §.

människans frihet och värdighet. Vidare ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska motverka diskriminering och verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.⁹⁵ Dessa relegeringar i regeringsformens första kapitel ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten. De ger därmed inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Den enskildes rättigheter återfinns i stället i regeringsformens andra kapitel och behandlas här nedan.⁹⁶

3.1.1 Rättigheterna

De mest centrala rättsliga regleringarna avseende skydd för rätten att utöva och ta del av konst och kultur i svensk rätt återfinns i grundlagen, i regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna. Däri stadgas bland annat att:

Var och en som befinner sig i Sverige är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. **yttrandefrihet:** frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor
2. **informationsfrihet:** frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden
3. **mötesfrihet:** frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.⁹⁷

Det kan vara värt att notera att man från lagstiftarens sida är medveten om att dessa tre rättigheter går in i varandra och till viss del utgör varandras förutsättningar och att de därför inte är så separata och åtskiljbara som det först kan verka.⁹⁸ De olika rättigheterna hänger också tätt samman genom att sammankomster som avser framförande eller tillgodogörande av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfrihet, omfattas av skyddet för mötesfriheten. Sammankomster för framförande av konstnärliga verk har samma grundlagsskydd som till exempel religiösa sammankomster.⁹⁹

Även möjligheten att röra sig fritt i samhället kan ses som en grundläggande förutsättning för att fritt kunna utöva och ta del av konst och kultur. Rätten till rörelsefrihet finns reglerad i regeringsformen. Den som är svensk medborgare är i grundlagen tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Grundlagen innehåller inte motsvarande rättighetsskydd för den som inte är svensk medborgare.¹⁰⁰

Utöver regeringsformen, som behandlas ovan, finns det också två grundlagar som reglerar frågor om yttrandefrihet i olika typer av media. Det är tryckfrihetsförordningen

⁹⁵ SFS 1974:152, Regeringsformen 1 kap. 2 §.

⁹⁶ J. Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 §, Kamov 2025-07-01 (JUNO).

⁹⁷ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 1 §. Se vidare även 2 kap. 2 §.

⁹⁸ H. Jermsten, Regeringsformen, (1974:152) 2 kap. 1 §, Lexino 2025-07-01 (JUNO).

⁹⁹ H. Jermsten, Regeringsformen, (1974:152) 2 kap. 1 §, avsnitt 5 Mötesfriheten, Lexino 2025-07-01 (JUNO).

¹⁰⁰ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 8 § samt A. Corell Jonsson, *Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser i kris*, s. 176.

som reglerar yttrandefrihetsfrågor avseende tidningar, tidskrifter¹⁰¹ och böcker samt yttrandefrihetsgrundlagen som hanterar samma fråga fast för bland annat radio, TV och vissa webbplatser.¹⁰² Dessa två lagar kommer inte att behandlas närmare i det här kapitlet. Inom sina respektive områden innehåller de dock viktiga regleringar till skydd för yttrandefriheten som kan vara värt att undersöka vidare framöver.

Men hur ser då kopplingen ut mellan konst och kultur och de rättigheter som behandlas ovan? Att utöva konst och kultur är en form av yttrandefrihet. Att ta del av konst och kultur är att utöva informationsfrihet. Mötesfriheten möjliggör sammankomster för framförande av konstnärliga verk. Vidare kan även rörelsefriheten ses som en förutsättning både för att kunna utöva och ta del av konst och kultur. Detsamma kan sägas om icke-diskrimineringsregler, som även dessa kan ses som en förutsättning för att alla på lika villkor ska kunna utöva och ta del av konst och kultur. Därmed återfinns det yttersta skyddet för den konstnärliga friheten och tillgången till en levande kultur i dessa rättighetsregleringar i grundlagen.

3.1.2 Begränsningar av rättigheterna

Efter att ovan ha presenterat de rättigheter i grundlagen som har störst relevans för rätten att utöva och ta del av konst och kultur, kommer detta avsnitt att fokusera på möjligheten att begränsa dessa rättigheter. I regeringsformen finns de kriterier reglerade som måste vara uppfyllda för att de ovan nämnda rättigheterna ska kunna begränsas. Begränsningar kan endast göras i syfte att uppnå vissa specifika ändamål och inom vissa särskilt angivna begränsningsramar.

De ändamål som regleras i regeringsformen är följande. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten också göras om särskilt viktiga skäl föranleder det.¹⁰³ Mötesfriheten får begränsas av hänsyn till rikets säkerhet samt ordning och säkerhet vid sammankomsten. I övrigt får begränsning ske av hänsyn till trafiken eller för att motverka farsot.¹⁰⁴ Huvudregeln är att en begränsning av en rättighet inte får göras på annat sätt än genom lag. Det är därmed riksdagen som beslutar om dessa begränsningar. Mötesfriheten får dock, efter delegering av riksdagen, regleras på annat sätt om det sker med hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.¹⁰⁵

De angivna begränsningsramarna innebär att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett

¹⁰¹ Se SFS 1949:105, Tryckfrihetsförordningen 1 kap.

¹⁰² Se SFS 1991:1469, Yttrandefrihetsgrundlagen.

¹⁰³ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 23 §.

¹⁰⁴ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 24 §.

¹⁰⁵ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 20 §.

den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får därmed inte vara oproportionerlig. Tvärtom måste begränsningen stå i proportion till vad som kan uppnås med den. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det innebär att en begränsning inte får ske på en diskriminerande grund.¹⁰⁶ Utöver dessa allmänna kriterier, ska vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras av yttrandefrihet och informationsfriheten även särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.¹⁰⁷ Som nämns ovan kan begränsningar som huvudregel inte göras på annat sätt än genom lag.

Ovan har nämnts att det för ändringar av grundlagen krävs två likalydande riksdagsbeslut med riksdagsval mellan.¹⁰⁸ I regeringsformen finns dessutom extra förfaranderegler som gäller just vid begränsning av rättigheter. I korthet innebär reglerna att en minoritet av riksdagsledamöterna kan begära att man under ett års tid pausar ärendet om att införa en rättighetsbegränsande rättsregel, i syfte att uppnå samförstånd.¹⁰⁹ Detta kvalificerade förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning tillämpas dock inte om krigsförhållanden råder.¹¹⁰

Yttrande-, informations-, och mötesfriheten gäller för var och en som befinner sig i Sverige. Begränsningar för icke-medborgare kan ske utifrån något andra förutsättningar än för svenska medborgare.¹¹¹ I normalläget görs detta sällan.¹¹² Men man kan tänka sig att denna möjlighet skulle kunna nyttjas på ett annat sätt under krig, och kanske även under vissa kriser, till exempel för att motverka propaganda från ett land som Sverige är i krig med.¹¹³

3.1.3 Krigsförhållanden och kriser

I början av det här kapitel berördes legalitetsprincipen och den förvaltningspolitiska normen om författningsberedskap. Som då framgick innebär legalitetsprincipen att det offentligas handlande ska ha stöd i lag, även under kris och krig. Vidare innebär författningsberedskapen att de bestämmelser som behövs för att hantera kris och krig i så stor utsträckning som möjligt tas fram och beslutas i förväg.

Krigsförhållanden innebär att många saker i samhället förändras. Lagstiftaren tänker sig att även riksdagens, regeringens och övriga myndigheters förutsättningar kan påverkas av krigsförhållanden. Mot bakgrund av detta innehåller grundlagen inte bara de regleringar om arbetsfördelning mellan olika delar av det offentliga Sverige som

¹⁰⁶ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 20, 21 §§ och M. Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt* s. 51f.

¹⁰⁷ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 23 §.

¹⁰⁸ SFS 1974:152, Regeringsformen 8 kap. 14 §.

¹⁰⁹ SFS 1974:152, Regeringsformen 2 kap. 22 §.

¹¹⁰ SFS 1974:152, Regeringsformen. 15 kap. 7 §.

¹¹¹ SFS 1974:152, Regeringsformen. 2 kap. 25 §. De särskilda förutsättningar som anges i regeringsformen 2 kap. 21 § samt 23 och 24 §§ gäller inte för begränsningar som tar sikte enbart på icke-medborgare.

¹¹² K. Åhman, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*. 3 uppl. (Norstedts juridik, 2022) s. 42.

¹¹³ H. Jemsten, Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 25 §, Avsnitt 3. Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare, Lexino 2025-07-01 (JUNO); och Cornell Jonsson, *Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser i kris*. s. 177.

behövs i normalläget utan också de regler som kan komma att behövas när krigsförhållanden råder.

För skyddet av de rättigheter som är aktuella i det här kapitlet finns det tre sådana bestämmelser som är av extra stort intresse. Den första bestämmelsen har redan behandlats i avsnitt 3.1.2 om begränsningar av rättigheterna, och handlar om den ett år långa paus som i normalfallet kan tillämpas vid beslut om rättighetsbegränsande lagstiftning. De övriga två bestämmelserna handlar om hur regeringen, när krigsförhållanden råder, kan komma att fatta vissa beslut som i normalfallet bara kan fattas av riksdagen. Dessa behandlas här nedan.

Den första bestämmelsen behandlar vad som händer om riksdagen inte är kapabel att fatta beslut. Om riksdagen eller krigsdelegationen till följd av pågående krig inte kan fullgöra sina uppgifter övertar regeringen riksdagens befogenheter. Det innebär att regeringen övertar den lagstiftningsmakt som normalt finns hos riksdagen. Det finns dock en begränsning i att regeringen inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag.¹¹⁴ Grundlagens regler till skydd för yttrande-, information-, mötes-, och rörelsefrihet kan således inte rubbas av regeringen. Men genom vanlig lag kan regeringen besluta om begränsningar av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, förutsatt att man iakttar de kriterier för detta som finns i regeringsformen och som har behandlats ovan.¹¹⁵ Ytterligare en begränsning finns i att åtgärderna ska vara nödvändiga för att skydda Sverige och avsluta kriget.¹¹⁶ Just de befogenheterna som det är tal om här, kan regeringen i sin tur inte vidarebefordra till någon annan myndighet.¹¹⁷

Den andra bestämmelsen handlar om riksdagens möjlighet att aktivt besluta om att delegera beslutanderätt till regeringen. Som har nämnts ovan finns det i grundlagen reglerat att vissa frågor endast kan beslutas genom lag. Det finns dock möjlighet för riksdagen att ge regeringen rätt att, när krigsförhållanden råder, meddela förordningar även i sådana frågor. En sådan delegering måste riksdagen skriva in i lag. Här aktualiseras åter tanken på, och strävan efter, en god författningsberedskap. I den bästa av världar har riksdagen uppmärksammat behovet att delegera beslutanderätten i en viss fråga redan i fredstid och skrivit in denna delegering i en lag. Vidare har regeringen, också i fredstid, beslutat om en förordning för att reglera den aktuella frågan. Regeringens förordning kan inte tillämpas i fredstid, men de nödvändiga bestämmelserna är beslutade och klara att börja användas den dag krigsförhållanden kan komma att råda. Om det inte är förberett i förväg kan riksdagen stifta motsvarande lag även när krigsförhållanden råder. Regeringen kan inte heller i det här fallet ges rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag. Men begränsningar av de rättigheter som det här kapitlet handlar om, och som i normalfallet endast kan göras genom beslut i lag, kan riksdagen alltså ge regeringen rätt att meddela genom en förordning. Regeringen måste iaktta de kriterier för rättighetsbegränsningar som finns i regeringsformen och som presenterats

¹¹⁴ SFS 1974:152, Regeringsformen 15 kap. 5 §.

¹¹⁵ J. Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 15 kap. 5 §, avsnitt 2 Regeringens befogenheter i krig, Lexino 2025-07-01 (JUNO)

¹¹⁶ SFS 1974:152, Regeringsformen 15 kap. 5 §; Hirschfeldt, J. Regeringsformen (1974:152) 15 kap. 5 §, avsnitt 2 Regeringens befogenheter i krig, Lexino 2025-07-01 (JUNO)

¹¹⁷ SFS 1974:152, Regeringsformen 15 kap. 8 §.

ovan.¹¹⁸ Precis som konstaterats ovan gäller även i det här fallet att regeringen i sin tur inte kan vidarebefordra dessa befogenheter till någon annan myndighet.¹¹⁹

Denna möjlighet för riksdagen att aktivt delegera beslutanderätt till regeringen i de här frågorna gäller idag bara vid krigsförhållanden. Under sommaren 2025 presenterade dock regeringen en proposition med förslag på en liknande delegeringsmöjlighet även vid allvarliga fredstida kriser. Om förslaget skulle gå igenom skulle det innebära en ny möjlighet för riksdagen att delegera beslutanderätt till regeringen under allvarliga fredstida kriser.¹²⁰

I den här framställningen om svensk rätt ligger fokus på grundlagarna. Dock kan det vara på sin plats att nämna förfarandelagen¹²¹ som reglerar hur beslutsmandat, delegeringsmöjligheter och arbetsuppgifter hos myndigheter, kommuner och domstolar kan komma att ändras under krigsförhållanden.

Ovanstående avsnitt har framför allt fokuserat på krig och inte på kris. Detta beror på lagstiftaren idag gör bedömningen att kriser går att hantera enligt de allmänna ”vanliga” reglerna i grundlagen. Det finns gott om vanliga lagar, förordningar och föreskrifter som särskilt tar sikte på kris. Men på grundlagsnivå särregleras (än så länge) inte kriser på det sätt som gäller för krigsförhållanden.

3.2 Folkrätt

Det här avsnittet inleds med en kort bakgrund till folkrätten och hur den är relevant i en svensk kontext. Yttrande-, informations-, mötes- och rörelsefriheten, som har varit fokus för avsnittet om svensk rätt ovan, regleras också i folkrätten. Utöver detta innehåller folkrätten dessutom rättsregler som mer uttryckligen reglerar skyddet för kulturella rättigheter. Det är dessa regler som det här folkrättsliga avsnittet kommer att fokusera på. Mot slutet av avsnittet berörs även internationell humanitär rätt som gäller under väpnad konflikt och ockupation och dess förhållande till mänskliga rättigheter och särskilt kulturella rättigheter.

3.2.1 Folkrätt i en svensk kontext

Som nämns ovan påverkas de rättsregler som finns i Sverige både av EU-rätt och av folkrätten. De främsta källorna till folkrätt är *sedvana* och *traktater*. Sedvana skapas genom staters faktiska agerande i en viss fråga samt av att staten agerar på det sättet för att staten anser att agerandet är i enlighet med gällande rätt.

Traktater, som också kan kallas konventioner eller fördrag, är avtal mellan två eller flera stater eller mellan stater och internationella organisationer. Ibland uttrycker traktater sådant som redan är sedvanerättsligt bindande, och ibland kan traktater hjälpa

¹¹⁸ SFS 1974:152, Regeringsformen 15 kap. 6 §, SOU 2023:75. Stärkt konstitutionell beredskap s. 90f; och Derlén, Lindholm, och Naartijärvi, *Konstitutionell rätt*. 3 uppl. s. 333.

¹¹⁹ SFS 1974:152. Regeringsformen 15 kap. 8 §.

¹²⁰ Se Prop. 2024/25:155. Stärkt konstitutionell beredskap.

¹²¹ SFS 1988:97, *Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.*

till att skapa sedvanerätt genom att fler och fler stater ansluter sig till att tolka bestämmelsen som rättsligt bindande. Källorna överlappar därför varandra och det är viktigt både vid tillträdande och frånträdande av traktater att veta vad skillnaden blir jämfört med sedvanerättslig bundenhet. Ett grundläggande dokument är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna¹²² som uttrycker den vid tiden allmänna uppfattningen om grundläggande mänskliga rättigheter. Den allmänna förklaringen utgör grunden för över 70 människorättstraktater och hänvisas till löpande i dessa.¹²³

Folkrätten gäller mellan stater och måste därför genomföras i svensk rätt för att få fullt genomslag. I det sammanhanget har Europakonventionen¹²⁴ en särställning eftersom den utöver att vara införd som svensk lag i sin helhet också har ett grundlagsskydd i regeringsformen, där det anges att ingen lag eller föreskrift får meddelas i strid med Europakonventionen. Den har alltså inte status som grundlag, men hänvisningen till den ger den ett starkare skydd än många andra rättighetskataloger som inte finns i grundlagen. Utöver Europakonventionen är fokus i det här avsnittet FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna¹²⁵ (ESK-konventionen) samt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).¹²⁶

Till vissa traktater finns domstolar och kommittéer kopplade, som stater, organisationer eller individer har klagorätt till om de anser att någon stat har brutit mot konventionen. Exempel på sådana är Europadomstolen, FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som övervakar ICCPR samt FN:s funktionsrättskommitté. Andra traktater har kommittéer och andra organ som överser efterföljandet av traktaten, exempelvis genom återkommande rapportering till respektive internationellt organ (något vi återkommer till i avsnitt 4.4.3).

3.2.2 Två rättigheter som hänger ihop

Som påpekats ovan är de svenska rättsreglerna i grundlagen så generellt formulerade att konst och kultur inte nämns specifikt i regleringarna. På den punkten kan folkrätten upplevas som tydligare. Rättigheten att delta i kulturlivet finns uttryckt i flera internationella traktater som Sverige har tillträtt. Utöver FN:s allmänna deklaration finns den uttryckt i ESK-konventionen. Kulturella rättigheter finns därutöver i flera andra traktater, bland annat i traktat med fokus på en särskilt utsatt grupp eller minoritet, för att förtydliga att dessa grupper har rätt till sin egen kultur och kanske behöver särskilt stöd för att kunna delta i kulturlivet.¹²⁷

¹²²Förenta Nationerna, *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*, antagen genom FN:s generalförsamlings resolution 217 A (III) den 10 december 1948.

¹²³Förenta Nationerna, *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*, (1948).

¹²⁴Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Europarådet, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 november 1950

¹²⁵Förenta Nationerna. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. (ESK-konventionen). Antagen 16 december 1966, trädde i kraft 3 januari 1976.

¹²⁶Förenta Nationerna. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) Antagen 16 december 1966, trädde i kraft 23 mars 1976.

¹²⁷Se bl.a. Förenta Nationerna, *Convention on the Rights of the Child*. Antagen 20 november 1989, trädde i kraft 2 september 1990 samt Förenta Nationerna. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. (Funktionsrättskonventionen) Antagen 13 december 2006, trädde i kraft 3 maj 2008.

Rätten att delta i kulturlivet enligt ESK-konventionen går enligt ESK-kommittén¹²⁸ att bryta ner i tre delar.

- Den första är *deltagande*, d.v.s. rätten att agera fritt, välja sin egen identitet, delta i kulturella sedvänjor och uttrycka sig på det språk man föredrar, eller att utveckla sin kulturella kunskap och kreativitet.
- *Tillgång* är en annan beståndsdel i rättigheten. Det innebär att individen ska få tillgång till sin egen och andras kultur i form av utbildning och information, kulturarv och andras skapande.
- Den tredje beståndsdel är rätten att *bidra till kulturlivet*. I detta ingår bland annat att konsulteras kring frågor som inverkar på personens eller gruppens kulturella rättigheter och rätten att bidra till den gemenskap som personen tillhör.¹²⁹

För att uppnå detta har konventionsstaten en skyldighet att tillgängliggöra kultur, bland annat genom att tillse att alla har tillgång till att ta del av och bidra till kultur på bibliotek, biografier, muséer och sportarenor men också öppna platser såsom torg och naturreservat. I detta ingår också att kulturen ska vara tillgänglig för alla utan diskriminering beroende på till exempel kön, ålder, funktionsförmåga, i stad eller landsbygd, samt för personer i olika ekonomisk situation.¹³⁰ Dessutom ska konventionsstaten tillse att olika kulturer konsulteras, beaktas och respekteras i de lagar, strategier, politik och program som tas fram för att främja och skydda kulturlivet, men också i åtgärder som syftar till att skydda eller främja andra mänskliga rättigheter.

Det är viktigt att ha med sig att konstnärens rättigheter är en viktig beståndsdel i rätten att delta i kulturlivet. Staten har därför också förpliktelse att respektera individer och gruppers rättigheter och friheter och att inte begränsa dessa mer än vad respektive rättighet medger. Flera av rättigheterna som skyddar individens frihet att bidra till kulturlivet finns uttryckta i andra konventioner än ESK-konventionen. Att kulturella rättigheter även finns i dessa konventioner, vars rättighetskataloger ofta är mer kända och tydligare, visar på att det inte går att få hela bilden bara genom att titta på en konvention. Framöver i rapporten kommer Europakonventionen användas som ett exempel, men även ICCPR innehåller starkt skydd för bland annat tanke-, samvets- och religionsfrihet, etniska, språkliga och religiösa minoriteters rätt till sin kultur, åsiktsfrihet, mötes- och föreningsfrihet, yttrande- och informationsfrihet.

Europadomstolen har uttalat att just yttrandefriheten är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle och dess utveckling. Europadomstolen menar att utöver att vara tillämplig på information och idéer som tas emot väl så ryms också yttranden som chockerar och upplevs som stötande av staten eller delar av befolkningen.¹³¹

¹²⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR), övervakar ESK-konventionen.

¹²⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life*, 21 december 2009. E/C.12/GC/21. Para 15

¹³⁰ CESCR, *General Comment No. 21*. Para 16.

¹³¹ Europadomstolen, *Handyside v. United Kingdom*, no. 5493/72, 7 december 1976.

Europadomstolen har också tolkat in rätten att delta i kulturlivet i flera olika rättigheter som förekommer i konventionen. Utöver rätten till utbildning, som återfinns i både ESK-konventionen och Europakonventionen och som är central för att kunna åtnjuta kulturella rättigheter,¹³² har rätten för migranter att bibehålla kulturella band till sitt ursprungsland tolkats in under informationsfriheten.¹³³ Rätten för minoriteter att leva i enlighet med sin kultur¹³⁴ samt att själv välja sin kultur¹³⁵ har tolkats in som en del av rätten till privat- och familjeliv. Även frågor om religions-, tanke och samvetsfrihet har aktualiserat kulturella rättigheter, till exempel frågor som rör bärande av religiösa klädesplagg och symboler behandlar rätten att uttrycka sin kultur och religion.¹³⁶ Föreningsfriheten har också nämnts som grundläggande för möjligheterna att kunna utveckla och utöva sin kultur tillsammans med andra.¹³⁷

Det är dock viktigt att beakta att trots de uttalanden kring betydelsen av kulturella rättigheter som gjorts i ovan nämnda praxis, är de flesta av ovan nämnda rättigheter inte absoluta utan kan begränsas, vilket också har ansetts vara berättigat i flera av fallen ovan. Nedan beskrivs när och på vilket sätt en rättighet kan begränsas enligt olika konventioner.

3.2.3 Begränsningar och undantag

På liknande sätt som i svensk rätt kan rättigheter behöva begränsas, till exempel för att skydda andra rättigheter eller andra erkända intressen. Detta måste göras på ett sätt som gör att kärnan i rättigheten inte urholkas och det finns därför begränsningsklausuler i respektive människorättskonvention.

ICCPR och Europakonventionen har undantags- och begränsningsartiklar som liknar varandra, även om de ser något annorlunda ut vad gäller grunderna för begränsningar. Respektive artikel innehåller tydliga hänvisningar till om och under vilka förutsättningar det är möjligt för stater att besluta om undantag och begränsningar. Rättigheterna kan begränsas genom lag, om begränsningarna anses nödvändiga i ett demokratiskt samhälle¹³⁸ och i syfte att skydda ett i artikeln specificerat motstående intresse. Ett exempel är att yttrande- och informationsfriheten enligt ICCPR kan begränsas för att skydda andras rättigheter och rykte eller till skydd för nationell säkerhet, allmän ordning, folkhälsa och moral. I detta ingår en proportionalitetsprincip där rättigheten vägs mot det motstående intresset.¹³⁹

¹³² CESCR, *General Comment No. 21. Para 2* samt Europadomstolen, *Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 juli 1968, Series A no. 6.

¹³³ Europadomstolen, *Khurshid Mustafa and Tarzibachi v. Sweden* no. 23883/06, 16 december 2008.

¹³⁴ Europadomstolen, *Chapman v. the United Kingdom*, no. 27238/95, 18 januari 2001 samt Europadomstolen, *Muñoz Díaz v. Spain* no. 49151/07, 8 december 2009.

¹³⁵ Europadomstolen, *Ciubotaru v. Moldova* no. 27138/04, 27 april 2010.

¹³⁶ Europadomstolen, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, § 116, ECHR 2005-XI, Europadomstolen, *Dogru v. France*, no. 27058/05, § 72, 4 december 2008 samt Europadomstolen, *Ahmet Arslan and Others v. Turkey*, no. 41135/98, 23 februari 2010.

¹³⁷ Europadomstolen, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 10 juli 1998.

¹³⁸ Kravet att det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle finns endast i Europakonventionen. Se *Handyside v. United Kingdom*.

¹³⁹ Human Rights Committee, *General Comment No. 34: Freedoms of Opinion and Expression*. 12 september 2011. CCPR/C/GC/34, para. 22.

Undantagsklausulerna i Europakonventionen och ICCPR tillåter staten att göra avvikelser, så kallad derogation, från vissa rättigheter i situationer där krig eller allmänt nödläge hotar nationens existens.¹⁴⁰ Avvikelseerna måste vara oundgängligen nödvändiga med hänsyn till situationens krav och det finns flera processuella krav, som bland annat rapportering till flera funktioner. Några rättigheter är undantagna från möjligheten att göra avvikelser och avvikelsen får inte strida mot annan internationell rätt.

Enligt ESK-konventionen ska konventionsstaten genom egna åtgärder till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i konventionen förverkligas i sin helhet med alla tillämpliga medel. Konventionen innehåller utöver det en begränsningsklausul, där det anges att rättigheterna enligt konventionen kan begränsas genom lag men då uteslutande i syfte att främja det allmänna väståndet i ett demokratiskt samhälle. Det finns ingen uttrycklig möjlighet att begränsa rättigheterna på grund av hänsyn till exempel nationell säkerhet. Inte heller finns det någon artikel som medger avvikelser på grund av väpnad konflikt.

ESK-kommittén har ändå tolkat in en begränsningsmöjlighet, som ett sätt att erkänna att kris eller väpnad konflikt kan kräva att konventionsstaten inte har möjlighet att använda alla tillgängliga resurser till ESK-rättigheter. Det framhålls dock att det under sådana förhållanden är de minst gynnade och mest marginaliserade i samhället som riskerar att få sina rättigheter kränkta och att de måste skyddas.¹⁴¹ För att rättigheterna inte ska urholkas har därför objektiva kriterier för möjligheten att begränsa rättigheterna utvecklats.¹⁴²

3.2.4 Väpnad konflikt

Under väpnad konflikt och ockupation blir, utöver de mänskliga rättigheterna som behandlades ovan, den internationella humanitära rätten tillämplig. Humanitär rätt kan sägas karaktäriseras av en avvägning mellan militär hänsyn och humanitära principer. En viktig princip är distinktionsprincipen, som innebär att anfall enbart får riktas mot militära mål och att man ska skilja på dessa och civila personer och objekt.¹⁴³ Militära objekt är de som på grund av sin art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars delvisa eller totala förstöring, beslagtalande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel.¹⁴⁴ Det betyder att om en annars civil byggnad, till exempel en teater eller ett museum, används i militära syften kan den därför bli ett legitimt mål under tiden den används för detta syfte.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Artikel 15 och artikel 4 ICCPR.

¹⁴¹ CESCR. *Statement: An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" under an Optional Protocol to the Covenant*. 21 September 2007. E/C.12/2007/1, para 4

¹⁴² CESR, *Statement: An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an Optional Protocol to the Covenant*, para 10.

¹⁴³ J.-M. Henckaerts, och L. Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (Cambridge University Press, 2005). Regel 1 och 7.

¹⁴⁴ Henckaerts och Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Regel 8.

¹⁴⁵ Henckaerts och Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Regler 8-10.

Den så kallade proportionalitetsprincipen innebär att det är förbjudet att genomföra ett anfall som kan förväntas medföra oavsiktlig skada på civila personer eller civil egendom, om de är överdrivna jämfört med förväntade militära fördelar.¹⁴⁶ För att minska konsekvenserna för civila och civil egendom ska rimliga försiktighetsåtgärder vidtas. Det innebär bland annat att man ska undvika att placera militära objekt vid platser där ett anfall skulle leda till skador på civila eller civil egendom.¹⁴⁷ Kulturarv och kulturegendom har ett särskilt skydd i den humanitära rätten.¹⁴⁸ Det finns särskilda förpliktelser att skydda kulturegendom,¹⁴⁹ vilket tillfälligt kan begränsa tillgången till den, för att skydda liv och hälsa samt på längre sikt säkra tillgången till kulturegendomen. Det är också förbjudet att rikta attacker mot och använda kulturegendom i militära syften samt medvetet beslagta, förstöra eller skada kulturegendom eller att stjåla, plundra eller vandalisera kulturarv.¹⁵⁰

Ovan nämnda principer innebär att andra hänsyn kan behöva tas under väpnad konflikt jämfört med i fredstid. Det kan bli nödvändigt att begränsa vissa mänskliga rättigheter för att till exempel skydda civila. Det är dock viktigt att betona att mänskliga rättigheter fortsätter att gälla under väpnad konflikt men att man i olika situationer tillämpar aningen mänskliga rättigheter, humanitär rätt eller båda där de tolkas i ljuset av varandra.¹⁵¹

I denna rapport går vi inte in i närmare detalj på vilka regelverk som tillämpas i vilka situationer och hur eventuella rättighetskonflikter hanteras, men detta kan behöva undersökas framöver. Nedan redogörs därför endast för några exempel på hur kulturella rättigheter kan påverkas av väpnad konflikt. Fokus ligger på rätten att ta del av kultur, men även konstnärernas rättigheter genom bland annat yttrandefrihet är viktigt.

Förhållandet mellan humanitär rätt och medborgerliga och politiska rättigheter har genom rättspraxis generellt sett utforskats mer än dess förhållande till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. En anledning anses vara att ESK-rättigheterna inte ansetts särskilt högt prioriterade och att man under situationer av våld, konflikt och ockupation då har valt att rikta uppmärksamheten på rättigheter som relaterar till liv, frihet och säkerhet.¹⁵² Samtidigt är det tydligt att även kulturella rättigheter gäller i väpnad konflikt. Exempel på det är skyldigheten för en ockupationsmakt att tillförsäkra befolkningen i det ockuperade området möjligheten att delta i kulturellt och religiöst liv utan restriktioner som är oproportionerliga gentemot syftet att upprätthålla

¹⁴⁶ Henckaerts och Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Regel 14.

¹⁴⁷ Henckaerts och Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Regler 15–24.

¹⁴⁸ S. Longworth och J. Dalman, *Utmärkning av kulturegendom som skyddas enligt humanitär rätt. Faktorer att beakta vid beslut om utmärkning*. FOI-R5727--SE (2025).

¹⁴⁹ Förenta Nationerna, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*. Antagen den 14 maj 1954, trädde i kraft 7 augusti 1956.

¹⁵⁰ Henckaerts och Doswald-Beck (red.), *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules*. Regler 38–40.

¹⁵¹ International Court of Justice (ICJ), *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)*. 9 juli 2004 s 136, para 106. Se även angående ESK-rättigheter G. Giacca, *Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law*. I G Giacca, H Riedel och C Golay (red). *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*. (Oxford University Press, 2014), s. 317.

¹⁵² Giacca, *Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law*, s. 309ff.

säkerheten, icke-diskriminerande och i enlighet med humanitär rätt,¹⁵³ samt ovan nämnda skydd för kulturarv. Det finns också exempel från Europadomstolen angående tillgång till kultur under väpnad konflikt, exempelvis att stridigheter kan hålla personer borta från ett område och därmed begränsa deras kulturella rättigheter under en viss tid, men att man efter att säkerhetshänsynen upphört måste låta dem återvända.¹⁵⁴

3.3 Kommentarer till det juridiska perspektivet

Med avstamp i vad som har behandlats i kapitlet hittills följer i det här avsnittet några kommentarer om det juridiska skyddet för konst och kultur i kris och krig. Juridiken är ett sammanhängande system och det räcker därför inte att undersöka enskilda rättsregler för att kunna redogöra för det rättsliga skyddet för konst och kultur. Utöver enskilda rättsregler, så kan även grundläggande rättsliga principer och rättsreglernas hierarkiska system utgöra ett skydd för de kulturella rättigheterna.

Den ovan nämnda legalitetsprincipen kan ses som en del i skyddet för de rättigheter som behandlats i det här kapitlet. Inte ens i svåra kriser eller i krig har svenska offentliga organ någon laglig möjlighet att avvika från gällande lagar. Allt de gör ska ha stöd i lag och följaktligen ska rättsreglerna om skydd för den konstnärliga friheten och tillgången till levande kultur alltid beaktas. Eftersom legalitetsprincipen är en av de centrala byggstenarna i den svenska rätten behöver rättsreglerna till skydd för de kulturella rättigheterna vara förberedda och finnas på plats redan innan kris eller krigsförhållanden uppstår. En god författningsberedskap främjar ett gott skydd för rätten till konstnärlig frihet och rätten till tillgång till en levande kultur.

Det är svårt att i förväg förutsäga hur en kris eller ett krig kommer att utspela sig. Av den anledningen är det också svårt att förutsäga vilka rättsregler som kan komma att behövas. I ett krig kan rättigheter behöva förstärkas till exempel för att skydda de demokratiska värdena, men rättigheter kan även behöva begränsas, till exempel för att kunna upprätthålla ordning och säkerhet. En kris eller ett krig kan också leda till behov av rättsregler som får en rättighetsbegränsande effekt, utan att detta är huvudsyftet. Rörelsefriheten kan till exempel behöva begränsas för att undvika att civila blir offer för flygräder eller drönarattacker eller för att förhindra spridning av smitta.

Lagstiftarens beaktande av rättsreglernas hierarki och noggranna avvägning på vilken nivå i systemet olika rättsregler placeras får bland annat betydelse för hur rättsreglerna tas fram och förankras samt hur lätt det är att upphäva eller ändra regleringen. De grundläggande fri- och rättigheterna finns reglerade i grundlagen. Detsamma gäller för de regler som reglerar under vilka förutsättningar, och i vilken mån, rättigheterna får

¹⁵³ CESR, *Concluding observations: Israel*. 16 December 2011. UN Doc E/CC.12/ISR/CO/3. Para 36.

¹⁵⁴ Europadomstolen, *Sargsyan v. Azerbaijan*, no. 40167/06, 16 juni 2015.

begränsas. Detta är ett uttryck för att riksdagen, som lagstiftare, ser skyddet för yttrande-, informations-, mötesfrihet samt rörelsefriheten som centrala element i vårt demokratiska samhälle.

Teoretiskt går det att tänka sig att rätten till konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur bäst skulle skyddas genom tydligt skrivna detaljerade rättsregler som inte möjliggör några ändringar eller begränsningar av rättigheterna. I realiteten behöver dock rättsreglerna, för att vara ändamålsenliga, ge utrymme för nödvändig flexibilitet. Detta dels för att olika rättigheter annars skulle krocka med varandra, och dels för att samhällsutveckling och oförutsedda situationer inte ska få till följd att skyddet för rättigheter blir mindre eller snävare än vad lagstiftaren haft för avsikt. Vidare behöver rättsreglerna vara konstruerade så rättigheterna inte krockar med eller förhindrar uppfyllelsen av andra samhälleliga mål. Detta innebär att rättsreglerna till skydd för konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur å ena sidan behöver vara så pass rigida att rättigheterna inte urholkas genom att alltför godtyckliga och alltför långtgående ändringar och begränsningar möjliggörs. Å andra sidan behöver de vara så pass flexibla att nödvändiga och befogade ändringar och inskränkningar är möjliga att göra.

Såväl yttrande-, informations-, och mötesfriheten som rörelsefriheten kan alltså begränsas. Följaktligen innebär det att rätten till konstnärlig frihet och rätten till tillgång till en levande kultur kan begränsas. Rättigheternas kärna skyddas dock både av den svenska grundlagen och av folkrättens traktat och sedvanerättsliga regler. Det finns således ett starkt skydd för att rättigheternas kärna varken ska kunna begränsas på ett sätt att det strider mot grundläggande demokratiska värderingar eller avskaffas. Detta gäller även i kris och krig. Som noterades ovan utgör grundlagsregleringarna stommen av rättsliga regleringar till skydd för rätten att utöva och ta del av konst och kultur i Sverige. Grundlagsreglerna kompletteras och preciseras av rättsregler på flera olika hierarkiska nivåer. I ljuset av det ökade intresset för konstens och kulturens roll i kris och krig ökar också behovet av att förstå det rättsliga systemet och de rättsregler som är aktuella på området. Detta för att kunna upprätthålla ett ändamålsenligt skydd även under kris och krig.

Regeringsformens andra kapitel som innehåller de grundläggande fri- och rättigheterna var betydligt tunnare vid den nuvarande regeringsformens tillkomst på 1970-talet. Kapitlet har därefter växt betydligt i både omfång och innehåll. Rättigheterna har stärkts och nya rättigheter har tillkommit. Med tiden har rättigheterna i kapitlet också kommit att få en större i praktisk betydelse genom allt fler domstolsavgöranden. De juridiskt reglerade rättigheternas har således fått en allt mer framskjuten roll både inom juridiken och i samhället som stort.¹⁵⁵ Denna utveckling, tillsammans med det ökade politiska intresset för konstens och kulturens roll i en totalförsvarskontext, kan på sikt tänkas leda till att de kulturella rättigheterna stärks i kris och krig.

¹⁵⁵ Ahman, *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*. s.24, 35, 48 och s. 52ff.

De traktat som varit fokus för den här framställningen, FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-konventionen) och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) samt Europakonventionen har alla bred anslutning. Länder som ligger geografiskt och kulturellt nära Sverige, såsom de nordiska och baltiska länderna, är samtliga parter till alla dessa konventioner. Att länderna på det sättet kan sägas stå på samma grund gör också att de bör kunna lära av varandra vad gäller skyddet av kulturella rättigheter och i praktiken. Ett perspektiv som kan vara relevant både för Sverige och grannländer är hur staterna uppfyller de folkrättsliga förpliktelserna kring minoriteter och urfolk och hur dessa eventuellt påverkas av kris och krig.

Tolkningen av humanitär rätt och kulturella rättigheter och hur de samverkar är komplicerad. Att individer har möjlighet att driva ärenden genom människorättsinstrument såsom domstolar och kommittéer bidrar till rättsutvecklingen på området.¹⁵⁶ I denna rapport berörs frågan översiktligt, men det finns mer att utforska kring kulturella rättigheter under kris och krig. Ett annat framtida forskningsområde är hur väl Sverige lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser avseende kulturella rättigheter i fred, väpnad konflikt eller ockupation.

¹⁵⁶Giacca, *Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law*, s. 312ff.

4 Det förvaltningspolitiska perspektivet

I det här kapitlet förs ett resonemang om den svenska kulturpolitiska modellens sårbarheter och styrkor i krig och kris under rubrikerna normer, finansiering och organisering. Ett sådant förvaltningspolitiskt perspektiv belyser frågor om ansvar, styrning och tillämpning av olika styrmedel, i olika faser av styrkedjan och på olika nivåer. Med faser menas dels relationen politik-förvaltning, dels förvaltning-medborgare. Med nivåer menas lokalt (kommunalt och regionalt), nationellt och internationellt. Analysen baseras på tre typer av underlag: lärdomar om konst och kultur i kris och krig enligt kapitel 2; samtal med företrädare från sektorn beskrivna i avsnitt 1.2 *Metod och avgränsningar*; samt forskning om den svenska förvaltningsmodellen med särskilt fokus på kultursektorn, vilken beskrivs kort nedan.

Den svenska förvaltningsmodellen beskrivs av forskare som tydligt inramad av juridiken, med myndigheter som har relativt stor självständighet från politiken, ett förbud mot ministerstyre, där det offentliga har hög legitimitet och nära relationer med det civila samhället (korporativism).¹⁵⁷ Ytterligare ett utmärkande drag är ett starkt kommunalt självstyre, med egen beskattningsrätt, ansvar för centrala politikområden, och mer än hälften av alla offentligtanställda.¹⁵⁸

Förvaltningen står för genomförande av politik, och länkar på så sätt de politiska besluten å ena sidan och medborgarna som möter utfallet å andra sidan.¹⁵⁹ Denna styrkedja är tydlig i teorin men omfattar i praktiken en mängd olika aktörer, tidsperspektiv, omvärldsfaktorer, antaganden och bedömningar som påverkar utfallet. Politiken styr med övergripande medel som förvaltningen ska tolka och konkretisera. I genomförandet har förvaltningens bedömningar gjorda av tjänstepersoner från olika yrkesgrupper stor betydelse.¹⁶⁰ Utöver sakpolitiska instruktioner ska förvaltningen också vägledas av den statliga värdegrunden om bland annat demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.¹⁶¹ I det här avsnittet användes rubrikerna normer, finansiering och organisation för att ringa in centrala frågor om vad som utgör förvaltningsrelaterade styrkor och sårbarheter för konstnärlig frihet och ett levande kulturliv i krig och kris.

¹⁵⁷ L. Karlsson, *Vad är offentlig förvaltning?* (Studentlitteratur, 2014), 74, s. 81–82. Karlsson kontrasterar exempelvis olika system, som det brittiska där "rättsordningen [härleds] ur parlamentets beslut" och ministrarna styr genom stora departement (s. 81), det amerikanska där staten har mindre omfattning och lägre legitimitet (s. 78, 80), och mot det franska som är mer hierarkiskt och centraliserat (s. 77–78).

¹⁵⁸ G. Erlingsson, J. Wänström, R. Öhrvall. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. (Studentlitteratur, 2024), s. 240.

¹⁵⁹ Karlsson, *Vad är offentlig förvaltning?*, s. 21.

¹⁶⁰ G. Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt. Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*. (Studentlitteratur, 2022), s. 12ff. (framför allt avsnittet "Förvaltningsstyrning och förvaltningskontrakt").

¹⁶¹ Karlsson, *Vad är offentlig förvaltning?* Kapitel 6, Den offentliga förvaltningens normativa sida. Där beskrivs mer om förvaltningens dubbla uppdrag (gentemot politiker respektive medborgare), tjänstepersoners lagstadgade ansvar att "verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden" (RF 1 kap 2 §) samt etiska avväganden i vardagliga förvaltningsuppgifter. Se även Statskontoret. *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*. (Statskontoret, 2019).

Kulturpolitik har ingen tydlig avgränsning, men behandlas här som ett sammanhängande politikområde i meningen ”de offentliga åtgärder och lagar som reglerar, skyddar, uppmuntrar och ekonomiskt eller på annat sätt stöder konst och kultur.”¹⁶² Som sådant område har kulturpolitik funnits sedan 1974. Förvaltningsmässigt liknar kulturpolitiken i huvudsak andra politikområden och har följt generella trender, medan de grundläggande organisatoriska strukturerna och kulturpolitiska målen har varit så stabila att de har kallats ”frusen politik”.¹⁶³ Kulturpolitiskt är Sverige en del av den nordiska modellen med drag som, bland annat, stort offentligt inflytande och finansiering, stark decentralisering och infrastruktur, kulturpolitik som en del av konstruktionen av den nationella identiteten, samt en kombination av relativt starka kulturdepartement och institutioner för att värna armlängds avstånd.¹⁶⁴

Upplägget börjar i en fördjupning av den centrala förvaltningspolitiska normen om armlängds avstånd mellan politiken och det konstnärliga innehållet. Det fortsätter med hur denna och andra normer kan få praktisk betydelse, och jämför med några liknande politikområden. Därefter diskuteras finansiering: nivån på offentlig finansiering och olika finansieringskällor. Avsnittet om organisering utgår ifrån kulturens så kallade ekosystem av en mängd former med olika huvudmän och regelverk. Därtill finns en grundläggande infrastruktur i form av kultursamverkansmodellen, där statliga medel fördelas till kultur i region och kommuner. Både för finansiering och organisering görs en kort utblick till internationella aktörers betydelse.

4.1 Konstnärlig frihet och normer

I detta avsnitt kommer vi att analytiskt skilja mellan två olika normer kring konstnärlig frihet som är begreppsliga motsatser: den konstnärliga frihetens autonomi respektive dess instrumentalisering. Med ”norm” avses här en eller flera värderingar som vägleder, eller bör vägleda, handlande och beslut inom ett visst område. Ytterst möjliggör normer bedömningar av handlingars normativa status, det vill säga att något bör göras, är förbjudet att göra, eller att något är tillåtet att göra. En sådan värdering kan vägleda en specifik grupp, men kan även innebära vägledning ur ett bredare samhällsligt perspektiv. Ofta är normer informella och framför allt gällande inom vissa grupper. Men sociala, etiska, och juridiska normer skiljer sig åt gällande huruvida de är informella eller formella, dess grunder, och möjliga sanktioner vid avvikande. Så kan till exempel en stark norm om konstnärlig frihet innebära att konstnärlig frihet bör

¹⁶² D. Karlsson och M. Löfgren, *Vad är kulturpolitik? En lathund*. (Nätverkstan Skriftserie 017, 2025), s. 9. Under finansiering nedan inkluderar vi dock även delar av s.k. konstnärspolitik, dvs. ”som syftar till att konstnärer ska ha rimliga arbetsvillkor” (s. 19) eftersom det påverkar den ekonomiska sårbarheten.

¹⁶³ B. Jacobsson, *Kulturpolitik. Styrning på avstånd*. (Studentlitteratur, 2014), s. 122, 156–158. För en längre historia av området, se M. Löfgren, *Kulturstrider och statskonst* (Daidalos, 2021).

¹⁶⁴ T. Harding, Culture Wars? The (re)politicization of Swedish cultural policy. (*Cultural Trends* 31:2, 115–132), s. 116–117. Det finns andra indelningar, som t ex marknads-, kulturråds-, minister- och autokratmodellerna i Karlsson och Löfgren, *Vad är kulturpolitik? En lathund*, s. 48–50; samt arkitekt-, mecenat-, och ingenjörsmodellerna i Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 48–49, men de bärande dragen i beskrivningen av den svenska kulturpolitiska modellerna liknar varandra.

försvaras, och att den inte bör begränsas. Om normen är tillräckligt stark och underbyggs med argument som rättfärdigar den, kan den även vara gällande oavsett omkringliggande förändringar i exempelvis sociala attityder eller i kris och krig, och formuleras i en formell princip, vilket vi kommer visa exempel på nedan.

Diskussionen om normer ur generella perspektiv är omfattande, och det kan vara svårt att urskilja normers relationer till andra handlingsvägledande begrepp, som konventioner, värden, eller principer.¹⁶⁵ I den här rapporten har åtskillnaden analytiska syften och lägger en grund för analys och resonemang kring konstnärlig frihet och dess sårbarheter i kris och krig.

4.1.1 Konstens och kulturens autonomi

Värdet av den konstnärliga sfärens autonomi och konstnärlig frihet anses vara starkt i demokratiska samhällen, och är något som således bör skyddas. Den konstnärliga friheten och konstens autonomi kan sägas ha ett egenvärde.

Denna norm är stark och går ofta bortom en informell norm och blir istället tydligt formulerad som en princip.¹⁶⁶ Principen anger att konsten inte bör bedömas efter dess faktiska eller förväntade funktion för att uppnå andra mål, eller av faktorer som ligger utanför konsten, eller vad konsten förväntas leda till inom andra sektorer, som ekonomisk eller politisk nytta.

Värdet av konstnärlig autonomi, dess förvaltningsmässiga starka status, och allvarligheten att inskränka denna autonomi formuleras ofta som principen om armlängds avstånd. Myndigheten för Kulturanalys noterar att principen inte är unik för kulturpolitik, men att den kan "sägas inta en extra stark ställning inom exempelvis kulturpolitiken, mediapolitiken och forskningspolitiken på grund av dessa områdens tydliga koppling till frågor om demokrati, yttrandefrihet och granskning av makt och samhälle".¹⁶⁷

Principen om armlängds avstånd har länge varit vägledande för svensk kulturpolitik. Här tolkar vi den som en princip som vägleder offentlighetens kulturförvaltning. Principen beskrivs av Myndigheten för Kulturanalys som "en allmänt hållen princip om att politiker och politiska församlingar ska avhålla sig från konstnärliga bedömningar och avstå från att organisera kulturpolitiken på ett sätt som riskerar att politiskt styra vad utövande konstnärer och kulturskapande väljer att innehållsligt ägna sig åt".¹⁶⁸ Enligt Myndigheten för Kulturanalys uttrycker principen att konstnärer "inte ska behöva anpassa sitt konstnärliga innehåll till några särskilda idéer, perspektiv eller värderingar" utan att konst ska "värderas utifrån sina konstnärliga kvaliteter eller de

¹⁶⁵ Se t ex C. Bicchieri, m.fl., "Social Norms", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Vinter 2023); Relaterat till konstnärlig frihet, se också J. Wikström, An Art for Art's Sake or a Critical Concept of Art's Autonomy?: Autonomy, Arm's Length Distance, and Artistic Freedom, *Nordic Journal of Aesthetics* 32 (2023): 74-99; L. Gibson, In Defence of Instrumentality, *Cultural Trends* 17:4 (2008), s. 247-257.

¹⁶⁶ I Norge är principen om armlängds avstånd uttryckligen en del av § 1. Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), där även § 2.a stipulerar att beslut skall baseras på konstnärlig fackkunskap, samt att "politiska styren inte kan överpröva eller instruera om innehållet i sådana beslut". Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), (2007).

¹⁶⁷ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 55

¹⁶⁸ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 54

estetiska erfarenheter den ger upphov till”.¹⁶⁹ Att den kallas för princip tolkar vi här som att den har en stark status som är tydligt formulerad, även om den kan tolkas på olika sätt, och tjänar som en central vägledare för beslut.

Principen en armlängds avstånd är inte en enbart en svensk företeelse. Ytterst tillskrivs den John Maynard Keynes i dennes roll som ordförande för *Arts Council of Great Britain* runt 1945.¹⁷⁰ Inom kulturpolitik tolkas principen ofta av offentliga finansiärer, och får som följd beslutsprocesser som innefattar experter inom konstnärliga professioner som ”kan det konstnärliga fältet eller disciplinen som granskas men som inte är offentliga tjänstepersoner”.¹⁷¹ Det är ett förfaringsätt som känns igen från andra områden, som exempelvis offentlig forskningsfinansiering där forskare är fria att själva formulera forskningsfrågor, som sedan bedöms av andra experter inom respektive forskningsfält.¹⁷² Kärnan av denna förvaltningsprocess är att projektförslag inom konst och kultur ska bedömas efter inneboende kvaliteter som konstnärlig kvalitet, snarare än eventuella nyttoargument vilket framför allt är kännetecknande för en instrumentalisering snorm.

I svenskt sammanhang uttrycker principen om armlängds avstånd konstens autonomi i förhållande till områden som ekonomi, ideologi, politik, och etik.¹⁷³ Historiskt har denna princip bland annat sina grunder i ett avståndstagande till kulturpolitikens ideologisering och användning som politiskt maktmedel, vilket illustrerats ovan i kapitel 2. Men principen innefattar även att konstnärlig praktik ska vara fri från marknadstryck, vilket också var vad Keynes avsåg.¹⁷⁴ Principen om armlängds avstånd kan ur förvaltningsmässigt perspektiv tyckas paradoxal, då den ”föreslår statlig kontroll av konst och kultur, men med syftet att lämna dem ifred”.¹⁷⁵ Dock uttrycker principen att en demokratisk stat har ett ansvar att säkerställa konstnärlig frihet både från direkt politisk kontroll, men också från beroende av marknaden.

Normen om konstens och kulturens autonomi är en fråga som ofta återaktualiseras i samhällsdebatten gällande vad för konst som bör finansieras med offentliga medel. Under kris och krig kan konstnärer utifrån denna norm fortfarande bidra med sina färdigheter till icke-konstnärliga mål, som politiska mål. Man kan jämföra med den tidigare diskussionen om konsten som motstånd och hur konstnärer i Ukraina både lyfter exempelvis ukrainska traditioner och bildspråk från väst, men också hur konstnärer bidrar på mer praktiska och tillämpade sätt (se avsnitt 2.3.1). Men det är då en

¹⁶⁹ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 55

¹⁷⁰ Wikström, *An art for art's sake*, s. 78ff.

¹⁷¹ A. R. Upchurch, Keynes's legacy: An intellectual's influence reflected in arts policy, *International Journal of Cultural Policy* 17:1 (2011): 69-80, s. 72; se också Wikström, *An Art for Art's Sake*, s. 66.

¹⁷² Enligt Upchurch baserade Keynes principen om armlängds avstånd på modeller för forskningsfinansiering (Upchurch, "Keynes's legacy", s. 72ff).

¹⁷³ Myndigheten för Kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 55. Enligt Wikström var en avsikt hos Keynes att staten bör rädda konsten från dess beroende av marknaden, men utan att styra den, Wikström, *An Art for Art's Sake*, s. 80, och 95.

¹⁷⁴ Wikström, *An art for Art's Sake*, s. 80.

¹⁷⁵ Wikström, *An Art for Art's Sake*, s. 81.

specifik konstnärs val, och principen om armlängds avstånd innebär att konstnärer också har en frihet att *inte* göra detta i sin verksamhet.

Principen uttrycker att konsten och kulturella verksamheter inte ska bedömas efter dess bidrag inom andra områden. Den offentligt finansierade konsten *per se* ska bedömas efter dess inneboende kvaliteter, inte efter dess faktiska eller förväntade nytta för andra områden som ekonomi, social sammanhållning, eller beredskap. När principen om armlängds avstånd uttrycker normen att konst ska värderas utifrån sina konstnärliga kvaliteter snarare än utifrån dess nytta inom andra områden, uttrycks ett värmande om konstens egenvärde, idealet om att ”konst och kultur som produceras så långt som möjligt ska reflektera en fri kreativ process”¹⁷⁶, för vilka konstnärlig frihet är ett nödvändigt villkor.

4.1.2 Konstens och kulturens instrumentalisering

I motsats till konstens autonomi finns normen att all kulturpolitik är instrumentell.¹⁷⁷ Det kan definieras som att ”konst är ett verktyg för att uppnå icke-konstnärliga mål”,¹⁷⁸ alternativt att ”kulturen avkrävs nytta eller används som ett instrument i politikens verktygslåda för att uppnå mål som snarare kan ses som tillhörande andra politikområden” som ”främja folkhälsan, den hållbara utveckling eller en regions eller kommuns attraktivitet”¹⁷⁹. Detta beskrivs konventionellt som ett hot mot konstens autonomi.¹⁸⁰

Vestheim, professor i kulturstudier och kulturpolitik, är en förespråkare för den instrumentella normen och menar att all kulturpolitik är instrumentell.¹⁸¹ Han hävdar till exempel att värden i demokratisk kulturpolitik har allmänheten i åtanke. Det kan handla om att stötta och kunna uppskatta den goda konsten, bidra till ekonomisk tillväxt, skapa social utveckling och integration, eller bidra till samhällsengagemang.¹⁸² Det bör dock understrykas att Vestheim inte menar att kulturpolitik ska vägledas av vilka mål som helst.

Det finns många nyttor som följer av en dynamisk, och obunden eller fri konstnärlig verksamhet. Nordiska ministerrådet beskrev i en rapport från 2023 följande historiska nyttor: nationell enhet och identitet; bildning, demokrati och modernisering; social utveckling, fördjupad demokrati och mångfald; tillväxt, platsutveckling och attraktivitet; utvecklingspolitik.¹⁸³ Samtidigt pekar Nordiska ministerrådet på metodologiska brister och svårigheter att klarlägga tydliga orsakssamband mellan konst, kultur och

¹⁷⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 55.

¹⁷⁷ G. Vestheim, 'All kulturpolitik er instrumentell', i S. Beckman och S. Månsson (red.), *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik* (Linköping: Linköpings universitet, 2008), 56–63.

¹⁷⁸ M. Lang, 'From the Corporate Canvas to Propaganda of the Deed', *The International Journal of Social, Political, and Community Agendas in the Arts* 20:2 (2025), s. 39.

¹⁷⁹ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 56.

¹⁸⁰ Gibson, *In Defence of Instrumentality*, s. 247.

¹⁸¹ Vestheim, *All kulturpolitik*, s. 57ff.

¹⁸² Vestheim, *All kulturpolitik*, s. 57.

¹⁸³ Nordiska Ministerrådet, *Kulturens roll och nytta i samhällsutveckling*, Nordisk Kulturfakta 2023:05 (2023).

samhällsnytta.¹⁸⁴ Nordiska ministerrådet uttalar kritiken om att nytta av konst och kultur många gånger kan bygga på subjektiva upplevelser.

Frågan är dock om konstnärlig frihet bör bedömas efter dessa nyttor. Om offentligt finansierad kultur och konstnärlig frihet ska bedömas enligt kriterier som ligger utanför konsten själv, eller har en instrumentell relation till exempelvis ekonomisk tillväxt, hälsa, eller för sakens skull försvarsvilja, så följer att kulturpolitiska avvägningar bör beakta de potentiella effekterna konst har inom *andra områden än konsten*.

För att driva det till sin spets kan man tänka sig en situation där offentligt finansierad konst helt bedöms efter dess nytta och vad detta skulle få för följder i kris och krig. Om instrumentaliseringsnormen är den *enda* normen och konst *enbart* bedöms efter dess bidrag till andra områden, är det nära till hands att tänka sig att under kris och krig så skulle offentligt finansierad konst begränsas till konst som på olika sätt förväntas bidra till försvarsvilja och krigsinsatsen.

Det finns åtminstone två utmaningar med en sådan situation relativt konstnärlig frihet. Dels kan det vara svårt att förutsäga vilken konst och kulturverksamhet som får en avsedd effekt. Inom bildkonst, litteratur och teater så kan exempelvis olika berättelser eller figurer få en symbolisk roll som inte korresponderar med en konstnärs avsikt och som svårligen kan förutsägas på förhand. Men man kan också tänka sig att offentligt finansierad konst som avser ha vissa syften inte uppnår dessa och inte får den avsedda effekten.

En annan utmaning är att ett tillstånd där *enbart* instrumentaliseringsnormen är rådande innebär ett avvikande från normen om konstens autonomi relativt andra områden. Det vill säga, ett avvikande från principen om armlängds avstånd för att istället vara en situation där konst bedöms utefter dess bidrag till krigsinsatsen. Om man antar att principen om armlängds avstånd dels är ett uttryck för grundläggande fri- och rättigheter i en demokratisk stat, som diskuterats ovan (se kapitel 3), dels har ett starkt skyddsvärde, och dessutom tjänar som en grundläggande princip i förvaltningen av offentligt finansierad konst och kultur, kan en sådan instrumentalisering paradoxalt nog ha negativ påverkan på något som totalförsvaret av ett demokratiskt samhälle avser skydda.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att det finns två grundläggande normer inom vilken konstnärlig frihet och offentligt finansierade kulturverksamheter kan analyseras. Det kan tolkas som att den ena normen uttrycker respekt för konstens egenvärde i ett demokratiskt samhälle, medan den andra begränsar konstens värde till dess instrumentella värde, vilket kan vara nog så viktigt men som tolkas som en motpol till normen om konstens autonomi. Gränsen är inte alltid helt lätt att dra mellan dessa kategorier ur generellt perspektiv, och det finns diskussioner om huruvida det alls är rimligt att dra en sådan gräns gällande konstnärlig frihet.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Nordiska Ministerrådet, *Kulturens roll och nytta i samhällsutvecklingen*, s. 8.

¹⁸⁵ Gibson, *In Defence of Instrumentality*.

Principen om armlängds avstånd vittnar om den konstnärliga frihetens skyddsvärde, både gentemot politisk inblandning, men också gentemot marknaden. Man kan anta att det även under kris och krig kommer finnas ett offentligt intresse av att försvara principen om armlängds avstånd och den konstnärliga frihet som principen är ett uttryck för. Konstnärlig frihet är, liksom centrala värden som yttrandefrihet, en viktig del av en liberal demokrati.

4.2 Normer i praktiken

4.2.1 Hur spelar normer roll?

En starkt etablerad princip om armlängds avstånd kan vara ett skydd mot direkta inskränkningar i kris och krig. Det tolkningsutrymme som enskilda tjänstepersoner har¹⁸⁶ betyder att starkare normer spelar större roll i alla konkreta avvägningar. Inte minst gäller det i nya situationer, när vissa aktörer agerar avsiktligt för att inskränka yttrandefriheten medan andra accepterar denna inskränkning för nya prioriteringar. Förvaltningen ska tolka politikerna för att genomförandet ska hamna så nära deras intentioner som möjligt, och därför spelar det också roll hur politiker kommunicerar vad de vill, så kallade reformberättelser.¹⁸⁷ Ju starkare norm, desto större chans att förvaltningen bidrar till att eventuella inskränkningar blir så begränsade i tid och omfattning som möjligt.

En annan anledning till att starkt stöd för principen om armlängds avstånd kan skydda konstnärlig frihet är, som visas i kapitel 2, att kris och krig kan innebära stora förändringar i den allmänna diskursen. Det kan gälla synen på krig och fred i sig, vilka verksamheter som är mer eller mindre värda att skydda, och kanske särskilt vilka drag i den nationella identiteten som bör framhävas eller döljas. Internationella och historiska exempel visar att det blir större press på konst och kultur att följa sådana diskursiva förändringar, och rapporterna är samstämmiga om att kvinnor, hbtqi-personer och minoriteter är särskilt utsatta.¹⁸⁸

En tredje anledning till att förändringar av normer kan spela roll är att de kan påverka förvaltningsverktyg inom finansiering och organisation. Detta kan ske direkt genom politikernas styrning av exempelvis budget, villkor, riktlinjer eller mål, men också indirekt genom att det påverkar förvaltningens genomförande. Tjänstepersoner kan göra andra avvägningar för att de själva ändrat uppfattning eller för att de är rädda för negativa konsekvenser, som avskedande, kritik, eller till och med hot och våld från olika aktörer.

Ett aktuellt exempel på normförskjutning är USA, där den nuvarande administrationen har en annan syn både på armlängds avstånd och på vilken typ av konst och kultur som det offentliga ska stödja, jämfört med tidigare administrationer. Under 2025 har

¹⁸⁶ Se även Y. Norén Bretzer. *Sveriges politiska system*. (Studentlitteratur, 2021), s. 167.

¹⁸⁷ Sundström. *Brutet förvaltningskontrakt Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, s. 16–17.

¹⁸⁸ Unesco, *Defending Creative Voices*, s. 20; Freemuse. *The State of Artistic Freedom 2025*, s. 8.

presidenten använt alla tre typerna av styrning: Han har delat sin reformberättelse, det vill säga gjort uttalanden om önskad riktning, vilket ökar sannolikheten att institutioner och tjänstepersoner själva tar initiativ ditåt. Han har också skurit ner och villkorat finansieringen till kulturinstitutioner med en annan inriktning, och använt organisatoriska verktyg som direktiv och att byta ut styrelse och chefer.¹⁸⁹

4.2.2 Tillämpningen av principen

Principen om armlängds avstånd är stark i Sverige, även om uttrycket sällan används i formella texter. Visserligen var yttrandefrihetsmålet bara ett av sju delmål för 1974 års kulturpolitik, men att politiskt stöd för konst och kultur som område skulle skiljas från beslut om det konstnärliga innehållet präglar organiseringen av statlig bidragsgivning sedan dess.¹⁹⁰ Det syns exempelvis i de kulturpolitiska målen från 2009 ("obunden kraft med yttrandefriheten som grund"), i museilag (2017:563) från 2017 (museer ska ha ett "bestämmande inflytande över verksamhetens innehåll") och i olika uppföljningar av kulturpolitiken gjorda av Riksrevisionen, Riksdagens kulturutskott och Kulturanalys.¹⁹¹

Kulturanalys utvärdering *Så fri är konsten* visar dock att tillämpningen av principen om armlängds avstånd inte är absolut, utan att andra mål redan idag måste vägas in.¹⁹² Det ligger i linje med resonemangen i avsnitt 4.1 om att all kulturpolitik oundvikligen innebär viss instrumentalisering, vilket dock inte innebär att vilka mål som helst är acceptabla. Utöver målen bedömer Kulturanalys också att exempelvis webbkommunikation kring bidragen skapar osäkerhet hos konstnärer och därmed riskerar att dessa anpassar sitt konstnärliga innehåll (se mer avsnitt 4.4 *Organisering*). Myndigheten rekommenderar därför bland annat att regeringen tydliggör sitt stöd för principen och att alla relevanta aktörer avstår från skrivningar som kan tolkas som avsteg. Sådana åtgärder torde också bygga upp skydd inför kris och krig, genom att stärka principen och praxis. Det har betydelse eftersom polarisering och ifrågasättande av principen om armlängds avstånd märks redan idag,¹⁹³ inte minst i de konkreta övertramp som sker, främst på lokal nivå.

¹⁸⁹ Art News, When Washington Turns Away: How Federal Cuts Are Draining America's Museums. (*Art Walkway*, 10 november 2025); J. Gelt, Trump fires Smithsonian's National Portrait Gallery Director Kim Sajet. (*LA Times*, 30 maj 2025); J. Gelt, Trump expands crusade against 'woke' from the Smithsonian to museums across the country. (*LA Times*, 19 augusti 2025); L. Thulin, Executive actions aim to reshape America's cultural institutions. UC Berkeley scholars react. (*Berkeley News*, 16 april 2025); Vita huset, Executive Order: Restoring Truth and Sanity to American History. (*Vita huset*, 27 mars 2025).

¹⁹⁰ Harding, *Culture Wars?*, s. 118. Karlsson och Löfgren. *Vad är kulturpolitik? En lathund*, s. 73ff.

¹⁹¹ Regeringskansliet, Mål för kultur, (2009); SFS 2017:563, Museilag; Riksrevisionen. *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner* (RiR 2019:10); Riksdagens kulturutskott, *Att redovisa resultat En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*. (Kulturutskottet 2018/19: RFR8); Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten. Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*.

¹⁹² För en diskussion om debatten som föregick utvärderingen, se avsnittet "Lika goda källsupare?" i Löfgren, *Kulturstrider och statskonst*, s. 357–362.

¹⁹³ FOI:s workshop, oktober 2025.

4.2.3 Svagheter på lokal nivå

Rapporten *Så fri är konsten?* pekade också på ett svagare skydd för konstnärlig frihet på lokal nivå (se mer avsnitt 4.4 *Organisering*), en bild som stärks av flera rapporter om ifrågasatt politisk inblandning, särskilt på kommunal nivå.¹⁹⁴ Utöver direkt påverkan från politiker visar undersökningarna också att personal på museer och bibliotek upplever allt större tryck, inklusive hot, trakasserier och våld, från individer och grupper som vill påverka verksamhetens konstnärliga innehåll. Sådana initiativ är ofta kopplade till de identitetsfrågor som även provocerar internationellt och som kan utnyttjas av aktörer som vill förstärka samhälleliga klyftor (se kapitel 2). Det finns också exempel som explicit är kopplade till krig och kris, som frågor rörande Ukraina, Israel/Palestina, och problematisering av svensk försvarspolitik.¹⁹⁵

Vissa forskare menar att dessa exempel indikerar ett skifte i det normativa konsensus kring armlängds avstånd som rått i Sverige.¹⁹⁶ De menar att en annan faktor som talar för det är att flera företrädare för ett riksdagsparti öppet argumenterar för att principen bör avskaffas och prioriterar andra värden i kulturpolitiken. Detta skiljer sig, enligt forskarna, från tidigare konflikter mellan partierna där alla parter har hänvisat till principen men gjort olika tolkningar av om specifika handlingar och förslag uppfyller den. Andra bedömare menar dock att just att det blir stor uppmärksamhet vid politisk inblandning är ett tecken på att tillämpningen av principen är stark, och att det finns en vana och kompetens i kultursektorn att hantera dessa frågor, vilket i sig är en styrka som skyddar normen om konstnärlig frihet.¹⁹⁷ Den kompetensen har dock inte prövats under den ökade press som en förhöjd hotbild eller påfrestningar i kris och krig innebär.

4.3 Finansiering

4.3.1 Hur spelar finansiering roll?

Offentlig finansiering är ett grundläggande förvaltningspolitiskt verktyg och en förutsättning för att vissa kulturverksamheter ska kunna äga rum liksom för människors möjligheter att försörja sig på konst och kultur. Ekonomi ges en central roll i det undersökta underlaget, för sektorn i stort liksom för individuella utövare.

Ju bättre ekonomiska villkor i fredstid, desto fler aktörer kommer utöva och tillhandahålla konst och kultur. Genom att det då finns fler aktiva konstnärer och kulturaktörer ges goda förutsättningar för att upprätthålla ett fritt och levande kulturliv även i kris och krig, när den ekonomiska situationen sannolikt försämras inte minst för konstnärer

¹⁹⁴ DIK, *Vi vet ju hur det blev i Sölvesborg. DIK-medlemmar om sin oro för framtiden*. (DIK, 2022:5); DIK, *Som om vi ska bära hela samhället. En rapport om bibliotekariernas arbetsmiljö och bidrag till samhället* (DIK, 2023:4); DIK, *Kultur på svältkur. Hur länge klarar museerna pressen?* (DIK, 2025); T. Florén, *Hat och hot mot svensk scenkonst*; S. Åsgård, *Konstnärer lamar om politiska påtryckningar*. (*Dagens Samhälle*, 10 april 2025).

¹⁹⁵ Ukrainaexemplet, se SVT, *M vill stoppa stöd till teater Tribunalen med Putinvänlig regissör*. (SVT, 15 okt 2025); för Israel/Palestina, se DIK, *Kultur på svältkur*, s. 28; för försvarspolitik, se DIK, *Kultur på svältkur*, s. 27.

¹⁹⁶ F. Hanell, H. Carlsson och L. Engström, *The public library as a political symbol: a post-political reading of the demise of the consensus-model in Swedish cultural policy*. *International Journal of Cultural Policy*. 30:7(2024), s. 899-913; Harding, *Culture Wars?*

¹⁹⁷ FOI:s workshop, oktober 2025 och intervjuer oktober-november 2025.

och kulturaktörer. Exempelvis kan allmänheten, både som skattebetalare och publik, vilja lägga pengar på andra saker och offentliga medel kan riktas om till försvarsanskränkningar. Då kan också både privata och offentliga finansiärer vilja ha större kontroll över vilka uttryck som utövas eller tillhandahålls. En större ekonomisk utsatthet ökar sannolikheten för självzensur, att konstnärer och kulturaktörer själva anpassar sig, för att kunna försörja sig eller inte hamna i fara.

Det finns dock inga tydliga riktmärken för *hur mycket* finansiering som behövs för att säkra en viss mängd, eller kvaliteten av konst och kultur i samhället, och inte heller tydlighet om *vilka finansieringskällor* som är mer eller mindre sårbara vid olika scenarier. I följande avsnitt behandlas båda aspekterna.

4.3.2 Finansieringsnivåer

Bedömningar visar genomgående att den svenska kultursektorn är strukturellt pressad ekonomiskt, och därmed sårbar för ytterligare påfrestningar. Exempelvis bedömer utredningen *Återstart av kulturen*, som gjordes efter coronapandemin, att ”bristerna i de grundläggande ekonomiska förutsättningarna kraftigt försvårat för kulturverksamheterna att hantera de ekonomiska utmaningar som pandemin har fört med sig”, för såväl stora offentliga som små, ideella aktörer och enskilda konstnärer.¹⁹⁸ Utredningen *Kultursamhället* kallar finansiering för ”en av de riktigt stora utmaningarna för framtida svenskt kulturliv”, för såväl institutioner som konstnärer, och tillägger att det också handlar ”om stöd till i grunden ideell verksamhet som är helt avgörande för att kulturens ekologiska system ska fungera”.¹⁹⁹

Vad gäller yrkesverksammas villkor framträder mycket olika bilder beroende på vilka yrkesgrupper som inkluderas. I en brett definierad grupp ”konstnärligt verkamma” där exempelvis industridesigners och grafiska formgivare inkluderas ligger medianlönen mycket nära den för gruppen ”övriga förvärvsarbete”.²⁰⁰ Men bilden blir klart dystrare om man fokuserar på den snävare grupp konstnärer som berörs mest av kulturpolitiken.²⁰¹ Utredningen *Återstart för kulturen* sammanfattar:

Lägst inkomster har konstnärer inom film samt inom bild och form. Inom samtliga konstområden är dock inkomsterna betydligt lägre än för befolkningen i stort. Kvinnor har inom de flesta konstområden lägre inkomster än sina manliga kollegor. Konstnärer med utländsk bakgrund har generellt lägre inkomster än konstnärer med svenskt ursprung.²⁰²

¹⁹⁸ SOU 2021:77 *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, s. 93ff.

¹⁹⁹ SOU 2023:58 *Kultursamhället: utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*, s. 259.

²⁰⁰ Myndigheten för kulturanalys och Konstnärsnämnden, *Konstnärers inkomster. Jämförelser mellan populationer i den skapande kärnan av KKB och övriga förvärvsarbete* (Kulturanalys och Konstnärsnämnden, 2025), s. 21.

²⁰¹ Myndigheten för kulturanalys och Konstnärsnämnden, *Konstnärers inkomster*, s. 20; se även SOU 2018:23 *Konstnär – oavsett villkor?*, s. 251ff.

²⁰² SOU 2021:77 *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, s. 109.

Skillnaderna jämfört med arbetsmarknaden i övrigt ökar också kraftigt ju längre ner i inkomstnivåerna man kommer.²⁰³ Dessutom är en stor del av konstnärerna företagare, och/eller kombinerar ofta kortare anställningar och företagande med flera olika intäktskällor, vilket försvårar tillgången till sociala trygghetssystem.²⁰⁴

Det finns också positiva aspekter av finansieringen av kultursektorn. Sverige lägger ungefär lika mycket offentliga medel på kulturen som andra nordiska länder.²⁰⁵ Det finns mindre men därmed inte obetydliga komplement i och med nordisk och EU-finansiering, även om dessa oftare har uttryckta mål om samhällsnytta.²⁰⁶ Det pågår eller behandlas också utredningar med förslag om förändringar i kultursamverkansmodellen och arbetsmarknadspolitiken som kan förbättra förhållanden.²⁰⁷ Dessutom är kulturlivets aktörer omvittnat bra på att verka med små resurser och kortsiktig finansiering, att samarbeta och dela resurser, samt vara flexibla.²⁰⁸ Sammantaget utgör detta styrkor för sektorns möjligheter att fortsätta utöva och tillhandahålla konst och kultur i kris och krig.

Det svenska kulturlivet beskrivs ofta som ett ekosystem med en mångfald av aktörer i komplexa och ömsesidiga relationer till varandra (se mer avsnitt 4.4 *Organisering*).²⁰⁹ Finansiellt innebär det till exempel att aktörer med permanent eller god finansiering utgör noder för andra genom att de till exempel beställer verk och utställningar, sätter upp större arrangemang med fler aktörer, betalar bättre arvoden, samarrangerar med mindre bemedlade och så vidare.²¹⁰ De ideella insatserna är omfattande och har uppskattats till cirka 37 miljoner arbetstimmar motsvarande ett värde av drygt 5 miljarder kr (ungefär som regionernas samlade utgifter för konst och kultur).²¹¹ Utövare och publik rör sig mellan de olika organisations- och finansieringsformerna.²¹² Komplexiteten gör det svårt att förutse effekter av specifika scenarier eller åtgärder.

Samtantaget har sektorn en utsatt ekonomisk situation, vilket ökar risken för anpassning av det konstnärliga innehållet, särskilt i kombination med andra faktorer som till exempel hot och våld. Detta kan bero på både risken att förlora sin försörjning likväl som mindre resurser för att vidta skyddsåtgärder.²¹³ Överlappningarna med andra

²⁰³ Myndigheten för kulturrådet och Konstnärsnämnden, *Konstnärers inkomster*, s. 21. Som illustration visar jämförelsen mellan den högsta 10-percentilen att bild- och form-konstnärer (den yrkesgrupp som ligger lägst) har ca 2/3 av övriga förvärvsarbetandes inkomst, medan de i den lägsta percentilen har 0 (noll) kronor i inkomst jämfört med "övrigas" 152 500 kr.

²⁰⁴ SOU 2021:77 *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, s. 109ff.

²⁰⁵ Nordic Council of Ministers, *Cultural Policy in the Nordic Welfare States Aims and functions of public funding for culture*. (Nordisk kulturfakta 2022:01), s. 11.

²⁰⁶ Nordic Council of Ministers, *Nordic Funding for the Arts and Culture: a multilevel approach. Research anthology* (Kulturanalys Norden 2025:1), s. 166.

²⁰⁷ SOU 2023:58, *Kultursamhället: utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*; KLYS, *Yttrande över SOU 2024:49 Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig* (KLYS, 17 jan 2025).

²⁰⁸ SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*; samt FOI:s workshop, oktober 2025 och intervjuer, oktober-november 2025.

²⁰⁹ Karlsson och Löfgren, 2025, s. 56–59. SOU 2023:58, särskilt kap. 7.1.

²¹⁰ FOI:s workshop, oktober 2025 och intervjuer, oktober-november 2025.

²¹¹ Myndigheten för Kulturanalys, *Privat kulturfinansiering. Hinder, möjligheter och konsekvenser* (Kulturanalys, 2024:2) s. 77. Även SOU 2022:44 *Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher* utgår ifrån överlappningarna och lyfter ideella aktörers betydelse för företagandet, till exempel att de kan "växla[r] upp" kommunala anslag med affärsdrivande verksamhet", s. 36.

²¹² SOU 2023:58., *Kultursamhället*, s. 144.

²¹³ DIK, *Kultur på svältkur*, s. 38ff.

politikområden, även budgetmässigt, gör det också relevant att ta in deras finansiella betydelse i fördjupade analyser. Nära till hands ligger särskilt folkbildning, som alltid räknas upp bland aktörer i ”ekosystemet” och behandlas särskilt i SOU *Kultursamhället*,²¹⁴ men också medier och utbildning.²¹⁵

4.3.3 Finansieringskällor

Kultursektorn finansieras av en mångfald av aktörer vilket i sig kan vara positivt då detta kan innebära mer diversifiering ur sårbarhetssynpunkt vid kris och krig. I Sverige utgör de offentliga medlen till kultursektorn kring 60% av sektorns finansiering, varav ungefär hälften av detta utgörs av statliga medel, följt av främst kommunala och sedan en mindre mängd regionala medel. Av de ca 40% privata medlen utgör hushållens utgifter den överväldigande delen, men ca 5 % kommer från sponsring och stiftelser.²¹⁶ Detta liknar, med viss variation, situationen i de andra nordiska länderna.²¹⁷ Som nämnts ovan finns också mindre medel (under 1%) från de nordiska och EU-nivåerna, som kompletterar nationella medel.²¹⁸

De senaste decennierna har nordiska länder i allt högre grad strävat efter att öka den privata finansieringen av kultursektorn,²¹⁹ vilket i sig kan sägas frångå principen arm-längds avstånd (se avsnitt 4.1 *Konstnärlig frihet och normer*). I en rapport från Nordiska ministerrådet från 2025 förs ett resonemang kring möjliga positiva och negativa konsekvenser av privat finansiering, däribland på ”kulturpolitiska kärnvärden som kulturens autonomi, den kulturella mångfalden och alla invånares möjlighet att delta i kulturlivet”.²²⁰ Särskilda risker för kulturens autonomi inkluderar anpassning till privata aktörers intressen, favoriseringen av stora aktörer och publiktillvänd verksamhet samt långsiktiga förändringar av konstnärsrollen.²²¹ I Sverige råder idag ”stora skillnader mellan olika verksamheter”: större verksamheter med offentlig huvudman har oftast en mindre andel privata medel och ”musikteater, exempelvis opera, har större intäkter från donationer och sponsring jämfört med andra områden.”²²²

²¹⁴ SOU 2023:58 *Kultursamhället*, s. 70ff.

²¹⁵ Karlsson och Löfgren. *Vad är kulturpolitik?*, s. 14-15, samt Riksdagens kulturutskott. *Att redovisa resultat*, s. 83.

²¹⁶ Uppgifterna är från 2022. Myndigheten för Kulturanalys, *Privat kulturfinansiering. Hinder, möjligheter och konsekvenser*, s. 76.

²¹⁷ Myndigheten för Kulturanalys, *Privat kulturfinansiering. Hinder, möjligheter och konsekvenser*, s. 93.

²¹⁸ Främst Nordisk kulturfond och EU-programmet Kreativa Europa.

²¹⁹ Nordic Council of Ministers, *Private Cultural Funding in the Nordic Countries. Policies, measures and consequences. A literature review*. (Nordisk kulturanalys 2025:4), s. 6.

²²⁰ Nordic Council of Ministers, *Private Cultural Funding in the Nordic Countries*, s. 9

²²¹ Liknande frågor om risker och avvägningar lyfts även internationellt eftersom offentlig kulturfinansiering minskar i fler länder.

Exempel är: Art Walkway, *The Arts Are in Crisis: Can Private Sponsors Step In to Save Them?* (November 2024); Mimeta, *Philanthropy in America: How it Fuels – and Frustrates – Creative Freedom* (april 2025); Mimeta, *How Philanthropy Shapes Artistic Freedom in America: 2025 Giving Trends* (april 2025).

²²² Myndigheten för kulturanalys, *Privat kulturfinansiering. Hinder, möjligheter och konsekvenser*, s. 11ff.

4.4 Organisering

4.4.1 Hur spelar organisering roll?

Hur kulturpolitiken konkret är organiserad kan påverka utrymmet för ett levande kulturliv och konstnärlig frihet. Som nämnts i kapitlets inledning berörs både politikens styrning av förvaltningen och hur förvaltningen organiserar tillämpningen gentemot medborgarna.

Politisk styrning av förvaltningen kan delas in i makro- respektive mikrostyrning.²²³ Makrostyrning handlar om de större dragen, att till exempel inrätta eller avveckla förvaltningar och ”förse dessa med regler, resurser, enheter, ledningar och kompetenser” liksom en övergripande reformberättelse.²²⁴ Mikrostyrning handlar om den löpande styrningen genom att till exempel ”byta ut chefer, omformulera mål och uppdrag i instruktioner och regleringsbrev för statliga myndigheter, justera resurstilldelningen”²²⁵ och göra uttalanden om önskad riktning. Många av de inskränkningar av konstnärlig frihet som rapporteras i internationella uppföljningar (se kapitel 2), inklusive det amerikanska exemplet ovan (avsnitt 4.2.1), handlar om dessa typer av åtgärder.

Förvaltningens egen organisering av verksamheten gentemot medborgarna innebär olika administrativa åtgärder som också kan ha stor effekt på deras möjligheter att verka. Även sådana mindre synliga, så kallade under-radarn-åtgärder, rapporteras som problematiska inskränkningar av konst och kultur internationellt (se kapitel 2). Det kan röra sig om ansöknings-, rapporterings- eller certifieringskrav, granskningar, revisioner, och andra förfaranden som tillämpas på ett oproportionerligt sätt och försvårar för konst- och kulturaktörer att verka fritt.

Både för politikens relation till förvaltningen och förvaltningens relation till medborgarna kan det vara svårt att bedöma vad som är problematiskt, eftersom det finns så stort handlingsutrymme inom de juridiska ramarna, både i rättighetsperspektivet som berörs i kapitel 3, och i den rättsliga regleringen av förvaltningen i vidare mening. Det är rimligt att valda politiker kan anslå budget och byta ut chefer medan förvaltningen ska översätta deras beslut till praktisk handling. Det kan också vara nödvändigt för rättssäkerheten att en förvaltning ställer upp villkor och har utförliga ansökningsformulär för sin bidragsfördelning. Sammantaget handlar det om avvägningar mellan olika principer och bedömningar av utfall av olika praktiker.

4.4.2 Ekosystemets mångfald

Kultursektorns ekosystem är ett myller med olika organisationsformer (föreningar, företag, myndigheter, stiftelser, studieförbund med mera), huvudmän (offentliga eller privata), finansieringskällor, geografisk placering, storlek, verksamhet, publik, och utövare (amatörer och professionella), inom de olika aktiviteterna och konstformerna.

²²³ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, s. 20ff.

²²⁴ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, s. 20.

²²⁵ Sundström, *Brutet förvaltningskontrakt Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, s. 21.

Denna mångfald, komplexitet och de många tvärgående relationerna innebär i sig styrkor i kris och krig.²²⁶ Exempelvis kan avsiktliga inskränkningar riktade mot en viss typ av aktör få begränsad effekt, liksom påfrestningar som främst drabbar en viss plats eller arena, till exempel online eller fysisk. Precis som finansiellt starka aktörer stöttar andra genom att de till exempel anställer personal och köper in konst, kan små och fria aktörer ofta vara mer flexibla och institutioner med offentlig huvudman mer långvariga.

De positiva aspekterna förstärks av att sektorns olika aktörer är vana att samarbeta, även jämfört med hur det är i andra länder.²²⁷ Denna aspekt stärktes till och med under pandemin.²²⁸ Men pandemin visade också att det komplexa ekosystemet även kan göra det svårare att skydda konst och kultur eftersom effekter av skyddsåtgärder blir mer oförutsägbara.²²⁹

Ett antal organisatoriska sårbarheter har lyfts av aktörer i sektorn,²³⁰ bland annat rörande olika organisationsformer. Om offentliga aktörer vill styra det konstnärliga innehållet kan det exempelvis ske genom ökad detaljstyrning i instruktioner och regleringsbrev, uppdragsbeskrivningar, mål eller ägardirektiv. Offentliga stiftelser och bolag har dock flera formella steg mellan politiken och konkret verksamhet än myndigheter,²³¹ om inte styrelseledamöter utses direkt.

Organisatoriska sårbarheter för verksamheter med mer privat finansiering handlar snarare om desinformationskampanjer och misstänkliggörande som försvårar relationer mellan olika aktörer.²³² Detta kan även påverka offentligt finansierad verksamhet och är särskilt problematiskt för det fria kulturlivet och enskilda konstnärer (framförallt från minoriteter), där man är mer beroende av sitt namn och finansiering från projekt till projekt. Att sticka ut som kontroversiell blir då mer riskabelt. Bland konstformerna är det idag bild- och scenkonst som oftast skapar rubriker och därmed främst utsätter sig för den risken.

Eftersom ekosystemet är så relationellt och rörligt är förtroende och tillit viktiga värden att skydda, liksom förmågan att samarbeta, även när olika aktörer gör olika (politiskt färgade) val.²³³ Vanan och värdet att vara en kritisk röst som lyfter och gestaltar oberoende perspektiv kan också vara en sårbarhet om det spelar in i splittrande desinformation.²³⁴ Samtidigt kan själva målet med splittrande desinformation vara att minska utrymmet för kritiska röster, som fungerar som en grundförutsättning i styrning

²²⁶ FOI:s workshop, oktober 2025.

²²⁷ FOI:s workshop, oktober 2025 och intervjuer, oktober-november 2025.

²²⁸ SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, avsnitt 2.2.1 Utbyte och samverkan har stärkts.

²²⁹ SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*, särskilt avsnitt 2.3.5 Kultursektorn är ett ekosystem.

²³⁰ FOI:s workshop, oktober 2025.

²³¹ Riksrevisionen har dock kritiserat regeringen för att inte anpassa styrningen tillräckligt till (de statliga) kulturinstitutionernas olika verksamhetsformer, se Riksrevisionen, *Konsten att styra*, s. 42.

²³² FOI:s workshop, oktober 2025 och intervjuer, oktober-november 2025.

²³³ FOI:s workshop, oktober 2025.

²³⁴ FOI:s workshop, oktober 2025.

och beslutsfattande i demokratiska stater.²³⁵ Det är ett exempel på en sorts instrumentalisering av konsten och kulturen utförd av främmande makt, med antagonistiskt syfte. En demokratisk stat som angrips med hjälp av splittrande desinformation kan på så sätt förmås att undergräva sin egen motståndskraft.²³⁶

4.4.3 Styrning och samverkan

Till mångfalden hör också styrning på flera nivåer: främst nationellt och lokalt (regionalt och kommunalt), men också med överstatliga och internationella inslag genom EU och Unesco. På samma sätt som ovan kan flernivåstyrning i sig innebära visst skydd om andra nivåer motverkar eventuella avsiktliga inskränkningar på en nivå. Men varje nivå innehåller också sårbarheter.

I de stora dragen, makrostyrningen, är som sagt den svenska kulturpolitiska modellen uppbyggd med hänsyn till principen om armlängds avstånd, till exempel i inrättandet av Kulturrådet och Konstnärsnämnden och stor användning av berednings- och referensgrupper för statlig bidragsgivning.²³⁷ På statlig nivå ligger svagheterna snarare i mikrostyrningen, den löpande politiska styrningen av förvaltningen, där Kulturanalys rekommenderar att regeringen ”tydliggör /.../ statliga bidragsgivares uppdrag” och ”låter idealet om konstnärlig frihet vara vägledande.”²³⁸ Dessutom pekar Kulturanalys på svagheter i förvaltningens praktiska tolkning, exempelvis på webbtexter och ansökningsformulär. I båda stegen, från regering till förvaltning och från förvaltning till medborgare, kan budskapen tolkas som att respektive mottagare ska inkludera så kallade horisontella perspektiv (till exempel jämställdhet) i det konstnärliga innehållet.²³⁹ Detta visar hur tolkningsutrymme i systemet kan leda till inskränkningar och till synes neutrala instrument som ansökningsformulär kan styra i praktiken.

Ett annat organisatoriskt verktyg för att upprätthålla konstnärlig frihet är rapporteringen från regering till riksdag utifrån de kulturpolitiska målen. En utredning har föreslagit tydligare bedömningsgrunder för målet att kulturen ska vara en självständig kraft med yttrandefriheten som grund, med mått som sektorns ekonomiska storlek, konst- och kulturutövers möjligheter att leva på sitt arbete, samt deras utsatthet för hot och våld.²⁴⁰

²³⁵ R. Jungwirth m.fl., *Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem*, s.39.

²³⁶ A. Croon, S. Longworth, M. Refors Legge, och P. Winther, *Vägar till juridisk motståndskraft*, FOI-R—5501--SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2023) s. 106

²³⁷ Harding, *Culture Wars?*, s. 118; Karlsson och Löfgren. *Vad är kulturpolitik? En lathund*, s. 73ff.

²³⁸ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 17.

²³⁹ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 17.

²⁴⁰ Riksdagens kulturutskott, *Att redovisa resultat*, s. 98.

Kultursamverkansmodellen, systemet från 2011 för fördelning av statliga medel till regioner och kommuner, togs fram med mer betoning på demokrati i meningen lokal delaktighet snarare än ”frågor om armlängds avstånd [som] ägnades mindre intresse”²⁴¹ På regional och kommunal nivå är det rent organisatoriskt inte möjligt att tillämpa principen fullt ut, enligt en utvärdering.²⁴² Skälen är bland annat nära personkontakter lokalt, kommunallagens skrivningar om att politiker inte får delegera bort visst ansvar för verksamheten, liksom att ”regioners och kommuners förhållningssätt till armlängdsprincipen är tvetydigt.”²⁴³ Dessa svagheter bidrar sannolikt till att de exempel på politisk inblandning som behandlats ovan under normer främst sker på lokal nivå. Det finns förslag om att kommuner och regioner ska åläggas att redogöra för hur de ska skydda konstnärlig frihet om de ska fördela statsbidrag inom modellen,²⁴⁴ men också invändningar om att det riskerar att öka administrationen utan större effekt.²⁴⁵

Tydligare organisering för skydd av konstnärlig frihet och levande kulturliv i fred ger bättre förutsättningar för att fortsätta göra det i krig. Men i vissa fall kan samma aspekter som är positiva i fred bli sårbarheter i kris och krig. Även om öppet formulerad styrning lyfts som positiv i fred,²⁴⁶ kan den i kris och krig bli mer sårbar för inflytande av enskilda tjänstepersoner eller politiker än mer detaljerad sådan. Det byråkratiskt robusta systemet av sakkunniggrupper riskerar att prioriteras ned ekonomiskt – eller inte ens kunna arbeta genom fysiska eller digitala möten – i svårare förhållanden.²⁴⁷ Dessutom kan trycket på eller från lokala beslutsfattare att begränsa oönskade uttryck öka i kris och krig, om till exempel statliga bidrag till kommunen minskar, om kommunen blir direkt utsatt i krig eller exempelvis berörd av vårdlandsstöd för Nato-insatser. Sådana scenarier kan vara grund för möjliga fördjupningar i vidare studier.

Även på EU- och internationell nivå finns strukturer som bidrar till den offentliga styrningen på kulturområdet. Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna slår exempelvis fast att ”Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria.”²⁴⁸ Organisatoriskt arbetar EU med en kulturagenda, som bland annat lyfter att kultur och kulturarv har en roll i säkerhetsrelaterad planering.²⁴⁹ Som utvecklingen ser ut gör EU mer och mer på området. Kommissionen avser bland annat att uppmärksamma konstnärlig frihet både i kommande rapportering och budgetprocesser, och ser frågan som en del av bredare skydd för demokrati och samhällsresiliens.²⁵⁰

²⁴¹ SOU 2023:58 *Kultursamhället*, s. 34.

²⁴² Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 11.

²⁴³ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 11.

²⁴⁴ SOU 2023:58, *Kultursamhället: utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*, avsnitt 9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag.

²⁴⁵ KLYS, *Remissyttrande över kultursamverkansutredningens slutbetänkande Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*, SOU 2023:58. (2024).

²⁴⁶ Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten? – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 103ff. lyfter exempelvis den öppet formulerade styrningen av Konstnärsnämndens bidragsgivning.

²⁴⁷ FOI:s workshop, oktober 2025.

²⁴⁸ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2012/C 326/02.

²⁴⁹ EU-kommissionen, *Draft Joint Declaration Europe for Culture – Culture for Europe*, punkt 10.

²⁵⁰ EU-kommissionen, *Questions and answers on a Culture Compass for Europe* (EC Press corner, 12 november 2025), fråga 3 How will the Culture Compass safeguard artistic freedom?

Dessutom deltar Sverige i Unescos arbete på kulturområdet, där 1980 års rekommendation om konstnärers ställning²⁵¹ och 2005 års mångfaldskonvention (för kulturyttringar)²⁵² är särskilt relevanta för den här studiens syfte. En konkret och återkommande praktik är att regeringen för endera instrument tar fram en rapport var fjärde år, där de beskriver situationen i Sverige, vilka åtgärder de tagit, hur de samverkat med civilsamhället och liknande. De internationella instrumenten bidrar på så sätt till att frågorna om konstnärlig frihet och villkoren för konstnärer hålls aktuella på nationell nivå, vilket bidrar till skyddet.²⁵³

4.4.4 Utnämningssmakt

Ett sätt på vilket politiken styr förvaltningen är som sagt genom utnämningar av generaldirektörer och styrelseledamöter. Aktuell forskning om hur utnämningssmakten används i Sverige är tvetydig: den indikerar att generaldirektörer å ena sidan allt mer sällan har politisk bakgrund (det motsatta gäller dock landshövdingar och ordförande i myndighetsstyrelser), men å andra sidan sitter kortare tid.²⁵⁴

I kris och krig skulle utnämningssmakten främst få betydelse om regeringen har för avsikt att styra konst och kultur innehållsmässigt. Betydelsen gäller särskilt om man formellt överger dagens kriterier om förtjänst och skicklighet för statliga anställningar. På kulturområdet gäller det kanske främst de större statliga myndigheterna som Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Kulturanalys. Andra exempel kan vara de stora museerna, och i viss utsträckning även styrelser och insynsråd. Även chefs-positioner inom institutioner på näraliggande områden, som Allmänna arvsfonden, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, public service och så vidare har betydelse.²⁵⁵

4.5 Kommentarer till det förvaltningspolitiska perspektivet

Den förvaltningspolitiska analysen ovan visar att området är komplext. Frågan om sårbarheter i den kulturpolitiska modellen kan översiktligt besvaras på följande sätt. Sprickor i stödet för normen om armlängds avstånd, vilket också ökar ekonomiska och organisatoriska svagheter, utgör en sårbarhet. Andra sårbarheter är sektorns och i ännu högre grad konstnärernas generella ekonomiska utmaningar. Organisatoriskt finns sårbarheter framför allt på kommunal och regional nivå, särskilt för fria, små och ideella aktörer. För de enskilda konstnärerna är de ekonomiska villkoren och utsattheten för hot och våld mest framträdande.

²⁵¹ Unesco, *Recommendation concerning the Status of the Artist, 1980*. Svenska Unescorådet, *Konstnärlig frihet och mångfald* (webbsida) innehåller information om rapporteringen och länk till den svenska rapporten från 2018.

²⁵² Unesco, *Unescos konvention om skydd för och främjande av mångfald av kulturyttringar* (2005). Sveriges rapporter för 2005-konventionen finns på Unescos hemsida: Unesco, *Quadrennial Periodic Reports*.

²⁵³ FOI:s intervjuer, oktober-november 2025.

²⁵⁴ M. Lemne och E. M. Magnusson, Regeringens utnämningssmakt – om generaldirektörer, landshövdingar och styrelseordförande. I Ivarsson Westerberg och Jacobsson (red.). *Förvaltningen i samhället*. (Studentlitteratur 2022), s. 215.

²⁵⁵ FOI:s workshop, oktober 2025.

De huvudsakliga slutsatserna är därför att *normativa* ställningstaganden för vikten av konstnärlig frihet och ett levande kulturliv är av stor vikt även för finansiella och organisatoriska aspekter; att generellt stärka *ekonomiska* villkor för sektorn och enskilda yrkesutövare (med fokus på de mest utsatta) bidrar till skydd; och att den *organisatoriska* mångfalden gör att det finns fördelar med att gå vidare utifrån konkreta scenarier och kända sårbarheter, oavsett hur frågan om en beredskapssektor för kulturen går framåt. Därutöver kan stöd, jämförelser och utvecklingsarbete internationellt bidra. Nedan motiveras slutsatserna lite närmare.

Normativt visar analysen att det finns ett starkt stöd i Sverige för principen om arm-längds avstånd och vikten av ett levande kulturliv. Detta syns i den traditionellt starka offentliga finansieringen och offentliga organiseringen av sektorn. De utvärderingar av svagheter som har gjorts har också gett ett antal rekommendationer som kan stärka den ytterligare, inte minst på lokal nivå. Historiska och internationella exempel, inte minst i dagens USA, visar betydelsen av normer även för användandet av ekonomiska och organisatoriska verktyg.

Ekonomiskt har kultursektorns strukturella svagheter påvisats av flera statliga utredningar, inklusive efter en stor kris: pandemin. Utredningarna har inkluderat både sektorns organisationer och yrkesverksamma utövare, och lagt en mängd förslag för att förbättra situationen. Särskilt med hänsyn till sektorns komplexitet, i det så kallade ekosystemet, kan generella åtgärder ha bättre verkan än sådana som kräver alltför många kategoriseringar och gränsdragningar. Det hindrar inte att man prioriterar de konstformer som ofta hamnar lägst i olika bedömningar.

Organisatoriskt kvarstår de svagheter som identifierats tidigare, främst av Kulturanalys, vid kris och krig. Sektorns komplexitet innebär också att mer specifika analyser måste utgå från många möjliga kombinationer av en viss organisationsform, huvudman, storlek, geografisk placering, finansiering och så vidare. Därför finns det fördelar att snarare utgå ifrån de krav som finns på förberedelser inför höjd beredskap.²⁵⁶

För myndigheter innebär förberedelser inför höjd beredskap bland annat att identifiera samhällsviktig verksamhet, bedriva kontinuitetsplanering och samverka med andra aktörer. För kommuner och regioner innebär det bland annat att vidta de förberedelser som behövs. Riksrevisionen har även slagit fast att ”myndigheter i större utsträckning måste agera och ta sig mandat” där styrningen upplevs otydlig.²⁵⁷ Praktiska övningar och scenariodiskussioner utifrån kända sårbarheter kan ge stöd i att identifiera långsiktiga prioriteringar liksom lågt hängande frukt. I arbetet ska offentliga aktörer vägledas av de tre grundläggande förvaltningsprinciperna ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna.²⁵⁸

²⁵⁶ Se SFS 2022:524, *Förordning om statliga myndigheters beredskap* (2022) och SFS 2006:544 *lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

²⁵⁷ Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*. (RIR 2025:4), s. 62.

²⁵⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*.

Slutligen finns det stöd, jämförelser och utvecklingsarbete att hämta i internationell samverkan på flera nivåer. Sverige kan exempelvis i högre grad lyfta frågor kring konst och kultur i den pågående utvecklingen av EU:s roll i det civila försvaret. Med tanke på att de nordiska länderna har gemensamma försvarsfrågor och kulturpolitiska modeller kan det vara en meningsfull arena för att exempelvis inkludera konst och kultur i praktiska övningar. Den viktiga frågan om bättre dokumentation och uppföljning av förutsättningarna för konstnärlig frihet och ett levande kulturliv motiverar fortsatt samarbete i Unesco likväl som med relevanta civilsamhällesaktörer.

5 Diskussion och slutord

5.1 Reflektioner

Syftet med denna studie har varit att utforska förutsättningarna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig. Förutsättningarna har studerats från tre perspektiv; hotperspektivet, det juridiska perspektivet och det förvaltningspolitiska perspektivet.

Från ett *hotperspektiv* har studien utifrån internationella och historiska exempel skapat en förståelse för hur kris och krig påverkar konst och kultur på olika sätt, vilket kan ge både positiva och negativa effekter. Vad som är positivt och negativt är också högst subjektivt och konsekvenser av en instrumentalisering av kulturen kan ibland synliggöras först i efterhand. Det är viktigt att ta exemplen av vilken roll konsten haft i krig historiskt och internationellt med sig i arbetet med beredskap inom kultursektorn för att bättre förstå hur hotet kan se ut och vad beredskapen behöver ta höjd för i sin planering. Exempelen visar på hur den konstnärliga friheten har begränsats genom direkt censur såväl som andra typer av inskränkningar och styrning såsom riktade ekonomiska medel, eller genom starka normer. Juridiskt har begränsningar i lagrum införts för att på så sätt styra vad som får sägas och förmedlas i det offentliga rummet.

Samtidigt är det viktigt att förstå att varje konflikt har sin kontext och för att bygga en beredskapsplanering för kultursektorn behövs det också en förståelse för den svenska kontexten. Det är tydligt redan idag att Sverige och dess grannar står i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge med ett ökat hot från flera olika aktörer, både andra stater såväl som interna grupper. Detta kan i sin tur leda till större tryck från den egna staten att säkerställa stöd från verksamheter, myndigheter, organisationer såväl som från medborgarna. En förväntan om stöd kan dock inte leda till krav som går emot demokratin och de värderingar staten är satt att skydda.

Från ett *juridiskt perspektiv* visar studien att det finns ett starkt skydd för konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige både i svensk lag och i folkrätten. Det finns inte en specifik lag som skyddar den konstnärliga friheten utan skyddet återfinns i flertalet lagar. Detta ger styrka men kräver också en förståelse för hur dessa lagar ser ut och hur de kan begränsas. För att kunna upprätthålla skyddet för de kulturella rättigheterna under kris och krig är det viktigt att redan i förväg skapa en förståelse för de regelverk som skyddar rättigheterna. Avseende svensk rätt fokuserar rapporten på yttrande-, informations-, mötes-, och rörelsefriheterna då dessa kan ses som kärnan i de svenska rättigheterna kopplat till studiens syfte, att utforska förutsättningarna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur. Fokus har legat på hur den konstnärliga friheten kan skyddas och på vilka sätt den kan utmanas, redan i fredstid men framför allt i kris och krig.

Dessa rättigheter kan begränsas men det är strikt reglerat i vilka syften detta får ske och hur långt en sådan begränsning får gå. Det finns således en inre kärna i rättigheterna som svårligen kan begränsas på ett sätt som går emot grundläggande demokratiska värderingar.

Som historiska och internationella studier har visat behöver det också finnas en medvetenhet om att det finns olika sätt att utmana lagstiftning, genom begränsningar och inskränkningar. I lagen behövs en viss balans mellan flexibilitet och rigiditet eftersom det på förhand är omöjligt att säga exakt vilka händelse som kommer ske samt vilka konsekvenser de kommer att få. I ett krig kan rättigheter behöva förstärkas för att exempelvis skydda de demokratiska värdena. Samtidigt kan vissa rättigheter behöva begränsas för att exempelvis kunna skydda befolkningen eller för att upprätthålla ordning och säkerhet. Däremot betyder det inte att begränsningar och inskränkningar kan ske hur som helst utan de måste följa vissa formkrav och kriterier. Kunskapen kring hur dessa kan se ut i olika situationer behöver byggas redan i fred.

Från ett *förvaltningspolitiskt perspektiv* kan vi se att Sverige idag har ett förvaltnings-system som värnar om den fria konsten, framför allt genom principen om armlängds avstånd och operationaliseringen av den i den svenska kulturpolitiska modellen. Det finns däremot sprickor i tidigare konsensus kring principen, vilket ökar utsattheten, även ekonomiskt och organisatoriskt. Normativa ställningstaganden för vikten av konstnärlig frihet och ett levande kulturliv är därför av stor vikt även för finansiella och organisatoriska aspekter. Ökad stress på samhället under kris och krig kan dock påverka dessa ställningstagande stort vilket ökar redan existerande sårbarheter ytterligare. En strukturell sårbarhet är sektorns, och i ännu högre grad konstnärernas, ekonomiska utsatthet och därför bidrar generellt stärkta ekonomiska villkor till skydd.

Organisatoriskt finns sårbarheter framför allt på kommunal och regional nivå, särskilt för fria, små och ideella aktörer. Den organisatoriska mångfalden gör det komplicerat att ta fram analyser för de många möjliga kombinationerna av faktorer. Därför finns det fördelar med att gå vidare med praktiska förberedelser och övningar för ökad beredskap. Det finns redan idag lagkrav på myndigheter, kommuner och regioner liksom andra aktörer att vidta åtgärder inför höjd beredskap. Därutöver kan stöd, jämförelser och utvecklingsarbete internationellt bidra. För de enskilda konstnärerna är de ekonomiska villkoren och utsattheten för hot och våld mest framträdande.

Även om dagens förvaltningssystem värnar om den fria konsten utgår det ifrån att dagens system respekteras och efterföljs. För den som vill påverka, kanske framför allt från ett inomstatligt perspektiv, går det att göra justeringar som kan få stor effekt. Redan idag finns exempel på hur försök till styrning och påverkan sker och dessa försök kommer med största säkerhet bli mer förekommande i kris och krig.

5.2 Reflektioner kring arbetet med beredskapen framöver

Det kommer att krävas mer arbete kring hur beredskapen inom kultursektorn ska formas framöver. Detta arbete inkluderar vidare studier kring hur konstnärlig frihet kan säkras i kris och krig men även konstens roll kopplat till beredskapen i ett bredare perspektiv.

Studien har inte undersökt lagar under grundlagsnivån i den nationella rätten, som exempelvis museilagen²⁵⁹, bibliotekslagen²⁶⁰ kommunallagen²⁶¹ och förfarandelagen²⁶² då dessa kräver mer ingående studier i sig. Vidare arbete för lagar under grundlagsnivån kommer däremot att bli viktigt framöver för att bättre förstå de skydd de ger. Även begränsningar kommer behöva undersökas närmare för att bättre förstå på vilket sätt kris och krig kan påverka dessa lagar och för att tydliggöra att formkrav och kriterier följs. Cornell menar exempelvis att ”Sveriges säkerhet” är ett begrepp som dyker upp allt oftare i svensk lagstiftning och som kan få en ökad betydelse framöver.²⁶³ Hur ökad betoning på säkerhet påverkar rättssystemet och de existerande avvägningar som gjorts när det gäller begränsningar och undantag är därför en relevant frågeställning som behöver undersökas framgent.

Det finns generellt ett behov av uppföljning kring utvecklingen för att se på vilket sätt både lagar och förvaltning utvecklas och används framöver. Detta för att på ett tidigt stadie uppmärksamma trender eller tendenser som på sikt kan få stora konsekvenser för den konstnärliga friheten. Förutom studier kring hur lagar kan begränsas skulle vidare analyser kunna undersöka politisk inblandning djupare för att bättre förstå hur principen om armlängds avstånd kan påverkas, och hur förvaltningen agerat. Realistiska övningar utifrån scenarier där dessa aspekter utmanas skulle också kunna utveckla kompetensen på detta område.

Det finns också möjligheter att dra lärdomar från andra områden. Visserligen präglas alla politikområden av avstånd mellan politik och förvaltning på grund av den svenska modellen med självständiga myndigheter, men på kulturområdet förstärks detta ytterligare genom principen om armlängds avstånd. Det finns dock fler politikområden som präglas av en stark norm om frihet från politisk inblandning; däribland forskning, media,²⁶⁴ och civilsamhället.²⁶⁵ Det kan därför vara särskilt användbart att dra lärdomar från, eller tillsammans med, dessa områden, vad gäller medvetenhet om särskilda

²⁵⁹ SFS 2017:563, Museilag.

²⁶⁰ SFS 2013:801, Bibliotekslag.

²⁶¹ SFS 2017:725, Kommunallag.

²⁶² SFS 1988:97, Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

²⁶³ A. Cornell, Ytrande-, mötes-, och demonstrationsfrihetens gränser i kris. I: Anna Jonsson Cornell; Mikael Ruotsi; Caroline Taube; Olof Wilske (red), *Regeringsformen 50 år: 1974–2024* (pp. 167–190). (Iustus förlag 2024), s. 181.

²⁶⁴ Karlsson och Löfgren, *Vad är kulturpolitik? En lathund*, s. 73–74; Riksdagens kulturutskott. *Att redovisa resultat*, s. 83.

²⁶⁵ SOU (2009/10: 55), *En politik för det civila samhället*, s. 54, slår fast sex principer där den första är civilsamhällets självständighet och oberoende. Det motiveras på liknande sätt som armlängds avstånd, att politikens mål är att ”förbättra villkoren för det civila samhällets villkor som en central del av demokratin, vilket förutsätter respekt för dess självständighet”, medan det vore ”direkt olämpligt” om regeringen följde upp ”verksamhet[en] som bedrivs av organisationerna inom det civila samhället”.

sårbarheter och praktiska verktyg för dokumentation av kränkningar, även internationellt.²⁶⁶

Det är inte bara i den svenska kontexten som beredskapsarbetet behöver förankras utan den internationella kontexten behöver också studeras vidare, exempelvis i ett nordisk-baltiskt perspektiv och i dess förhållande till EU och Nato. Som beskrivits i avsnitt 3.3 *Kommentarer till det juridiska perspektivet*, ovan är flera av länderna i Norden och kring Östersjön parter i samma konventioner. Dialog och samverkan mellan länderna skulle därmed kunna säkerställa gemensam kunskapsuppyggnad och kunskapsutbyte. Detta kommer att bli allt viktigare då länderna även står inför liknande säkerhetspolitiska utmaningar. För Norden framför allt i Arktis, där geopolitik, klimatförändringar, den gröna omställningen samt frågor som rör urfolk och minoriteter utgör kontexten i vilken den levande kulturen verkar.

Kulturen och konstens förhållande till beredskapslagstiftning och den svenska beredskapsstrukturen behöver undersökas närmare. I den befintliga beredskapslagstiftningen, med tillhörande förarbeten, är konstens och kulturens roll inte särskilt framträdande vilket kommer att kräva mer analys. Gällande kulturens plats i beredskapsplaneringen är det först under 2025 som beredskapsmyndigheter inom kultursektorn utsetts och gäller idag bara för skyddet av kulturarv, inte kultur i bredare mening. Däremot finns ett ökat intresse för vilken roll kulturen skulle kunna spela i händelse av kris och krig. Det är därför viktigt att skyndsamt undersöka hur förutsättningarna för detta ser ut inom kultursektorn såväl som inom totalförsvaret. I *Civilt försvar mot 2030* beskrivs att flera viktiga områden ”existerar utanför sektorema eller saknar utpekad myndighetsansvar” vilket man menar ”leder till att ingen aktör bedömer åtgärdsbehov eller uppskattar kostnader samlat för respektive område.”²⁶⁷ Denna risk föreligger inom kultursektorn som i dagsläget existerar utanför sektorema. Det finns dock inget som hindrar att sektorns aktörer vidtar åtgärder inför höjd beredskap redan nu, i enlighet med de krav som redan åligger myndigheter, kommuner och regioner.²⁶⁸ Här kan även kulturen involveras.

Det är viktigt att få en bättre kunskap inom totalförsvaret kring kultur och konst för att på så sätt bättre kunna förstå de förutsättningar under vilka konsten kan vara en del av totalförsvaret. Det finns flera exempel på hur kulturlivet beskrivs som viktig för motståndskraft och försvarsvilja men detta är ett antagande som är dåligt underbyggt inom forskningen. Erfarenheter från Ukraina tyder på att konsten kan ha en roll i att skapa motståndskraft och resiliens men det är svårt att med säkerhet säga *hur* detta sker. Det går därmed inte att dra ett likhetstecken mellan kulturliv och försvarsvilja. Konsten kan också komma att användas på sätt som den inte från början var avsedd för. Det är

²⁶⁶ FOI:s intervjuer, oktober-november 2025; Exempel för media: Reportrar utan gränser, *Pressfrihetsindex* pressfrihetsindex, (2025); för akademisk frihet: V-Dem Institute, *Academic Freedom Index* (2025); för civilsamhället: Civicus, *Monitor Tracking Civic Space* (2024). För exempel på hur man redan idag drar lärdomar från skydd av journalister till skydd av konstnärer, se Unesco. *Defending Creative Voices: artists in emergencies, learning from the safety of journalists*, 2023.

²⁶⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Civilt försvar mot 2030*, s. 20.

²⁶⁸ Framför allt genom: SFS 2022:524 *förordning om statliga myndigheters beredskap* och SFS 2006:544 *lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

därmed svårt att på förhand säga exakt hur konsten kan komma att nyttjas i en konflikt, av vem och i vilket syfte.

Konsten kan däremot också ha en roll i att hantera trauma, skapa dialog och gemenskap. Studier har visat på att deltagande i kulturaktiviteter ökar deltagandet i demokratiska processer och kan skapa känslor som tillhörighet, tolerans, tillit och empati.²⁶⁹ Detta är viktiga aspekter för totalförsvaret. Om kunskapen kring hur konsten kan stödja människor kan öka redan i fred skapas också möjligheter för den att göra det även i krig. Detta är dessutom en förmåga som kan bli viktig för att stödja samhället även i fred och i kris. Men som den här rapporten visar behöver en beredskap inom kultursektorn utgå från den fria konstens värde och säkerställa den för att på så sätt säkra att den fria konsten upprätthålls även i kris och krig.

5.3 Sammanfattning av studiens resultat

Syftet med denna studie har varit att utforska förutsättningarna för att upprätthålla konstnärlig frihet och tillgång till levande kultur i Sverige under kris och krig. Här följer sammanfattande svar på studiens forskningsfrågor.

- Hur riskerar den konstnärliga friheten i Sverige att påverkas av hybridkrigföring, anfallskrig och andra säkerhetspolitiska utmaningar?

Rapporten visar att den konstnärliga friheten i Sverige med största säkerhet kommer att påverkas i allt högre grad av hybridkrigföring, anfallskrig och andra säkerhetspolitiska utmaningar, på liknande sätt som i historiska och internationella konflikter. Exakt hur dessa kommer att se ut går dock inte att med säkerhet säga. Däremot går det att öka kunskapen och förståelsen för hur samhället, och med det även konsten, kan påverkas för att bättre synliggöra när detta håller på att ske och skapa verktyg för att förebygga eller lindra påverkan när den inte går att undvika.

- Vilken rättslig ställning har konsten och kulturen i totalförsvaret?

Konsten och kulturen har en stark rättslig ställning i fred såväl som i krig, dels genom grundlagarna och dels genom internationella konventioner. Termerna konst och kultur specificeras inte alltid men stöds genom exempelvis yttrande-, informations-, mötes-, och rörelsefriheten eller rätten att ta del av kultur, delta i kulturella sedvänjor eller att utveckla sin kulturella kunskap och kreativitet. Dessa rättigheter gäller i fred och fortsatt även i krig.

²⁶⁹ European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture and ECORYS, *Culture and democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion – Lessons from international research*, s. 5.

Rättigheterna kan begränsas men det är strikt reglerat i vilka syften detta får ske och hur långt en sådan begränsning får gå. Det finns således en inre kärna i rättigheterna som svårligen kan begränsas på ett sätt som går emot grundläggande demokratiska värderingar.

- Var i den svenska kulturpolitiska modellen finns sårbarheter vid kris och krig?

Den kulturpolitiska modellen innehåller både skydd och sårbarheter vid kris och krig men dessa påverkas framför allt av hur de används och i vilket syfte. Normativa ställningstaganden för vikten av konstnärlig frihet och ett levande kulturliv är av stor betydelse även för finansiella och organisatoriska aspekter. Generellt stärkta ekonomiska villkor för sektorn och enskilda yrkesutövare bidrar också till skydd, liksom att följa upp identifierade organisatoriska svagheter. Ökad press under kris och krig kommer att påverka förvaltningen av kultur på flera olika sätt. En förståelse av hur denna påverkan kan se ut samt vilka sårbarheter som kan utnyttjas är viktig för att skapa beredskap inför kris och krig.

Även om dagens förvaltningssystem värnar om den fria konsten utgår det ifrån att dagens system respekteras och efterföljs. För den som vill påverka, kanske framför allt från ett inomstatligt perspektiv, går det att göra justeringar som kan få stor effekt. Däremot finns redan idag exempel på hur försök till styrning och påverkan sker och dessa försök kommer med största säkerhet bli mer förekommande i kris och krig.

6 Referenser

6.1 Svenska offentliga dokument

Propositioner och departementspromemorior

Regeringskansliet, *Allvarstid – Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023*, Ds 2023:19 (2023).

Regeringskansliet, *Mål för kultur*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/kultur/mal-for-kultur/> (åtkomst 2025-11-13).

Regeringskansliet, Proposition 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030* (2024).

Regeringskansliet, Proposition 2024/25:99, *Vårändringsbudget för 2025* (2024).

Regeringskansliet, Proposition 2024/25:155, *Stärkt konstitutionell beredskap* (2024).

Regeringskansliet, Regeringsbeslut Ku2023/00322. *Uppdrag att bilda ett råd för skydd av kulturarv* (2023).

Statens offentliga utredningar och yttranden om dessa

KLYS. *Yttrande över SOU 2024:49 Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig* (KLYS, 17 jan 2025).
<https://www.regeringen.se/contentassets/a7ebdcac4c444d6fa25d198a2c7506bd/konstnarliga-och-litterara-yrkesutovarens-samarbetsnamnd-klys.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

SOU 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

SOU 2018:23, *Konstnär – oavsett villkor?*

SOU 2021:77, *Från kris till kraft. Återstart för kulturen*.

SOU 2022:44, *Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher*.

SOU 2023:58, *Kultursamhället: utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun*.

SOU 2023:75, *Stärkt konstitutionell beredskap*.

SFS

SFS 1949:105, *Tryckfrihetsförordningen*.

SFS 1974:152, *Regeringsformen*.

SFS 1988:97, *Lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.*

SFS 1991:1469, *Yttrandefrihetsgrundlagen*.

SFS 2006:544, *Lag om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

SFS 2013:801, *Bibliotekslag*.

SFS 2017:563, *Museilag*.

SFS 2017:725, *Kommunallag*.

SFS 2022:524, *Förordning om statliga myndigheters beredskap*

6.2 Traktat

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2012/C 326/02.

Europarådet, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1950.

Förenta Nationerna, *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*, 1948.

Förenta Nationerna, *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, 1954.

Förenta Nationerna, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966/1976.

Förenta Nationerna, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966/1976.

Förenta Nationerna, *Convention on the Rights of the Child*, 1989/1990.

Förenta Nationerna, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2006/2008.

Unesco, *Konvention om skydd för och främjande av mångfald av kulturyttringar*, 2005.

Lagkommentarer

Hirschfeldt, J. Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2 §, Karnov 2025-07-01 (JUNO).

Hirschfeldt, J. Regeringsformen (1974:152) 15 kap. 5 §, avsnitt 2 Regeringens befogenheter i krig, Lexino 2025-07-01 (JUNO).

Jermsten, H. Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 1 §, Lexino 2025-07-01 (JUNO).

Jermsten, H. Regeringsformen (1974:152) 2 kap. 25 §, Avsnitt 3. Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare, Lexino 2025-07-01 (JUNO)

6.3 Rättsfall

Europadomstolen, *Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*, nos 1474/62 m.fl., 23 juli 1968, Series A no. 6.

Europadomstolen, *Handyside v. UK*, no. 5493/72, 7 dec 1976.

Europadomstolen, *Sidiropoulos and Others v. Greece*, no. 26695/95, 10 juli 1998.

Europadomstolen, *Chapman v. UK*, no. 27238/95, 18 jan 2001.

Europadomstolen, *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], no. 44774/98, 29 juli 2004.

Europadomstolen, *Dogru v. France*, no. 27058/05, 4 dec 2008.

Europadomstolen, *Khurshid Mustafa and Tarzibachi v. Sweden*, no. 23883/06, 16 dec 2008.

Europadomstolen, *Muñoz Díaz v. Spain*, no. 49151/07, 8 dec 2009.

Europadomstolen, *Ahmet Arslan and Others v. Turkey*, no. 41135/98, 23 feb 2010.

Europadomstolen, *Ciubotaru v. Moldova*, no. 27138/04, 27 april 2010.

Europadomstolen, *Sargsyan v. Azerbaijan*, no. 40167/06, 16 juni 2015.

ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion), 9 juli 2004.

Myndighetsrapporter

Croon, A., S. Longworth, M. Refors Legge & P. Winther, 'Vägar till juridisk motståndskraft', FOI-R--5501--SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2023).

Försvarsmakten, *Årsöversikt 2024 Must* (2025).

Grinell, K., *Kulturens värde och sociala effekter*, Göteborgs stad, Rapport 2020:1, (2020).

Ingeson, M., *Folkrättslig granskning av vapenprojekt i Sverige*, FOI-R--5721--SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025).

McWilliams, A. *Konstens roll i krig*, FOI Memo 8882, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025).

McWilliams, A. och Olsson, S., *Konst och krig – Konstuttryck i Ukraina sedan 24 februari 2022*, FOI-R-5761-SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2025).

McWilliams, A. och Olsson, S., *Hoten mot kulturarven*, FOI-R-5490-SE, (Totalförsvarets forskningsinstitut 2024).

Myndigheten för kulturanalys, *Så fri är konsten – Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, Rapport 2021:1, (2021).

https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2021/06/2021_1-webb.pdf (åtkomst 2025-11-14).

Myndigheten för kulturanalys, *Privat kulturfinansiering. Hinder, möjligheter och konsekvenser*, 2024:2, (2024). <https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2024/11/Privat-kulturfinansiering.pdf> (åtkomst 2025-11-14).

Myndigheten för kulturanalys och Konstnärsnämnden, *Konstnärers inkomster. Jämförelser mellan populationer i den skapande kärnan av KKB och övriga förvärvsarbetande*, (2025). <https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2025/10/Konstnarers-inkomster.pdf> (åtkomst 2025-11-14).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030* [Elektronisk resurs], (2025). <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/besvarade-regeringsuppdrag/2025/utgangspunkter-for-totalforsvaret-2025-2030.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Strukturreform av krisberedskap och civilt försvar*, (2025). <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/beredskapssystemet/strukturreform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/> (2025-11-14).

Riksantikvarieämbetet, *Rådet för skydd av kulturarv: delredovisning 1 mars 2025*, Ku2023/00864, Ku2024/00322, (2025).

Riksdagens kulturutskott, *Att redovisa resultat. En uppföljning av regeringens resultatredovisning av utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, Kulturutskottet 2018/19:RFR8 (2018). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/att-redovisa-resultat-en-uppfoljning-av_h60wrfr8/ (åtkomst 2025-12-10).

Riksrevisionen, *Konsten att styra – regeringens styrning av kulturområdets institutioner*, RiR 2019:10 (2019). https://www.riksrevisionen.se/download/18.2008b69c18bd0f6ed3f28f87/1553678943836/RiR_2019_10_ANPASSAD.pdf (åtkomst 2025-11-13).

Riksrevisionen, *Den statliga styrningen av det civila försvarets uppbyggnad*, RiR 2025:4, (2025). <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/den-statliga-styrningen-av-det-civila-forsvarets-uppbyggnad.html> (åtkomst 2025-11-14).

Statskontoret, *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*, (2019). <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2019/statliga-vardegrunden.pdf> (åtkomst 2025-11-14).

Strindberg, A. och Enkvist, V. *Myndigheternas förutsättningar att arbeta mot våldsbejakande extremism: En utvärdering med Nordiska motståndsrörelsen som belysande exempel*. FOI-R--5469--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut 2023).

Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025*, (2025).

6.4 Böcker, antologier och vetenskapliga publikationer

Ahlin, P., *Grundlagen och världen*, (Jure förlag AB 2024).

Bentley, P. J., Gulbrandsen M. och S. Kyvik, The relationship between basic and applied research in universities, *Higher Education* 70, 689–709 (2015).

Berggren, H. *Landet utanför – Sverige och Kriget 1939–1940*, (Nordstedts 2018).

Berggren, H. *Landet utanför – Sverige och Kriget 1940–1942*, (Nordstedts 2021).

Bicchieri, C. m.fl. "Social Norms", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Vinter 2023). <https://plato.stanford.edu/entries/social-norms/>

Boroch, R. och Korzeniowska-Bihun, A., 'Ukrainian Theatre in Migration: Military Anthropology Perspective', i Y. Meerzon och S. Wilmer (red.), *The Palgrave Handbook of Theatre and Migration*, (Palgrave Macmillan 2023).

Carlberg, A. *Hitlers lojala musiker: hur musiken blev ett vapen i Tredje rikets propaganda*. Stockholm, (Santérus Förlag 2016).

Derlén, M., Lindholm, J. & Naartijärvi, M., *Konstitutionell rätt*, 3 uppl., (Norstedts juridik 2025).

DIK, "*Hakkors utanför museet*" *DIK-medlemmar om hat och hot på jobbet*, (2023).

DIK, *Vi vet ju hur det blev i Sölvesborg*, 2022:5.

https://dik.se/media/kiliiya0/rapport-offentligansta__llda.pdf (åtkomst 2025-11-13).

DIK, *Som om vi ska bära hela samhället*, 2023:4.

https://dik.se/media/5ufp3xvv/biblioteksrapport_2023.pdf (åtkomst 2025-11-13).

DIK, *Kultur på svältkur*, 2025. <https://dik.se/media/zkhbbnja/museriappport-dik-kultur-pa-svaltKur.pdf> (åtkomst 2025-11-13).

Dolečki, J., Halilbašić, S. and Hulfeld, S., *Theatre in the Context of the Yugoslav Wars*, (Palgrave MacMillan 2018).

- Erlingsson, G., Wänström, J. & Öhrvall, R., *Politik och förvaltning i svenska kommuner*, (Studentlitteratur 2024).
- Florén, T. *Hat och hot mot svensk scenkonst*, Rapport nr 15 (Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD) 2023).
- Flynn, M. Class Act: East-West: Youth Theatre and the Making of Meaning in Postrevolutionary Ukraine. *TDR: The Drama Review*. 66(2):191-210. (2022)
- Giacca, G., 'Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law', i Giacca et al., *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, OUP, (2014).
- Giannopoulos, G., Smith, H. och Theocharidou, M., *The Landscape of Hybrid Threats*, EUR 30585 EN, Publications Office, (2021).
- Gibson, L., 'In Defence of Instrumentality', *Cultural Trends* 17:4 (2008)
- Grabska, K. och Horst, C., 'Introduction: Art, Violent Conflict, and Displacement', *Conflict and Society*, 8, ss. 179–191(2022).
- Gunnarsson, Å. och Svensson, E-M., *Rättsdogmatik som rättsvetenskapligt perspektiv och metod*, (Studentlitteratur 2023).
- Hanell, F., Carlsson, H. och Engström, L., 'The public library as a political symbol', *International Journal of Cultural Policy*, 30:7 (2024).
- M.Harbutziuk, *Theatre as a humanitarian mission: Ukraine`s experience 2022*. Critical Stages, 25, (2022).
- Harding, T., 'Culture Wars? The (re)politicization of Swedish cultural policy', *Cultural Trends*, 31:2 (2022).
- Heinrich, A. 2010. Theatre in Britain during the Second World War. *New Theatre Quarterly* 26(1):61–70 (2010).
- Henckaerts, J-M. & Doswald-Beck, L. (red.), *Customary International Humanitarian Law*, vol. 1, CUP, (2005).
- Jacobsson, B., *Kulturpolitik. Styrning på avstånd*, (Studentlitteratur 2014).
- Johansen, T.O., *Krisjuridik*, (Norstedts Juridik 2024).
- Jonsson Cornell, A., 'Yttrande-, mötes- och demonstrationsfrihetens gränser i kris', i Jonsson Cornell et al. (red.), *Regeringsformen 50 år: 1974–2024*, (Iustus, 2024).
- Karlsson, D. & Löfgren, M., *Vad är kulturpolitik? En lathund*, Nätverkstan Skriftserie 017, (2025).
- Karlsson, L., *Vad är offentlig förvaltning?*, (Studentlitteratur 2014).

Källström, Street Art Against War: With Stencil Marks and Paint Cans in Ukraine, *Baltic Worlds* Vol. XVI, no 1-2. (2023).

Lang, M. 'From the Corporate Canvas to Propaganda of the Deed', *The International Journal of Social, Political, and Community Agendas in the Arts* 20:2 (2025).

Leahy, State Murals, Protest Murals, Conflict Murals: Evolving Politics of Public Art in Ukraine, *Arts* 13, (2024).

Lemne, M. & Magnusson, E.M., 'Regeringens utnämningssmakt', i Ivarsson Westerberg & Jacobsson (red.), *Förvaltningen i samhället*, Studentlitteratur, (2022).

Löfgren, M., *Kulturstrider och statskonst*, (Daidalos 2021).

Mova, L., Ruban, V. och Veselovska, H., 'Art Therapy in a Country at War', *Critical Stages*, 29 (2024).

Norén Bretzer, Y., *Sveriges politiska system*, (Studentlitteratur 2021).

Nord, M., Altman, D., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God, A., och Lindberg, S.I. *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg: (V-Dem Institute 2025).

Reitov, O. and Whyatt, S., *The Fragile Triangle of Artistic Freedom*, Ifa, (2024).

Ruotsi, M., *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, (Iustus 2020).

Sundström, G., *Brutet förvaltningskontrakt*, (Studentlitteratur 2022).

Upchurch, A. R., Keynes's legacy: An intellectual's influence reflected in arts policy, *International Journal of Cultural Policy* 17:1 (2011).

Vestheim, G., 'All kulturpolitikk er instrumentell', i S. Beckman och S. Månsson (red.), *Kultursverige 2009: Problemanalys och statistik* (Linköpings universitet 2008).

Wigell, M. Hybrid Interference as a Wedge Strategy: A theory of External Interference in Liberal Democracy. *International Affairs*. (February 2019).

Wikström, J., 'An Art for Art's Sake or a Critical Concept of Art's Autonomy?: Autonomy, Arm's Length Distance, and Artistic Freedom', *Nordic Journal of Aesthetics* 32: 74-99, (2023).

Åhman, K., *Grundläggande rättigheter och juridisk metod*, 3 uppl., (Norstedts Juridik 2022).

6.5 Internationella rapporter och organisationer

Civicus Monitor, *Tracking Civic Space*, (2024).

https://monitor.civicus.org/globalfindings_2024/ (åtkomst 2025-11-14).

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement: An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" under an Optional Protocol to the Covenant*. 21 September 2007. E/C.12/2007/1.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 21*, 2009, E/C.12/GC/21.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding Observations: Israel*, 2011, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3.

European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture and ECORYS, *Culture and democracy, the evidence – How citizens' participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion – Lessons from international research*, (Publications Office of the European Union, 2023).

EU-kommissionen. Draft Joint Declaration Europe for Culture – Culture for Europe. https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-plan-culture-europe-2025-11-12_en (åtkomst 2025-11-20).

EU-kommissionen. Questions and answers on a Culture Compass for Europe (EC Press corner, 12 november 2025). https://commission.europa.eu/news-and-media/news/new-plan-culture-europe-2025-11-12_en (åtkomst 2025-11-14).

Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2021*, 2021.

<https://www.freemuse.org/wp-content/uploads/2023/02/the-state-of-artistic-freedom-2021.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2022*, 2022.

<https://www.freemuse.org/wp-content/uploads/2023/02/saf-report-2022.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2023*, 2023.

<https://www.freemuse.org/wp-content/uploads/2025/06/SAF23-rebuild-2025.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2024*, 2024.

<https://www.freemuse.org/wp-content/uploads/2024/09/SAF-Report-2024-small-1.pdf> (åtkomst 2025-12-10).

Freemuse, *The State of Artistic Freedom 2025*, 2025.

https://www.freemuse.org/wp-content/uploads/2025/04/SAF-2025_web.pdf (åtkomst 2025-12-10). Friedrich-Alexander-Universität/

Human Rights Committee, *General Comment No. 34: Freedoms of Opinion and Expression*, 12 september 2011. CCPR/C/GC/34. para. 22.

Jungwirth R., H. Smith, E. Willkomm, J. Savolainen, M. Alonso Villota, M. Lebrun, A. Aho & G. Giannopoulos, *Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, (2023).

Nordiska Ministerrådet, *Kulturens roll och nytta i samhällsutveckling*, Nordisk Kulturfakta 2023:05 (2023).

Nordic Council of Ministers, *Cultural Policy in the Nordic Welfare States*, Nordisk kulturfakta 2022:01. <https://pub.norden.org/nordiskkulturfakta2022-01/#> (åtkomst 2025-12-10).

Nordic Council of Ministers, *Nordic Funding for the Arts and Culture*, Kulturanalys Norden 2025:1. <https://pub.norden.org/kulturanalysnorden2025-1/1-introduction-a-multilevel-approach-to-public-funding-for-the-arts-and-culture.html> (åtkomst 2025-12-10).

Nordic Council of Ministers, *Private Cultural Funding in the Nordic Countries*, Nordisk kulturanalys 2025:4. <https://www.norden.org/en/publication/private-cultural-funding-nordic-countries> (åtkomst 2025-12-10).

Reportrar utan gränser, *Pressfrihetsindex*, 2025. <https://www.reportrarutangranser.se/pressfrihetsindex/> (åtkomst 2025-11-14).

Svenska Unescorådet, *Konstnärlig frihet och mångfald*. <https://unesco.se/kultur/mangfald/> (åtkomst 2025-11-14).

Unesco, *Defending Creative Voices*, DOI:10.58337/EWCM2825 (åtkomst 2025-11-12).

Unesco, *Recommendation concerning the Status of the Artist*, 1980. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000111428?posInSet=11&queryId=d1e74e47-8f69-424e-b44b-8f29dd362af9> (åtkomst 2025-12-10).

Unesco, *Reshaping Policies for Creativity*, 2022. <https://www.unesco.org/reports/reshaping-creativity/2022/en/download-report> (åtkomst 2025-12-10)

Unesco, *Quadrennial Periodic Reports*. <https://www.unesco.org/creativity/en/policy-and-monitoring/periodic-reports> (åtkomst 2025-11-14).

V-Dem Institute, *Academic Freedom Index 2025*. <https://academic-freedom-index.net/> (åtkomst 2025-11-14)

Whyatt, S. *Free to Create: Artistic Freedom in Europe*. (Council of Europe report on the freedom of artistic expression, 2023). <https://rm.coe.int/free-to-create-council-of-europe-report-on-the-freedom-of-artistic-exp/1680aa2dc0> (åtkomst 2025-11-14).

6.6 Mediekällor

Art News, *When Washington Turns Away: How Federal Cuts Are Draining America's Museums*, Art Walkway, 13 nov 2025.

<https://www.artwalkway.com/federal-cuts-american-museums-crisis/> (åtkomst 2025-12-10).

Art Walkway, *The Arts Are in Crisis: Can Private Sponsors Step In to Save Them?*, 20 nov 2024. <https://www.artwalkway.com/arts-crisis-private-sponsors-save-culture/> (åtkomst 2025-12-10).

Gelt, J., 'Trump fires Smithsonian's National Portrait Gallery Director Kim Sajet', *LA Times*, 30 maj 2025. <https://www.latimes.com/entertainment-arts/story/2025-05-30/trump-fires-smithsonian-national-portrait-gallery-director-kim-sajet> (åtkomst 2025-11-13).

Gelt, J., 'Trump expands crusade against "woke"...', *LA Times*, 19 aug 2025. <https://www.latimes.com/entertainment-arts/story/2025-08-19/trump-smithsonian-woke-museums> (åtkomst 2025-11-13).

Mimeta, *Philanthropy in America: How it Fuels – and Frustrates – Creative Freedom*, april 2025. <https://www.mimeta.org/mimeta-news-on-censorship-in-art/2025/4/24/philanthropy-in-america-how-it-fuelsand-frustratescreative-freedom> (åtkomst 2025-12-10).

Mimeta, *How Philanthropy Shapes Artistic Freedom in America: 2025 Giving Trends*, 24 april 2025. <https://www.mimeta.org/mimeta-news-on-censorship-in-art/2025/4/24/philanthropy-in-america-how-it-fuelsand-frustratescreative-freedom> (åtkomst 2025-12-10).

Riksarkivet, *Censur i Sverige under andra världskriget*, oepphet-eller-moerklaeggning_lektion-2_bakgrundstext.pdf

Sveriges Television, 'Kulturrådet utsatt för dataintrång', 4 nov 2025. <https://www.svt.se/kultur/kulturradet-utsatt-for-dataintrang> (åtkomst 2025-11-14).

Sveriges Television, 'M vill stoppa stöd till teater Tribunalen...', 15 okt 2025. <https://www.svt.se/kultur/m-vill-stoppa-stod-till-teater-tribunalen-med-putinvanlig-regissor> (åtkomst 2025-11-13).

Thulin, L., 'Executive actions aim to reshape America's cultural institutions', *Berkeley News*, 16 april 2025. <https://news.berkeley.edu/2025/04/16/executive-actions-aim-to-reshape-americas-cultural-institutions-uc-berkeley-scholars-react/> (åtkomst 2025-11-13).

Vita huset, *Executive Order: Restoring Truth and Sanity to American History*, 27 mars 2025. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/restoring-truth-and-sanity-to-american-history/> (åtkomst 2025-11-13).

Åsgård, S., 'Konstnärer larmar om politiska påtryckningar', *Dagens Samhälle*, 10 april 2025. <https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/konstnarer-larmar-om-politiska-patryckningar/> (åtkomst 2025-11-13).

