

OKTOBER 2020

Norsk teater- og orkesterforenings innspill
til revisjon av kulturlova

PRINSIPPET OM EN ARMLENGDES AVSTAND OG DEN PROFESJONELLE KUNSTEN

INNSPILL TIL REVISJON AV KULTURLOVA

NTO

NORSK TEATER- OG ORKESTERFORENING

INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	4
Hvordan best sikre armlengdeprinsippet	5
Prinsippet om en armlengdes avstand og den profesjonelle kunsten	6
1. Behovet for lovendringene	6
2. Offentlige myndigheters ansvar for ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens område. Lovens formålsbestemmelse	8
2.1 Innledning	8
2.2 Grl. § 100 (6) – Grunnlovens infrastrukturkrav på kunstuttrykkes område	8
2.3 Profesjonelle kunstinstitusjoner som ytringsfrihetens infrastruktur	11
2.4 Menneskerettslig beskyttelse av kunstutøvelse	16
2.5 Kulturlova og forholdet til infrastrukturkravet i Grl. § 100 (6)	17
2.6 Forslag til ny formålsbestemmelse og tilhørende merknader	19
3. Prinsippet om en armlengdes avstand	22
3.1 Innledning	22
3.2 Prinsippet opprinnelse og utbredelse	23
3.3 Rettslig forankring av armlengdeprinsippet	24
3.3.1 Grunnlovsforankring og norske rettskilder	24
3.3.2 Internasjonale menneskerettigheter og kunstens uavhengighet	27
3.4 Forslag til ny armlengdebestemmelse med tilhørende merknader	30
Forslag til ytterligere utredning	33

INNLEDNING

Regjeringen er i ferd med å revidere dagens Kulturlov, slik det fremkommer i Kommuneproposisjonen 2021 *Prop. 105 S (2019–2020)*, hvor det er varslet at Kulturdepartementet tar sikte på å sende et høringsnotat med utkast til revidert kulturlov på alminnelig høring i løpet av 2020.

Norsk teater- og orkesterforening (NTO) har tidligere tatt til orde for at det må settes av tilstrekkelig tid og ressurser for et grundig lovarbeid som munner ut i en forbedret kulturlov som kan styrke strukturene rundt de frie profesjonelle kunstinstitusjonene som en betydelig del av yringsfrihetens infrastruktur.

Som et bidrag til et slikt arbeid har NTO utarbeidet det følgende innspillet til revisjon av kulturlova: *Prinsippet om en armlengdes avstand og den profesjonelle kunsten*. Innspillet er utformet med bistand fra NTOs juridiske ekspertutvalg, som ved behov bidrar som foreningens rådgivere i juridiske problemstillinger knyttet til yringsfrihet og kunstens autonomi, og er ført i pennen av Heidi Sydnes Egeland.

Det juridiske ekspertutvalget består av:

- Ola Mestad, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo
- Anine Kierulf, førsteamanuensis ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo og spesialrådgiver for Norges institusjon for menneskerettigheter
- Pål W. Lorentzen, høyesterettsadvokat og styreleder ved Det Vestnorske Teateret og Edvard Grieg Kor
- Merete Smith, generalsekretær i Den Norske Advokatforening og styreleder ved Nationaltheatret

Sekretær for utvalgets arbeid med NTOs innspill til en revidert kulturlov har vært Heidi Sydnes Egeland, master i rettsvitenskap.

HVORDAN BEST SIKRE ARMLENGDEPRINSIPPET

Med forankring i selve innspillet, har NTO formulert følgende oppsummering av hvordan vi mener armlengdeprinsippet best kan ivaretas i forholdet mellom politiske myndigheter og kunstinstitusjonene:

- ▶ Kunstinstitusjonene bør organiseres som selvstendige rettssubjekt, f.eks. som stiftelser eller aksjeselskap.
- ▶ Armlengdeprinsippet må ivaretas i både tilskuddsforvaltning, eierstyring og styreoppnevning på alle forvaltningsnivåene. I forlengelsen av eierstyring må prinsippet også anerkjennes i både statlige og fylkeskommunale/kommunale selskapskontroller.
- ▶ Det bør etterstrebes politisk maktspredning i finansiering, eierskap og styreoppnevning.
- ▶ Profesjonelle, transparente og etterprøvbare prosedyrer for styreoppnevning skal bidra til å sikre styrenes uavhengighet fra politiske myndigheter. Dette kan ivaretas ved at det nedsettes valgkomiteer fremfor at myndighetene oppnevner styremedlemmer direkte.
 - ▷ Valgkomiteene skal arbeide ut ifra institusjonenes behov for kompetente og velfungerende styrer med god rolleforståelse, og sikre at mangfold og representasjon er godt ivaretatt.
 - ▷ Verken eiere eller bevilgende myndigheter skal være direkte representert i styrene.
- ▶ Kunstnerisk ledelse bør ansettes på åremål av et selvstendig styre og skal ikke utnevnes av politiske myndigheter.
- ▶ Mål- og resultatstyring må være underlagt armlengdeprinsippet, og prinsippet skal eksplisitt ligge til grunn i styrings- og plandokumenter på alle forvaltningsnivåene.
 - ▷ Kvalitet, ytringsmangfold og almen tilgjengelighet skal være de overordnede målene for tilskudd på alle forvaltningsnivåene, mens institusjonene selv definerer konkrete mål for egen virksomhet.
 - ▷ Det skal ikke knyttes forutsetninger til tilskuddet som direkte eller indirekte griper inn i kunstinstitusjonenes innholdsmessige programmering eller som samlet innsnevrer det kunstneriske handlingsrommet og undergraver kvalitetsmålet.
 - ▷ Institusjonene skal i all hovedsak finansieres gjennom rammetilskudd fremfor prosjektmidler knyttet til bestemte formål.
- ▶ Politisk skjevfordeling av midler og etterhåndssensur, i form av kutt eller trusler om å kutte i tilskuddet til en virksomhet av hensyn til politiske meninger, representerer utilbørlig inngripen i den kunstneriske friheten og er ikke akseptabelt.

PRINSIPPET OM EN ARMLENGDES AVSTAND OG DEN PROFESJONELLE KUNSTEN

1. Behovet for lovendringene

Til den forestående gjennomgangen og revisjonen av kulturlova følger det her innspill til revisjon på to punkter. For det første foreslås det å eksplisitt fremheve offentlige myndigheters ansvar for å sikre forutsigbare rammevilkår for profesjonelle kunstinstitusjoner i kulturlovas formålsbestemmelse. Slik understrekes også profesjonelle kunstinstitusjoner som en bærebjelke for ytringsfrihetens infrastruktur. For det andre foreslås en konkret lovtekst som kodifiserer det såkalte armlengdeprinsippet. Dette følger opp departementets forslag om å innta en slik bestemmelse som en viktig forbedring av dagens lov.

De to foreslåtte bestemmelsene har som formål å styrke strukturene rundt de frie kunstinstitusjonene for å fremme ytringsfrihetens begrunnelser, og dermed realisere kunstens samfunnsbyggende potensial.

Regjeringen har selv ved flere anledninger helt i det siste uttrykt behovet for å styrke kunstens frie stilling og gi forutsigbare rammevilkår. For eksempel fremgår det klart av mandatet til den nye Ytringsfrihetskommisjonen. I mandatet fremheves betydningen av kunstneriske ytringer, samt hvilket press disse ytringene står overfor i dagens samfunn:

«Kunst og kultur er arenaer for å drøfte og problematisere aktuelle utfordringer i samfunnet. Den kunstneriske ytringsfriheten er under press i mange deler av verden, og har også vært et kontroversielt tema i Norge det siste året.»¹

Kunstens samfunnsbyggende kraft løftes også frem som det sentrale poenget i den siste kulturmeldingen. Samtidig beskrives en virkelighet med kunstuttrykk under press og demokratiske verdier på vikende front:

«Demokratiet blir utfordra, og internasjonalt ser vi at ytringsfridommen, den kunstneriske fridommen og den fagleg frie stillinga til kulturinstitusjonane er under press. Tilliten til og trua på demokratiet er på vikende front fleire stader. Fleire land ser ut til å vere i ferd med å bli «seg sjølv nok» og orienterer seg innover. Samtidig ser vi at det veks fram digitale ekkokammer, og at store globale aktørar i stadig større grad legg premisane for dei vala vi gjer som forbrukarar og kultur- og mediebrukarar. Dette er utviklingstrekk som legg press på mangfaldet av ytringar og

1. Kulturdepartementet, «Mandatet», 30.03.2020. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/ytringsfrihetskommisjonen/mandatet/id2695703/> [hentet 15.09.2020]

kulturuttrykk. Folkestyret står sterkt i Noreg, men også hos oss blir demokratiet meir sårbart. Vi må jobbe aktivt med å vise fram verdien av dei grunnleggjande elementa i eit demokrati, som yringsfritid, tolerante fellesskap og respekt for individet.

Eit rikt og variert kulturliv er ein av føresetnadene for yringsfritid og eit velfungerande demokrati. Når offentlegheita blir stadig meir oppdelt, kan kunst og kultur både danne, forme og styrkje fellesskap og samfunnsstrukturen rundt oss. Innvandring er ei kjelde til nye impulsar og kulturutveksling. Variasjon medverkar til nytenking, innovasjon og kreativitet. Ein offensiv og målretta kulturpolitikk vil vere eit effektivt verktøy for å fremje ei positiv utvikling i samfunnet.» (Meld. St. 8 (2018–2019, Pkt. 1.)

Gitt denne virkelighetsbeskrivelsen fremgår det vidare av Ytringsfrihetskommisjonens mandat at de skal vurdere:

«Tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk yringsfritid. Drøftingen bør ta utgangspunkt i at kunstens og kulturens demokratiske betydning særleg ligger i at de er kanaler og arenaer for den åpenheten og kritikken som demokratiske samfunn er avhengig av.»²

Ettersom revisjonen av kulturlova kommer i forkant av Ytringsfrihetskommisjonens rapport, må nødvendigvis denne virkelighetsbeskrivelsen hensyntas allerede ved dette lovarbeidet. Disse hensynene står derfor sentralt for redegjørelsen og lovforslagene presentert i dette innspillet.

I det følgende redegjøres for de to foreslåtte lovendingene: først om offentlige myndigheters ansvar for yringsfritidens infrastruktur på kunstens område i nytt annet ledd i dagens formålsbestemmelse (punkt 2), og deretter om prinsippet om en armlengdes avstand foreslått inntatt som egen bestemmelse (punkt 3).

2. Ibid.

2. Offentlige myndigheters ansvar for ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens område. Lovens formålsbestemmelse

2.1 Innledning

Faktisk ytringsfrihet, ikke minst for kunstuttrykk, krever omfattende institusjonell oppbygning. Dagens kulturlov er ifølge forarbeidene i vid utstrekning bygd på infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 om ytringsfriheten.

I det følgende gjennomgås offentlige myndigheters grunnlovsfestede ansvar for å sikre ytringsfrihetens infrastruktur på kunstuttrykkenes område (punkt 2.2). Kunstuttrykk av høy kvalitet er en forutsetning for fremme av de hensyn som begrunner ytringsfriheten: sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Profesjonelle kunstinstitusjoner representerer derfor kjernen av ytringsfrihetens infrastruktur på kunstuttrykkenes område (punkt 2.3). Finansiering av kunstinstitusjoner er ikke bare hjemlet i infrastrukturansvaret etter Grunnloven, men også etter internasjonale menneskerettigheter (punkt 2.4). At dagens kulturlov er forankret i Grunnlovens infrastrukturkrav, behandles deretter (punkt 2.5). Offentlige myndigheters ansvar for de profesjonelle kunstinstitusjonene er bare indirekte behandlet i kulturlova. Det tas derfor til orde for å styrke kulturlovas formålsbestemmelse ved at det tilkommer et nytt annet ledd som presiserer offentlige myndigheters ansvar for å sikre profesjonelle kunstinstitusjoner forutsigbare rammevilkår (punkt 2.6).

2.2 Grl. § 100 (6) – Grunnlovens infrastrukturkrav på kunstuttrykkenes område

Grunnloven § 100 verner ytringsfriheten. Den verner på den ene side mot inngrep overfor ytringsfriheten, herunder kunstuttrykk. Bestemmelsen hjemler imidlertid også en positiv side; en plikt for statens myndigheter for å tilrettelegge for faktisk ytringsfrihet. Dette følger av Grl. § 100 (6), det såkalte «infrastrukturkravet» eller «infrastrukturansvaret»:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

En «åpen og opplyst offentlig samtale» er en forutsetning for at ytringsfrihetens begrunnelser kan realiseres. Disse begrunnelsene fremgår direkte av Grl. § 100 (2):

*«Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i **sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse**. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.»* (uthevet her)

Sentrale ytringer som fremmer en åpen og opplyst offentlig samtale, forankret i ytringsfrihetens begrunnelser, fremgår særlig av GrL. § 100 (3), hvor det står:

«Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.» (uthevet her)

Det kreves omfattende institusjonell oppbygging for å legge til rette for den åpne og opplyste samtale som fremmer «*frimodige ytringer*» og dermed «*sannhets-søken, demokrati og individets frie meningsdannelse.*» Ytringsfrihetens begrunnelser er i nærmere detalj diskutert i Ytringsfrihetskommisjonens utredning, og oppsummeres som følger i den siste kulturmeldingen:

«I Grunnlova § 100 er ytringsfridommen grunnlagt ut frå tre prinsipp: sanningsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet. Sanningsprinsippet inneber at ein best kjem fram til sanning gjennom meningsutveksling der påstandar blir korrigerede i møte med andre meiningar. I autonomiprinsippet ligg det at det krevst ein viss kompetanse for å kunne fungere som sjølvstendig individ i eit ope samfunn. Denne kompetansen oppnår kvar enkelt innbyggjar ved å møte andre, høyre argumenta deira og bli utfordra av alternative perspektiv. Demokrati-prinsippet føreset ei open og kritisk meningsutveksling som kan vere med på å gi betre innsikt og dermed betre avgjerder, jf. sanningsprinsippet.» (Sitert fra Meld. St. 8 (2018–2019) punkt. 2.2., nærmere beskrevet i NOU 1999: 27, punkt 2.2).

«*Statens myndigheters*» plikt etter GrL. § 100 (6) innebærer dermed et krav om å sikre nødvendig infrastruktur som er egnet til å fremme faktisk ytringsfrihet – og dermed fremme ytringsfrihetens begrunnelser.

I Stortinget beskrev kontroll- og konstitusjonskomiteens § 100 (6) som et krav om

«at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. Statens oppgave utvides i 6. ledd fra passivt å avstå fra inngrep til aktivt å sikre borgernes ytringsmulighet. Infrastrukturkravet innebærer en forpliktelse til å legge til rette for kanaler og institusjoner og for en åpen og opplyst offentlig samtale, kort sagt et overordnet statlig ansvar for oppbyggingen av et offentlig rom.» (Innst.S.nr.270 (2003–2004) under punkt 7)

Forpliktelsens rettslige karakter beskrives av forarbeidene som mer en politisk og demokratisk plikt, heller enn en rent juridisk plikt med motstående rettighet. Departementet understreker at bestemmelsen er «lite egnet til å gi enkeltpersoner konkrete rettigheter som kan håndheves for domstolene», se St. meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.2, samt tilslutning i øvrige forarbeider (Innst. S. nr. 270 (2003–2004) pkt. 7.1 og NOU 1999: 27, i pkt. 10.3.8).

At infrastrukturkravet som utgangspunkt ikke kan håndheves for domstolene betyr imidlertid ikke at bestemmelsen er uten innhold og virkning. Ytringsfrihetsvernet i Grunnloven er statsbygging og demokratibyggning. Den politiske og demokratiske plikten etter sjettede ledd er derfor en helt grunnleggende statsrettslig plikt, hvilket ifølge Ytringsfrihetskommisjonen er ment å «[...] både synliggjøre og markere statens ansvar, og slik løfte frem vedlikehold og utvikling av det offentlige rom som et viktig politisk ansvar», jf. NOU 1999: 27, pkt. 10.3.8, «Nærmere om 6. ledd».

Hvilke myndigheter som er omfattet av plikten er ikke klart definert i Grl. § 100 (6). Det fremgår heller ikke klart i tilknytning til de øvrige grunnlovsbestemmelsene som benytter uttrykket «**Statens myndigheter**». Ordlyden tilsier som utgangspunkt at både den utøvende, lovgivende og dømmende makt er omfattet. Pliktsubjektet må imidlertid tolkes i lys av bestemmelsens karakter av å være et direktiv for statens positive innsats og politikk på området. Det er dermed naturlig å tolke «statens myndigheter» til å bety de delene av statsmakten som bestemmer eller utøver politikk; Stortinget, Regjeringen og forvaltningen. Hvorvidt både sentralforvaltning og lokale forvaltningsnivå omfattes er ikke løst spesifikt i tilknytning til Grl. § 100 (6). I en tolkingsuttalelse i tilknytning til «statens myndigheter» etter Grl. § 112 har imidlertid Justisdepartementets lovavdeling antatt at man «i mangel av særlige holdepunkter knyttet til den enkelte grunnlovsbestemmelse om menneskerettigheter må kunne gå ut fra at kommunene [...] er omfattet av kretsen av pliktsubjekter», se JDLOV-2015-2968 punkt 3.

I samtlige forarbeider til Grl. § 100 (6) refereres det til «staten». I den sammenhengen det blir nevnt, fremstår det som om det først og fremst siktes til lovgivende myndighet og sentralforvaltningen. Det er også som utgangspunkt naturlig at det er staten, med det nasjonale ansvaret og overblikket, som først og fremst er forpliktet til å sikre den nasjonale infrastrukturen for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Forpliktelsens innhold må bestemmes på bakgrunn av hvilke tiltak som er egnet for å sikre en «åpen og opplyst samtale». Det fremheves av Ytringsfrihetskommisjonen at Grl. § 100 (6) ikke nødvendigvis var ment å tillegge statens myndigheter «nye» forpliktelser, men snarere å understreke viktigheten av det ansvaret staten *tradisjonelt* har tatt for å sikre ytringsfrihetens infrastruktur. Det uttales i den forbindelse at:

«[...] Med dette markeres også at etablering, drift og utvikling av kanaler og medier ikke alene kan overlates til markedet, noe som lenge har vært erkjent av den norske stat. Det er her nok å vise til det offentliges finansiering av allmennskolen og universitetene, og til offentlige overføringer for støtte til kunst og kultur, direkte og indirekte pressestøtte, NRKs særlige oppgaver, offentlig støtte til organisasjoner m.m, samt regler mot monopolisert eierskap av massemedier», jf. NOU 1999: 27 pkt. 10.3.8. (Uthevet her)

I lys av den tradisjonen staten har for å tilrettelegge for det offentlige rom betyr dette at «[s]tore deler av kultur-, medie-, utdannings- og forskningspolitikken kan derfor ses som ledd i oppfyllelsen av et infrastrukturkrav», se St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4. Dette er samtidig en erkjennelse av at oppbyggingen av et offentlig rom er avhengig av offentlig støtte for å fungere som forutsatt. Å sikre ytringsfrihetens infrastruktur stabile rammevilkår er derfor den sentrale plikten etter Grl. § 100 (6).

Departementet fremhever videre at infrastrukturkravet medfører en grunnlovsforankring av relevant lovgivning, i tillegg til å hjemle «en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen.» St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt 7.6.2. Revisjon av kulturlova er et klart eksempel på en lov der denne plikten aktualiseres vedrørende fremme av *kunstuttrykk*. Det taler for å fremheve statens ansvar for å legge til rette for forutsigbare rammevilkår for de profesjonelle kunstinstitusjonene i selve loven, slik som diskutert i punkt 2.6.

2.3 Profesjonelle kunstinstitusjoner som ytringsfrihetens infrastruktur

Hvilke kanaler og institusjoner som omfattes av § 100 (6) er ikke klart avgrenset. Ordlyden åpner for at alle kanaler og institusjoner som meddeler en ytringsform kan potensielt være omfattet. Ytringsfrihetskommisjonen fremhever tre samfunnsinstitusjoner som sentrale for ytringsfrihetens infrastruktur: akademia og utdanning, medier og presse, samt kunst og kultur:

«Ser vi på de tre hovedargumenter for ytringsfrihet, sannhetsargumentet, autonomiargumentet og demokratiargumentet, ser vi raskt at for å støtte opp under ytringsfriheten kreves det en omfattende institusjonell oppbygging. Den almindennende skole er som sagt den viktigste offentlige institusjon i utviklingen av det offentlige rom og det myndige menneske. Videre kommer de institusjonelle forutsetninger for vitenskapen og kunsten, mangfold i media osv., det vil si offentlige kulturinstitusjoner som universiteter, biblioteker, museer, kringkasting o.l. foruten hele rekken av private institusjoner regulert og støttet av det offentlige, som medier, forlag, teatre, kinoer eller andre offentlige møteplasser. Det er det offentliges forpliktelser i forhold til hele denne institusjonaliseringen av det offentlige rom som det refereres til som infrastrukturkravet.» (NOU 1999: 27, s. 36, uthevet her)

Dette utsnittet er også sitert i regjeringens forslag til revisjon av GrL § 100 (St. meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7). Det fremgår av denne oppregningen at profesjonelle kunstinstitusjoner er sentral del av de institusjoner som utgjør ytringsfrihetens infrastruktur. Profesjonelle institusjoner som er sikret finansiering og dermed består over tid, uavhengig av ledelse, eierskap og politiske flertall, er særlig egnet til å levere kunstuttrykk av høy kvalitet. Dette er sentralt i tenkningen om infrastrukturkravet. Kulturlova omfatter et videre formål enn ytringsfriheten ved å fremme medopplevelse og å innta også et brukerperspektiv. Men bare de fremste kunstinstitusjonene kan frembringe kunst på det nivået som vanligvis er avgjørende for at de ulike hensyn som ytringsfriheten skal realisere, faktisk kan bli oppnådd.

Slike kunstuttrykk evner for det første å bevege og inspirere publikum til refleksjon og dannelse. De bidrar for det andre også med viktig meningsinnhold. Ytringsfriheten verner ikke bare retten til å uttrykke seg, men også retten til å motta informasjon – en rett til uhindret å kunne holde seg underrettet fra tilgjengelige kilder jf. GrL § 100 (1) og (2), se hhv. Innst. S. nr. 270 (2003–2004) pkt. 3 og 9, samt St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 9.3.3.

Kunstuttrykkets potensial som *meningsbærer* på den ene siden, og som hjelp for å forstå kompleks informasjon på den annen side, kommer også klart til uttrykk i den siste kulturmeldingen:

«Kunst har ei sentral rolle i det moderne samfunnet. Kunsten gir oss eit mangfald av opplevingar, dels gir han ei reint estetisk oppleving, dels medverkar han til refleksjon og til å setje dagsordenen. Kunsten tek del i den viktige diskusjonen om etiske verdiar i ei kompleks samtid. Gjennom felles opplevingar styrkjer kunsten fellesskap i ei stadig meir oppdelt offentlegheit. Slike fellesskap er ein føresetnad for å halde oppe og utvikle alle liberale demokrati. Kunsten medverkar til forteljinga om kven vi er, og diskuterer kven vi bør vere. Kunstnarar står for ein viktig

del av meningsbrytinga i samfunnet, derfor er det viktig at kulturlivet er sjølvstendig, og å unngå at offentlege styresmakter grip inn i kunstnariske val.» (Meld. St. 8 (2018–2019) punkt 2.1, uthevet her)

«Eit demokratisk samfunn med ein open og opplyst offentlig samtale føreset at menneska har kunnskap om og forståing for det samfunnet dei er del av. **Dagens informasjonssamfunn stiller store krav til at menneska utviklar kritisk sans og utvidar forståingshorisonten, for å kunne vurdere kjelder, undersøkje kva som er sant og usant, og gjere sjølvstendige val. Tilgang til og bruk av kunst- og kulturuttrykk kan hjelpe oss å handtere ulike typar informasjon og å sjå samanhengar. Kulturaktivitetar gir skoloring til å delta i det fellesskapet som er ein føresetnad for eit fungerande demokrati. Dei hjelper oss å utvikle både yringskompetanse innanfor dei kulturuttrykka vi føretekjer, og evne og vilje til å møte nye opplevingar og smaks- og uttrykkspreferansar hos andre grupper og enkeltmenneske. Kulturlivet må vere med på å rettleie folk, fremje kritisk tenking og læring, og streve etter kvalitet og kunnskap i tilfanget av informasjon og kulturelt innhald.»** (Meld. St. 8 (2018–2019) punkt 5.3, uthevet her)

Produksjon av slike kunstuttrykk er helt avhengig av trygg og langsiktig offentlig finansiering. Det er her et sentralt poeng at yringsfrihetens infrastruktur på kunstuttrykkes område er særlig sårbar for økonomisk usikkerhet og manglende finansiering. Offentlig finansiering er ikke bare sentralt for å sikre et marked for et mangfold av kunstuttrykk som består også ved voldsomme markedssvingninger slik som i den siste korona-tiden. Slik langsiktig finansiering er først og fremst grunnleggende for at kunsten skal være tilgjengelig for alle, uavhengig av økonomisk yteevne. For at kunsten skal realisere sitt samfunnsbyggende potensial er det en forutsetning at de også når frem til dem som kommer fra de mest marginaliserte gruppene – typisk representert av de dårligst stilte sosioøkonomiske klassene. Prisen for å oppleve kunstuttrykk kan derfor ikke alene være overlatt til markedet.

Denne sårbarheten ved en sentral del av yringsfrihetens infrastruktur – kunstens avhengighet av offentlig finansiering – erkjennes av departementet i forarbeidene til Grunnlovens infrastrukturkrav:

«**Det statlige ansvaret innenfor kulturpolitikken er i høy grad knyttet til finansiering av kulturlivet. Et rikt og mangfoldig kulturliv kan ikke være avhengig av markedskrefter alene. Skal kulturlivet i Norge kunne tilby det eksperimentelle og nyskapende, må det foreligge økonomiske virkemidler som gjør kulturlivet i stor grad uavhengig av rent kommersielle krav. De fleste store kulturinstitusjoner mottar størsteparten av sin driftsfinansiering fra staten. Dette er ledd i en bevisst politikk, der staten skal stimulere til kulturaktivitet i hele landet. [...]**» (Se St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4 under undertittelen «Kulturpolitikken», uthevet her).

I dagens digitale verden kan «alle» nå ut til et stort publikum med sine personlige politiske meninger tilnærmet gratis. Profesjonell kunst krever på sin side et miljø med langsiktig finansiering for å bidra med den typen kunstuttrykk som fremmer yringsfriheten og dens begrunnelser. Om kunstneriske ytringer sett opp mot

ytringsfrihetens begrunnelser understrekes av Ytringsfrihetskommisjonen, i avsnittet om «Kunstneriske ytringer», blant annet følgende:

«[...] Kunstneriske ytringer kan ikke være unndradd samfunnets reguleringer. Det er imidlertid sterke grunner for at kunsten skal beholde den relativt frie stilling den har. Kunstens fiktive verden kan tjene såvel åpenheten som sannheten.⁴³ Men fremfor alt tjener den, gjennom sin appell til vår fantasi, vår evne til å se sammenhenger og forme visjoner, nye forståelsesformer som blant annet kan tjene vårt engasjement i utviklingen av samfunnet. Samfunnets usikkerhet med hensyn til kunstens politiske og moralske innhold kan i realiteten ses på som et bevis på nettopp kunstens virkelighetsskapende potensiale.

Forutsetningen for kunstens frie stilling er imidlertid at kunstens sosiale funksjon og dens forførelsesaspekt fritt kan diskuteres som det den er – virkelighetsskapning og forførelse.⁴⁴ Også på dette område kommer vi således tilbake til det institusjonelle rammeverk som en forutsetning for frihet. Der må være mangfold, kritikk og diskusjon. Også her må det være en offentlig infrastruktoppgave å skape betingelser for et slikt mangfold.» (NOU 1999:27, punkt 2.3, uthevet her).

Institusjonell oppbygging beskrives som en grunnleggende forutsetning for de viktige kunstuttrykkene. Samtidig beskrives kunsten som et område med uklar rettslig beskyttelse. Gjennomgangen av Kulturlova i punkt 2.5 viser at det offentliges ansvar for å sikre trygge økonomiske rammer for ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens område, ikke kommer tydelige nok til uttrykk i dagens kulturlov. Gitt kunstens sårbarhet for markedsmessige svingninger på den ene siden, og dens sentrale betydning for å realisere ytringsfrihetens begrunnelser på den andre siden, er det derfor klart behov for en revisjon av kulturlova hvor dette ansvaret kommer tydeligere frem (se punkt. 2.6).

Et styrket rettslig vern av kvalitetskunstens betydning for demokratibyggning og ytringsfrihet vil bidra til en kodifisering av noe det er bred enighet om: at kunstens særegne uttrykksformer bidrar til å fremme hensynene bak ytringsfrihetens på en måte som de andre ytringsformene ikke eger seg til. I den siste kulturmeldingen understrekes det hvordan kunsten medvirker til å fremme samtlige av ytringsfrihetens begrunnelser:

«Kunst og kultur appellerer til fantasien og evna til å sjå samanhengar, og gir oss innsikt i sider ved livet som vi ikkje kjende frå før. Kunsten kan utfordre, endre konvensjonar og flytte grenser. [...] Kunst og kultur kan skape refleksjon og innsikt om verdiar, samfunn og kva det vil seie å vere individ i eit samfunn. [...] (Meld. St. 8 (2018–2019), punkt 2.2)»

Videre understrekes det grunnleggende samspeillet mellom kulturpolitikk og fremme av ytringsfriheten:

«Kulturpolitikk er ytringsfridomspolitik. På individnivået er kultur ein kanal og ein arena for uttrykksbehov, utvikling, tilhøyrslø og identitet for den enkelte. På samfunnsnivået er kultur ein arena for kritikk og diskusjon som byggjer fellesskap, siviliserer og medverkar til utvikling. [...]» (Meld. St. 8 (2018–2019). Under punkt 2.3, uthevet her)

Kulturmeldingen, slik som det også fremgår av Grunnlovens forarbeider, erkjenner at kunstuttrykk av høy faglig kvalitet er en forutsetning for at kunsten skal kunne uttømme sitt samfunnsbyggende potensial. Fremme av ytringsfrihetens begrunnelser krever varige, profesjonelle kunstinstitusjoner. Dette er beskrevet som et sentralt premiss i siste kulturmeldingen, der det erkjennes at

«[e]t kulturliv som ikke etterstreber kvalitet, vil heller ikke kunne oppfylle andre samfunnsmessige oppgaver,» (Meld. St. 8 (2018–2019) punkt. 2.2, jf. Kulturutredningen 2014, pkt. 1.2 (NOU 2013: 4), uthevet her).

Kvalitet er derfor et særskilt hensyn, slik det beskrives i kulturmeldingen om «Kulturpolitikken framover. Mål og særskilde satsingsområde», her under «Kunst- og kulturuttrykk av ypperste kvalitet»:

«I kva grad kunst og kultur får stor verdi for den enkelte og for fellesskapet, er heilt avhengig av kvaliteten på det som blir skapt og presentert. Derfor er det ikkje nok at kulturpolitikken sikrar at det finst produserande miljø og institusjonar i ulike delar av kulturfeltet.

[...] for at kunsten og kulturen skal spele ei viktig rolle i samfunnsutviklinga også framover, må strev etter kvalitet i alle tydingar vere eit kulturpolitisk mål. Kulturpolitikken må leggje rammer der dette omsynet er sikra på best mogleg vis.

[...] Det er i den kritiske samtalen om ulike kunstnariske og kulturelle uttrykksformer og perspektiv at ulike forståingar av kvalitet etablerer seg og tek form. Det må derfor leggjast til rette for og oppmuntrast til samtalar om kvalitet, relevans og aktualitet i kulturlivet. Ein føresetnad for slike samtalar er sterke fagmiljø som møter publikum.[...]»
(Meld. St. 8 (2018–2019), punkt 5.2, uthevet her):

Satsningen på kunstfaglig kvalitet bygger med andre ord opp om statens ansvar etter infrastrukturkravet i Grl. § 100 (6), og dermed ytringsfrihetens begrunnelser; demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse.

Det krever et fagmiljø med mot og iver for å sette opp en eksplosiv versjon av Jens Bjørneboes banebrytende roman «Bestialitetens historie». Med dramaturgiske virkemidler får en slik forestilling oss til å stille de grunnleggende spørsmålene Hva er frihet? Hva er sannhet? Hva er ondskap? I søken etter sannheten om hvorfor mennesket er så opptatt av å gjøre tilværelsen utholdelig for hverandre, og hvorfor menneske er så onde og bestialske.

Når vi opplever en moderne tolkning av Bertolt Brechts «Tolvskillingsoperaen» setter det i gang en underbevisst forundring over samfunnets premisser og vår rolle som et autonomt menneske. Stykket skildrer et samfunn der alt og alle er til salgs, der ingenting har mer verdi enn det har på et marked. Og ingenting er unntatt markedet og ingen kan stole på noe eller noen. Ei heller sine egne følelser. Med Brecht's særegne «Verfremdungseffekt» underliggjøres det kjente ved hjelp av illusjonsbrytende teknikker. Slik provoseres publikum til å reflektere og handle – vi røres ut av den passive tilskuerrollen til dramaet som utspiller seg på scenen så vel som dramaet som utspiller seg i vårt eget samfunn.

I møte med Henrik Ibsens verk finner vi stadig det sannhetssøkende mennesket som ved gjenfortellingene av «En Folkefiende» og «Brand». I andre stykker møter vi figurer som ikke bare søker, men går til grunne i søken om sannhet, slik som Peer Gynt og Gregers i «Vildanden». I moderne tolkninger av «Et dukkehjem»

stilles vi overfor de tidløse spørsmålene om hvordan eget og andres liv kunne sett ut dersom man hadde valgt annerledes. Vi tvinges til å reflektere over hvilke samfunnsstrukturer som holder oss tilbake, så vel som hva som kun er våre egne, villedede eller ikke villedede, stengsler.

Profesjonelle kunstinstitusjoner er også viktige for å utvikle nye stykker og nye kunstuttrykk som tar for seg og tolker de pågående diskursene om fortiden, samtiden og fremtiden. Forestillingen «Solaris» spør hva som skjer når vi ikke klarer å skille mellom original og kopi i møte med kunstig intelligens, som en sentral del av samtidens sannhetssøken. I dramatiseringen av den kritikerroste romanen «Tante Ulrikkes vei», får vi et viktig innblikk i hvilke perspektiver minoritetsungdom fra Oslos østkant vokser opp med. Vi får se, høre og bli del av en sterk følelse av annerledeshet og fremmedgjøring. Dette er følelser og perspektiv som det privilegerte flertall ikke blir konfrontert med i hverdagen, og derfor neppe vil forestille seg eller leve seg inn i uoppfordret. «Tante Ulrikkes vei» er et eksempel på kunstuttrykkets inklusive og derav demokratibyggende kraft.

Barn og ungdom som får oppleve profesjonell kunst tar med seg disse inntrykkene og tankene videre i livet. Mange vil huske «Jungelboken» sitt evige tema om flokkidentitet og vennskap, frykt om maktmiddel og jakten på egen identitet. Andre vil huske hvordan oppsetninger av Astrid Lindgrens med «Pippi Langstrømpe» gjorde stort inntrykk. I møte med den tøffe Pippi blir både barn og voksne konfrontert med hennes ukonvensjonelle liv og perspektiv på verden – samt kompleksiteten ved det å være et autonomt menneske. Pippi lærer oss om balansen mellom selvstendighet og tilhørighet, om å vise mot, stå i ensomhet og være sårbar i møte med vennskap og familiære relasjoner.

Konseptet «Teaching artists» er et annet eksempel på hvordan profesjonelle kunstnere går ut i skolen og bidrar til samfunnsbyggende inkludering gjennom kunst- og kultur. Kunsten er grunnleggende inklusiv og favner om alle uansett bakgrunn og fremtoning. Ved å bekjempe utenforskap blant barn og unge er den profesjonelle kunsten med på å forebygge utenforskap og fremme psykisk helse. Slikt har enormt potensiale for å forebygge samfunnsøkonomisk tap.

Av viktige arenaer som fremmer ytringsfrihetens begrunnelser finner vi særlig de profesjonelle musikk institusjonene. Det krever en profesjonell institusjon i ryggen for å formidle Prokofjevs vakre musikk fra «Romeo og Julie» sammen med Gubaidulinas ekstatiske orkesterverk «Feast during a plague» – en sterk forestilling som beskriver det moralske forfallet i kjølvannet av en pandemi; kontrasten mellom en verden som vrenses i sykdom og dem som velger å velte seg i egen nytelse og dekadens.

Under regimer der eksplisitte ytringer ikke har livets rett, er kunst- og musikkuttrykk et avgjørende medium for opposisjon. Dimitri Shostakovich' liv og verker er i så måte et klassisk eksempel. Utad og formelt sett tiltrådte han Sovjetunionen og kommunistpartiets linje ved å holde taler og tiltre artikler skrevet i partiets ånd. Samtidig er opposisjonen tydelig gjennom flere av hans verk, preget av mørk ironi, i form av tilsynelatende humoristiske temaer og melodier, midt i en ellers dyster moll-sats. Stalin forble imidlertid en stor beundrer av Shostakovich's verk, uvitende om musikkens satiriske trekk.

2.4 Menneskerettslig beskyttelse av kunstutøvelse

På internasjonalt plan er ytringsfriheten, herunder kunstuttrykk, beskyttet av både den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Videre er retten til å delta i det kulturelle liv beskyttet av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 15. Disse bestemmelsene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettighetsloven (mnskr.) § 2, og skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. lovens § 3.

EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 fokuserer på ytringsfrihetens negative side; vern mot inngrep og sensur. Få saker fra den Europeiske menneskerettsdomstol (EMD) gjelder kunstuttrykk. Det er likevel klart at kunstuttrykk er vernet uttrykk etter EMK artikkel 10, jf. for eksempel avgjørelsen *Vereinigung Bildender Künstler v. Østerrike*. Der uttaler domstolen blant annet at «[t]hose who create, perform, distribute or exhibit works of art contribute to the exchange of ideas and opinions which is essential for a democratic society.»

Retten til kunstuttrykk etter EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 krever at det finnes et visst rom for ytring, og vil på den måte indirekte pålegge statens myndigheter en viss plikt til å tilrettelegge for dette. Det må imidlertid være klart at Grl. § 100 (6) går lengre i å pålegge staten en slik eksplisitt plikt, slik som beskrevet over.

ØSK Artikkel 15 nr. 2 jf. nr. 1 a) innebærer imidlertid en positiv plikt for staten til å tilrettelegge for muligheten til å utøve kultur- og kunstuttrykk. ØSK artikkel 15 nr. 1-2 lyder som følger:

«1. Konvensjonspartene anerkjenner retten til for enhver til:

- a. Å delta i det kulturelle liv,*
- b. Å nyte godt av vitenskapens fremskritt og anvendelse av disse,*
- c. Å nyte godt av beskyttelse av de åndelige og materielle interesser som stammer fra ethvert vitenskapelig, litterært eller kunstnerisk verk som han er opphavsmann til.*

2. De tiltak som skal iverksettes av konvensjonspartene for å oppnå den fulle virkeliggjørelse av denne rettighet, skal omfatte slike tiltak som er nødvendige for å bevare, utvikle og utbre vitenskap og kultur. [...]» (uthevet her)

Bestemmelsen innebærer en plikt for staten til å tilrettelegge for kunst- og kulturutøvelse slik at enhver kan delta i det kulturelle liv. Økonomisk tilskudd til kunst- og kulturinstitusjoner vil representere en naturlig del av en slik tilrettelegging. Omfanget av plikten til å oppfylle ØSK artikkel 15 vil variere fra land til land, avhengig av den enkeltes stats økonomiske ressurser. Det er imidlertid ingen tvil om at ØSK hjemler, i likhet med Grl. § 100 (6), en positiv plikt for staten for å tilrettelegge for kunst- og kultur.

Rettslig sett må forpliktelsene etter internasjonale traktater utledes av konvensjonsteksten selv, ettersom det er den partene har blitt enige om. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter avgir imidlertid veiledende kommentarer til enkeltbestemmelser. Disse kommentarene kan bidra til nærmere presisering av innholdet av enkeltbestemmelsene.

General Comment 21: «Right of everyone to take part in cultural life» uttaler blant annet følgende til statenes plikt til å tilrettelegge for oppfyllelsen av artikkel 15 (jf. 15 nr. 2):

52. States parties are under an obligation to facilitate the right of everyone to take part in cultural life by taking a wide range of positive measures, including financial measures, that would contribute to the realization of this right, such as:

(a) Adopting policies for the protection and promotion of cultural diversity, and facilitating access to a rich and diversified range of cultural expressions, including through, inter alia, measures aimed at establishing and supporting public institutions and the cultural infrastructure necessary for the implementation of such policies; [...]

(d) Granting assistance, financial or other, to artists, public and private organizations, including science academies, cultural associations, trade unions and other individuals and institutions engaged in scientific and creative activities;»

Utsnittet demonstrerer hvordan økonomisk støtte (jf. «financial measures») til kunstutøvere, herunder til «public institutions and cultural infrastructure» er nødvendig for at staten skal oppfylle sin plikt etter ØSK artikkel 15.

Statens plikt til å tilrettelegge for kunsten ved blant annet økonomisk tilskudd er etter norsk rett dermed hjemlet både ved infrastrukturkravet i GrL § 100(6) og ØSK artikkel 15 nr. 2, jf. nr. 1 a) jf. mnsrkl. § 2.

2.5 Kulturlova og forholdet til infrastrukturkravet i GrL § 100 (6)

Dagens kulturlov er en av flere lover som skal ivareta offentlige myndigheters ansvar etter GrL § 100 (6). Men den er den sentrale loven for å ivareta offentlige myndigheters ansvar på kunstuttrykkenes område. Det fremgår flere steder i kulturlovas forarbeider. Eksempelvis står det i kapitlet om bakgrunnen for lovframlegget at:

«Somme føresegner i Grunnlova er særskilt relevante for delar av kulturområdet. Det gjeld først og fremst § 100 om ytringsfridom [...] Det såkalla infrastrukturkravet er grunnlovsfesta i § 100 sjette leden: «Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale». I Noreg er det lange tradisjonar for at det offentlege tek ansvar for å leggja til rette for ei open, offentlig samtale og ein fri tilgang til informasjon. Saman med utdannings-, forskings- og mediepolitikken kan delar av kulturpolitikken medverka til å oppfylla infrastrukturkravet, jf. St.meld.nr.26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100. Til liks med fleire av dei eksisterande lovene på kulturfeltet kan ei generell kulturlov indirekte ha innverknad på regulering av og vern om ytringsfridomen» (Ot.prp.nr.50 (2006–2007), kapittel 2.1).

Og videre i kapittel 2.3 om «Eksisterande offentlege verkemiddel i kulturpolitikken» at:

[...] det offentlege ansvaret for kulturpolitikk [er] indirekte forankra i føresegna om yringsfridom i Grunnlova § 100 sjetten. [...] Dette såkalla infrastrukturkravet viser til dei pliktene det offentlege har, gjennom ulike former for institusjonar, for å leggja til rette for yringsfridom. Delar av kulturpolitikken kan sjåast på som ein lekk i å oppfylla infrastrukturkravet. [...]

Kulturpolitikken er forankra i grunnleggjande prinsipp om yringsfridom og medverkar samstundes til å fremja frie ytringar. Dette inneber for det første at kulturområdet har stort sjølvstende og høg grad av fridom i kultur- og kunstfaglege spørsmål. Dette følgjer av prinsippet om armlengdeavstand, som sikrar kulturlivet sjølvstende i høve til politiske styresmakter, utan at det rokkar ved det ansvaret offentlege styresmakter har for å leggja til rette for og fremja kulturverksemd.»
(Ot.prp.nr.50 (2006–2007), kap. 2.3)

Utdraget fra forarbeidene knytter kulturpolitikken og kulturlova opp mot statens myndigheters forpliktelse etter infrastrukturkravet. Forarbeidene beskriver infrastrukturkravet på kunstens område som dels en plikt til å «leggja til rette for og fremja kulturverksemd» og dels en plikt til å legge til grunn armlengdeprinsippet som «sikrar kulturlivet sjølvstende i høve til politiske styresmakter».

Oppfyllelse av statens myndigheters infrastrukturansvar for kunstutrykk etter Grl. § 100 (6) er med andre ord et sentralt formål for kulturlova. Dette formålet kommer imidlertid kun indirekte frem av dagens formålsbestemmelse, som lyder som følger:

«Lova har til føremål å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av uttrykk.»

Bestemmelsens innhold omhandler tydelig et tema som inngår under statens myndigheters forpliktelse etter Grl. § 100 (6). Ordlydens generelle karakter betyr imidlertid også at infrastrukturansvaret ikke er presisert og understreket på en måte som er retningsgivende for de øvrige bestemmelsene. Grl. § 100 (6) er heller ikke nevnt i de særlige merknadene til formålsbestemmelsen i lovens forarbeider. Med ordlyden «fremja og leggja til rette for» beskrives det at det er meningen å

«sikra gode rammevilkår med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet. Dette prinsippet skal sikra at kulturlivet er uavhengig av politiske styresmakter når det gjeld kulturfagleg innhald. Prinsippet rokkar likevel ikkje ved det ansvaret offentlege styresmakter har for å skaffa kultursektoren føremålstenlege rammevilkår.» (Ot.prp.nr.50 (2006–2007), kapittel 7).

Det såkalte «armlengdeprinsippet» er foreslått inntatt som en egen bestemmelse ved revidert kulturlov, se siste kulturmeldingen Meld. St. 8 (2018–2019) i pkt. 13.1.4 «Kulturlova». Tanken er at en egen lovbestemmelse vil bedre understreke og sikre kunstens uavhengighet fra offentlig styring enn slik prinsippet kun indirekte fremgår av dagens lov. I punkt 3 under tas det til orde for en slik bestemmelse og en mulig ordlyd.

På samme måte tas det derfor her til orde for at kulturlovas formålsbestemmelse bør knyttes tettere opp mot statens myndigheters ansvar etter infrastrukturkravet. Kulturlova er en av de få lovene som har til hensikt å presisere statens ansvar etter infrastrukturkravet i GrL. § 100 (6) på kunstens område. Når kulturlova nå først revideres, fremstår det derfor som hensiktsmessig å presisere statens myndigheters ansvar for å sikre ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens område.

En slik revisjon følger naturlig opp de senere års revisjon av andre lover som oppfyller statens myndigheters ansvar etter infrastrukturkravet. Dette inkluderer blant annet den nye medieansvarsloven av 2020, § 1:

«Loven skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale gjennom å sikre redaksjonell uavhengighet og etablere klare ansvarsforhold for innhold som blir publisert i redaktørstyrte journalistiske medie.»

Det samme gjelder den foreslåtte formålsbestemmelsen i ny mediestøttelov (Prop. 138 L (2019–2020)), som lyder:

«Loven skal legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediens virksomhet og en styrket uavhengighet i forvaltningen av mediestøtten.»

På kunstens område er det de profesjonelle kunstinstitusjonene som særlig representerer ytringsfrihetens infrastruktur. Det fremstår på denne bakgrunn formålstjenlig, gitt sektorens grunnleggende avhengighet av trygg offentlig finansiering, at det tilkommer et nytt ledd til dagens formålsbestemmelse. Dette vil tydeligere fremheve statens myndigheters ansvar for å sikre profesjonelle kunstinstitusjoner som garantister for en åpen og opplyst samtale.

2.6 Forslag til ny formålsbestemmelse og tilhørende merknader

Vi foreslår et nytt annet ledd til dagens formålsbestemmelse slik at hele § 1 blir slik:

«§ 1 Føremål

Lova har til føremål å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av uttrykk.

Offentlege styresmakter har eit særleg ansvar for å leggja til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte ved å sikra føreseielege økonomiske rammer for profesjonelle kunstinstitusjonar.»

Annet ledd er ment å presisere statens ansvar etter infrastrukturkravet hva gjelder økonomisk støtte til profesjonelle kunstinstitusjoner som en grunnleggende del av ytringsfrihetens infrastruktur. Bestemmelsen er formulert slik at den henviser til samme type formulering som er brukt i GrL. § 100 (6) («Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale»).

Med **«offentlige styresmakter»** er det ment å vise til alle deler av staten som utøver politikk relevant for kunstuttrykk og kunstinstitusjoner. Betegnelsen på pliktsubjektet er hentet fra dagens formålsbestemmelse for å sikre konsekvens i lovens begrepsbruk. Uttrykket «offentlige styresmakter» omfatter etter dagens kulturlov både staten, fylkeskommunene og kommunene, slik det fremgår av lovens §§ 3–5. Det er ikke ment å innebære noen meningsforskjell fra «statens myndigheter» slik det er presisert i GrL § 100 (6). Tatt i betraktning at denne bestemmelsen er ment å vise til det ansvaret staten tradisjonelt har tatt for å sikre ytringsfrihetens infrastruktur i kulturlivet, vil det fortsatt være den sentrale statsmakten (Stortinget, Regjeringen og sentralforvaltningen) som har hovedansvaret for å videreføre langsiktig finansiering av de profesjonelle kunstinstitusjonene. Dette er allerede lovens løsning slik det fremgår av kulturlovas § 3, der staten er gitt oppgaven om å sikre et bredt spekter av kulturvirksomhet over hele landet. I saker som gjelder samiske forhold, er Sametinget samarbeidspart for staten. Det finnes imidlertid også profesjonelle kunstinstitusjoner som i dag finansieres av regionale og lokale forvaltningsnivå. Det anses derfor hensiktsmessig å beholde lovens generelle henvisning til «offentlige styresmakter» i et nytt annet ledd, snarere enn å benytte et mer begrenset pliktsubjekt.

Uttrykket **«føreseielege økonomiske rammar»** er ment å presisere at forutsigbar finansiering er en viktig forutsetning for at kunsten fritt skal kunne utvikle seg og være et viktig bidrag i det offentlige ordskifte. Den generelle ordlyden er ikke ment å gi anvisning på et spesifikt nivå for finansiering, men snarere vise til det nivået på finansiering som statens myndigheter tradisjonelt har sørget for, i tråd med infrastrukturkravets forarbeider, for å sikre kunstens samfunnsbyggende rolle og fremme av ytringsfrihetens begrunnelser.

Med **«profesjonelle kunstinstitusjonar»** er det ment å vise til varige kunst-institusjoner som eksisterer uavhengig av den eller de kunstnerne som etablerte virksomheten. Forøvrig kan institusjonene ha ulike organisering og driftsmåter. Institusjonene vil typisk ivareta et bredt spekter av individuelle kunstnerskap og prosjekter som samlet representerer et mangfold av estetiske uttrykk. De profesjonelle kunstinstitusjonene er sentrale for å sikre profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet, jf. kulturlova § 5 b.

Det foreslåtte nye annet ledd er ment å bidra til at en revidert kulturlov styrker strukturene rundt den frie, profesjonelle kunsten. Forutsigbare økonomiske rammevilkår er et viktig utgangspunkt for å sikre den frie kunsten. I tillegg kommer en annen viktig side av infrastrukturkravet på kunstens område: prinsippet om en armlengdes avstand. I punkt 3 under foreslås en egen bestemmelse om en armlengdes avstand i tillegg til endel bakgrunn for innholdet og utøvelsen av dette prinsippet.



Tegning: Arne Nøst/BONO

3. Prinsippet om en armlengdes avstand

3.1 Innledning

Prinsippet om armlengdes avstand er på kulturpolitikkenes område et rettslig prinsipp for offentlig styring av kulturmidler. Prinsippet finnes i ulike former i de fleste vestlige demokratier. At statlige myndigheter skal holde en «armlengdes avstand» til kunst- og kulturfaglige beslutninger er i norsk rett knyttet opp mot Grunnlovens infrastrukturkrav på kunstuttrykkenes område, slik som introdusert ovenfor i del 2.

Statens myndigheters forpliktelse etter GrL § 100 (6) stiller ikke bare krav til en viss ytelse fra statens side for å sikre ytringsfriheten, men krever også at den støtten gjennomføres på en måte som sikrer ytringenes uavhengighet. En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter at ytringene er frie. For å sikre ytringenes uavhengighet er ulike sektorer av ytringsfrihetens infrastruktur tillagt en lovfestet uavhengighet. Dette gjelder eksempelvis den akademiske og den redaksjonelle friheten, hvis uavhengighet i dag er lovfestet i henholdsvis universitets- og høyskoleloven § 1–5 og medieansvarsloven §§ 1 og 7.

På kunstuttrykkenes område er det først og fremst armlengdeprinsippet som sikrer kunstnerisk uavhengighet fra statlig styring. Prinsippet kommer indirekte til uttrykk i dagens kulturlov (se Ot.prp.nr. 50 (2006–2007) kapittel 7.), samt mer direkte til uttrykk i kulturrådslova. Sistnevnte har sin naturlige sammenheng med at Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan og derfor som utgangspunkt underlagt alminnelig instruksjonsmyndighet, jf. lovens § 2. Videre er hensynet til kunstens uavhengighet, og derav prinsippet om en armlengdes avstand, indirekte forankret i internasjonale menneskerettigheters beskyttelse av retten til kunstutøvelse, herunder EMK artikkel 10, SP artikkel 19 og ØSK artikkel 15 nr. 2, se nærmere om dette under.

For offentlig støtte og eierskap av kunstprosjekter og institusjoner utover Kulturrådets tildelinger gjelder det ingen egen lovbestemmelse, men det er ingen tvil om at det rettslige styringsprinsippet om «en armlengdes avstand» materielt sett kommer til anvendelse. Det finnes få kilder som utbroderer hva armlengdeprinsippet betyr for offentlige myndigheters forhold til kunstuttrykk og kunstinstitusjoner i praksis. For å tydeliggjøre armlengdeprinsippets betydning på kulturrettens område har departementet foreslått å ta inn en egen bestemmelse om dette ved revisjon av kulturlova, se Meld. St. 8 (2018–2019) pkt. 13.1.4. I meldingen ble armlengdeprinsippet særlig diskutert opp mot den varslede regionreformen. Sistnevnte ble nylig skrinlagt i forbindelse med fremleggelsen av kommuneproposisjonen for 2021. Revisjon av kulturlova med tanke på en egen bestemmelse om armlengdeprinsippet ble imidlertid opprettholdt, se Prop. 105 S (2019–2020) pkt. 10.8.1. og 10.8.2.

Lovfesting av armlengdeprinsippet vil ikke bare understreke prinsippets betydning på kulturrettens område, men kan også bidra til å presisere innholdet og eksemplifisere prinsippets anvendelse i de mange sammenhenger det aktualiseres. Felles forståelse for armlengdeprinsippets innhold og anvendelse vil bidra til å styrke kunstens uavhengighet og dermed fremme og sikre ytringsfriheten i tråd med infrastrukturkravets ambisjoner.

I det følgende redegjøres det kort for prinsippets bakgrunn (3.2), før det gis en oversikt over prinsippets rettslige forankring (3.3). Deretter presenteres et forslag til ny bestemmelse om armlengdeprinsippet med tilhørende redegjørelse av prinsippets innhold og anvendelse i sammenheng med offentlige myndigheters tilskudsforvaltning og eierskapsstyring (3.4 flg.).

3.2 Prinsippets opprinnelse og utbredelse

Armlengdeprinsippet er internasjonalt kjent som «the arm's length principle». Prinsippet brukes blant annet som et 'public policy principle' for å betegne ulike former for maktfordeling i liberale demokratier.³

På kulturens område gjelder prinsippet først og fremst for tildelingen av statlige tilskudd til kunst. Prinsippet stammer fra britisk kulturpolitikk og ble utviklet av økonomen John Maynard Keynes som var styreleder for Arts Council of Great Britain i 1945.⁴ Tanken var at kunsten kunne ikke alene finansieres gjennom markedsmekanismer, men statlig støtte kunne heller ikke uten begrensninger styre kunsten. Løsningen ble opprettelsen av et ekspertorgan uavhengig av politisk innflytelse som skulle tildele midler til kunsten.

I et notat om armlengdeprinsippet skrevet på oppdrag fra Kulturdepartementet v/ Kulturutredningen 2014 (Enger-utvalget), skriver sosiolog Per Mangset følgende:

«Det er særlig innenfor kunstpolitikken at det ofte refereres til armlengdesprinsippet: Det hevdes at det bør være en armlengdes avstand mellom politikk og kunst; politiske organer bør ikke gripe inn i kunstneriske beslutninger; politikerne bør ikke utfordre kunstens autonomi, osv. Armlengdesprinsippet kan historisk ses som en indirekte konsekvens av at kunstfeltet ble skilt ut fra andre sosiale institusjoner som et relativt autonomt sosialt felt på 17- og 1800- tallet: Kunsten ble mer og mer løstrevet fra kongemakt og kirke; den måtte i økende grad klare seg selv på et marked; kunstfeltet fikk sine egne institusjoner og organisasjoner; og den frie og selvstendige kunstneren steg fram som en tydelig historisk figur (Elias 1991, Bourdieu 1992, 1993, Danbolt 1999). Da den offentlige kulturpolitikken ble etablert som et nytt og selvstendig politikkområde etter siste verdenskrig, ble armlengdesprinsippet – mer eller mindre tydelig og i varierende grad fra land til land – etablert som et slags kulturpolitikkenes forsvarsprinsipp for kunstens autonomi.»⁵

Vi ser at bakgrunnen for armlengdeprinsippet kommer som en følge av statens finansiering av kunsten. Slik som beskrevet i tilknytning til infrastrukturkravet, i punkt 2 over, så anses kunstuttrykk som en bærebjelke for den åpne og opplyste samtalen i et demokrati. I Norge, slik som i mange andre liberale demokratier, har staten derfor sett det som en offentlig oppgave å sikre rammevilkårene for disse kunstuttrykkene. Samtidig anerkjennes det at kunsten ikke kan bidra til å realisere ytringsfrihetens begrunnelser med mindre kunsten er fri fra politisk styring. Derav kommer «the arm's length principle».

Ulike former for armlengdeprinsippet anvendes i de fleste vestlige land, men det varierer hvilken kulturpolitisk modell det enkelte land praktiserer.⁶

3. Referert fra Per Mangset, «En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk», 2014, s. 4, som viser videre til Chartrand, H.H./McCaughy, C. (1989): The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future. I: Cummings, M. C./Schuster J.M. D. (red.) Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Arts Support, ACA Books, s. 43.

4. Se generelt John Maynard Keynes, the Bloomsbury group and the origins of the arts council movement, July 2004, International Journal of Cultural Policy 10(2):203-217.

5. Referert fra Per Mangset, «En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk», 2014, s. 5.

6. Per Mangset, «En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk», 2014, s. 6–7 og flg.

Uavhengig av hvilken konkret organisering som praktiseres i det enkelte land er imidlertid formålet for og kjernen av armlengdeprinsippet den samme. Mangset beskriver det på s. 6 slik:

«...den overordnede kjernen i armlengdeprinsippet er at enkeltbeslutninger som forutsetter kunstfaglig skjønn, ikke må gjøres av politikere, men av personer med kunstfaglig kompetanse.»

Samtidig presiseres det på side s. 7 at:

«Når man ser hvordan "armlengdeprinsippet" praktiseres i ulike land, er det mer nærliggende å snakke om en kontinuerlig dimensjon enn om et entydig prinsipp ...»

3.3 Rettslig forankring av armlengdeprinsippet

3.3.1 Grunnlovsforankring og norske rettskilder

Prinsippet om en armlengdes avstand er beskrevet i flere av forarbeidene til GrL. § 100 (6):

«Kulturpolitikens betydning for å spre og danne grunnlaget for nye ytringer kan knyttes til infrastrukturkravet i utkastet til ny Grunnlov § 100 sjettede ledd. Det statlige ansvaret innenfor kulturpolitikken er i høy grad knyttet til finansiering av kulturlivet. Et rikt og mangfoldig kulturliv kan ikke være avhengig av markedskrefter alene. Skal kulturlivet i Norge kunne tilby det eksperimentelle og nyskapende, må det foreligge økonomiske virkemidler som gjør kulturlivet i stor grad uavhengig av rent kommersielle krav. De fleste store kulturinstitusjoner mottar størsteparten av sin driftsfinansiering fra staten.[...]»

Et viktig element i den statlige kulturpolitikken er å gi institusjoner og andre kulturaktører stor frihet og fleksibilitet i sin kulturfaglige aktivitet. Dette gjøres blant annet ved å ha en armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og de enkelte institusjonene. Mange av de viktigste kulturinstitusjonene er derfor organisert som aksjeselskaper eller stiftelser for å gi faglig frihet og fleksibilitet, uten at det rokker ved det statlige ansvaret for å legge forholdene til rette for deres aktivitet.» (St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4, gjentatt i kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 270 (2003–2004) kapittel 7, uthevet her).

Prinsippet om en armlengdes avstand forankres ved disse uttalelsene som en viktig side til statens myndigheters oppfyllelse av Grunnlovens infrastrukturkrav på kunstuttrykkens område.

Formålet med armlengdeprinsippet er å sikre at offentlige myndigheters finansiering og støtte av kunsten ikke går på bekostning av ytringenes uavhengighet, noe som ville undergrave ytringsfrihetens begrunnelser (sannhetssøken, demokrati, individets frie meningsdannelse). Det kreves da at kunstinstitusjonene er faglig uavhengige og dermed at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn ikke underlegges statlig styring.

Armlengdeprinsippet kommer til anvendelse på alle relasjoner mellom offentlige myndigheter og kunstinstitusjoner der myndighetene potensielt kan utøve politisk innflytelse. Dette inkluderer både tilskuddsbrev og andre styringsdokumenter som budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger. Ivaretagelse av armlengdeprinsippet er i Grunnlovens forarbeider eksemplifisert ved hvordan viktige kunstinstitusjoner er organisert som aksjeselskaper eller stiftelser, se sitat over. Dette er imidlertid kun en eksemplifisering. Hensynene som begrunner armlengdeprinsippet gjør seg på samme måte gjeldende i andre relasjoner der det offentlige utøver innflytelse på kunsten, slik som ved offentlig eierskap og styreoppnevning.

Grunnlovens forarbeider gir ikke ytterligere eksempler på hvordan armlengdeprinsippet kommer til anvendelse på disse områdene for kulturpolitisk styring. Ved den konkrete anvendelse av armlengdeprinsippet må det derfor søkes veiledning i hensynene prinsippet søker å ivareta. Den frie kunsten er som tidligere beskrevet en vesentlig del av ytringsfrihetens infrastruktur og dermed en viktig demokratibygger. Forutsigbare økonomiske rammer for kunstinstitusjonene i kombinasjon med uavhengighet fra politisk styring er nøkkelen for å realisere kunstens potensial som demokratibygger og garantist for en åpen og offentlig samtale, slik som beskrevet i Grunnlovens forarbeider, se punkt 2 over.

Armlengdeprinsippet er ikke et absolutt prinsipp som gjelder likt i alle sammenhenger der politiske myndigheter møter kunst og kultur. Det må imidlertid kunne utledes av Grunnlovens infrastrukturkrav at prinsippet står *særlig sterkt* overfor økonomisk tilskudd til og offentlig eierskap av profesjonelle kunstinstitusjoner. Dette er fordi det er disse institusjonene som i særlig grad er garantister for ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens område, som beskrevet i punkt 2.

I dagens kulturlov kommer armlengdeprinsippet kun indirekte til uttrykk av formålsbestemmelsen i § 1 (jf. «fremja og leggja til rette for») samt lovens svært generelle føringer for offentlige myndigheters ansvar.

Av forarbeidene til kulturlova fremgår det, som tidligere sitert, at det

«Med «fremja og leggja til rette for» er det meint å sikra gode rammevilkår med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet. Dette prinsippet skal sikra at kulturlivet er uavhengig av politiske styresmakter når det gjeld kulturfagleg innhald. Prinsippet rokkar likevel ikkje ved det ansvaret offentlege styresmakter har for å skaffa kultursektoren føremålstenlege rammevilkår.» (Ot.prp. nr.50 (2006–2007), punkt. 7, uthevet her)

I norsk lovkommentar på Rettsdata står det ytterligere i tilknytning til kulturlovens formålsbestemmelse at:

«Eit grunnleggjande prinsipp i kulturpolitikken er prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet. Dette ligg til grunn for lova og skal sikre at «kulturlivet er uavhengig av politiske styresmakter når det gjelder kulturfagleg innhald», sjå Ot.prp. pkt. 7 til § 1 s. 22 og pkt. 2.3 s. 7–8. At prinsippet no har fått uttrykk i lov, kan òg tenkjast å få verknader for statleg detaljstyring av kulturverkemiddel på felt som tidlegare ikkje har vore lovregulert.» (Note 2, v. Ola Mestad).

I kulturlovas § 3, om «Statens oppgåver», fremgår det at «Staten skal fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd over heile landet gjennom rettslege, økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak.»

I noten til § 3 fra Norsk lovkommentar på Rettsdata står det følgende om hvordan denne formuleringen følger opp armlengdeprinsippet fra § 1:

*«Første ledd gir eit generelt uttrykk for dei styringsmiddel staten har på det kulturpolitiske feltet og fastset at dei skal brukast i samsvar med formålet i § 1 i lova. **Viktigast er kanskje at føresegna ikkje gir føringar utover dette, men følgjer opp armlengdeavstand-prinsippet frå § 1.** Generelt er lova uttrykk for at det offentlege ikkje skal detaljstyre eller sjølv stå føre all kulturaktivitet. Dei direkte statlege oppgåvene fell særleg i tre hovudgrupper: drive kulturinstitusjonar, finansiere kulturinstitusjonar som ikkje er offentleg eigde, og støtte utøvarar og andre kulturarbeidarar, slik Ot.prp. pkt. 7 til § 3 s. 23. [...]» (Note 12, v. Ola Mestad, uthevet her)*

Lovkommentaren trekker her frem både offentlig eierskap og tilskudsfinansiering av kunst- og kulturinstitusjoner som sentrale deler av armlengdeprinsippets anvendelsesområde. Forholdet mellom offentlige myndigheters eierskapsutøvelse og armlengdeprinsippet kommenteres nærmere i punkt 2.3 under i tilknytning til den foreslåtte bestemmelsen.

Hva gjelder tilskudsfinansiering av kunstinstitusjoner er det kun vedrørende Kulturrådets egne tildelinger at armlengdeprinsippet er lovregulert. Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan, men det fremgår av kulturrådslova § 5 om «instruksjonsmyndighet» at «Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.» Videre er departementets adgang til å overprøve og omgjøre kulturrådets enkeltvedtak avgrenset mot det «kunst- og kulturfaglige skjønn», jf. §§ 6–7.

I forarbeidene til kulturrådslovens står det følgende om rådets uavhengighet:

*«Regelen bestemmer at rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Instruksjonsmyndigheten begrenses slik at rådet ikke kan instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd. Utøvelsen av det kunst- og kulturfaglige skjønn ved fordeling av midler i den enkelte tildelingssak overlates til rådet. **Dette gjelder alle tilskuddssaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre etter eget skjønn. Generelle instruksjoner om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling og skjønnsutøvelse kan fortsatt gis.***

Etter mønster fra universitets- og høyskoleloven og konkurranseloven begrenses de politiske og overordnede myndigheters instruksjonsadgang. Det er Stortinget som vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer. Stortinget står fritt til å ta inn i statsbudsjettet også slikt som ikke er med i budsjettframlegget fra regjeringen. Stortinget bevilger midlene som rammebevilgninger, men både Stortinget og departementet vil kunne legge føringer på overordnet nivå. Den nødvendige politiske styringen er ivaretatt gjennom lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjonsmyndighet på overordnet nivå.» (Prop. 67 L. (2012–2013) kapittel 11, uthevet her)

Uttalelsene som i utgangspunktet knytter seg til kulturrådets beslutninger uttrykker rammene for armlengdeprinsippet også mer generelt: Offentlige myndigheter kan legge føringer for rammebevilgninger på overordnet nivå, og gjennom den generelle lovgivningsmyndighet og bevilgningsmyndighet utøve den nødvendige politiske styringen – men konkret instruksjon av kunstfaglige skjønnsutøvelse er unntatt politisk styring.

Armlengdeprinsippet kommer også til uttrykk i de senere års statsbudsjetter i tilknytning til postene under «kulturformål», kapitlene 320–329. Det fremgår der at:

«Programkategorien omfatter bevilgninger til kunst- og kulturformål. Midlene til formålet skal bidra til et fritt og uavhengig kulturliv hvor flere gis tilgang til kunst og kulturuttrykk av ypperste kvalitet. [...] Statlige midler til kulturformål forvaltes etter prinsippet om armlengdes avstand. Dette innebærer at tilskuddsmottakerne er faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring.» (se eks. Prop. 1 S (2019–2020), Programkategori 08.20 Kulturformål, uthevet her).

Statsbudsjettet knytter her den offentlige finansieringen av kunst- og kulturformål helt generelt til målet om et fritt og uavhengig kulturliv som leverer kvalitet. Anvendelsesområdet for armlengdeprinsippet er med andre ord angitt til å gjelde alle sider av statlig finansiering av kunst- og kultur. Det vil likevel variere hvor sterkt armlengdeprinsippet kommer til anvendelse i tilknytning til de ulike tilskuddene. Hva gjelder tilskudd til de profesjonelle kunstinstitusjonene er det klart at prinsippet vil stå særlig sterkt, i tråd med statens myndigheters oppfyllelse av infrastrukturkravet.

De ovennevnte kildene viser at armlengdeprinsippet trekkes frem som et grunnleggende prinsipp som skal ligge til grunn for alle relasjoner mellom politiske myndigheter og kunstuttrykk. Samtidig fremgår det lite om den faktiske anvendelsen og nærmere presiseringen av prinsippet. Lovfesting av armlengdeprinsippet i ny kulturlov kan være et viktig bidrag for å presisere innhold og eksemplifisere anvendelsen av prinsippet. En felles forståelse for armlengdeprinsippets anvendelse vil bidra til å styrke kunstens uavhengighet og dermed legge til rette for at kunstuttrykk i den offentlige samtalen bidrar til demokratibygging.

3.3.2 Internasjonale menneskerettigheter og kunstens uavhengighet

Kunstneriske yringer er som nevnt tidligere beskyttet av EMK 10 og SP artikkel 19, og retten til å delta i et kulturelt liv er beskyttet av ØSK artikkel 15. Disse konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2 og skal ved motstrid mot annen lovgivning gå foran, jf. lovens § 3.

Frie yringer, herunder kunstneriske yringer, er sentrale tema for alle disse bestemmelsene. Det krever som kjent frihet fra statlig inngripen og sensur, men også uavhengighet fra politiske myndigheter der disse står for viktig finansiering av kunsten. Kunsten kan ikke være fri hvis den utelukkende er overlatt til kommersiell finansiering, slik som nevnt over under punkt 2.

Den menneskerettslige beskyttelsen av retten til å utøve kunstneriske yringer krever imidlertid også at kunsten er tilstrekkelig uavhengig fra politiske myndigheters styring og innflytelse. Dette fremgår av rapporten «The right to freedom of artistic expression and creation» A/HRC/23/34 2013, utgitt av FNs spesialrapportør på område for kulturelle rettigheter.

Rapporten omhandler «*the right to the freedom indispensable for artistic expression and creativity, protected under articles 15 of the International*

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).»

Spesialrapportørens anbefalinger er ikke folkerettslig bindende, men vil kunne være veiledende for tolkningen av statens menneskerettslige forpliktelser etter SP artikkel 19 og ØSK artikkel 15.

Vedrørende kunstens uavhengighet, prinsippet om en armlengdes avstand og behovet for sikker finansiering uttaler rapportøren følgende:

«One challenge for artists is to enjoy freedom including from their sponsors, whether State or private. [...]

71. State cultural policies need to take artistic freedoms into consideration, in particular when establishing criteria for selecting artists or institutions for State support, the bodies in charge of allocating grants, as well as their terms of reference and rules of procedure. The system in place can help to avoid undue government influence on the arts.

72. Reconciling public intervention and freedom is not an easy task. The pivotal factor is ensuring that the system as a whole is neutral. In this regard, policies developed on the basis of a "principle of pluralism" may be worth exploring as a good practice.⁴⁴ **The "arm's length principle", whereby independent experts, in particular peers, are mandated for a limited time period to allocate funds and grants, also seems a good guarantee against undue political influence.** Another way of supporting the arts without interference with regard to content is through improving the social status of artists, in particular their social security, which seems a widely shared concern amongst them.

73. Criticism over publicly funded artworks made by Government, Parliament, or any group, remains part of the debate. **However, financial cuts and harsh criticism against cultural institutions or specific artworks may also be a cover for censorship.⁴⁵ As one observer stresses, "When state authorities threaten to withdraw financial support from certain cultural institutions while giving preference to others whose political views are closer to their own, they are engaging in a violation of freedom of speech."⁴⁶**

[...]

77. Artists' autonomy can only be guaranteed through diversity of funding and a good balance between public and private sponsorship, both of which may open space for artistic creation. States should not monopolize funding of the arts but cannot leave sponsorship entirely to corporations. Corporations tend to show little interest in funding alternative cultural spaces or institutions and prioritize funding high-profile programmes such as blockbuster exhibitions.⁵¹»

Uttalelsene understreker særlig to viktige sider til det å sikre kunstens uavhengighet.

For det første understrekes det hvordan tildeling av midler må organiseres på en måte som sikrer forutsigbarhet og uavhengighet. Armlengdeprinsippet, her eksemplifisert ved det tradisjonelle uavhengige ekspertorganet, foreslås som en god måte å sikre disse hensynene.

For det andre fremheves det hvordan *“financial cuts and harsh criticism against cultural institutions or specific artworks may also be a cover for censorship[...]”*. Dette uttrykker et svært viktig poeng ved utøvelsen av statens tilskudsforvaltning utover det som tildeles av et uavhengig ekspertorgan, slik som det norske Kulturrådet. Dersom offentlige myndigheter trekker eller sterkt reduserer tilskuddet til en kunstinstitusjon i kjølvannet av et kontroversielt kunstnerisk uttrykk/oppføring, vil dette kunne representere en form for etterhåndssensur som truer kunstens uavhengighet.

Det finnes en rekke eksempler på debatter som kommer i kjølvannet av provoserende forestillinger der det diskuteres å kutte finansiering til den ansvarlige kunstinstitusjonen. Av kjente eksempler finnes blant annet Oslo FrPs forslag om å kutte støtten til Black Box teater i kjølvannet av det kontroversielle stykket «Ways of Seeing» fra 2018. Et annet eksempel var forslagene fra henholdsvis SV i bystyret i Bergen og KrF i Fylkestinget i Hordaland, om å trekke støtten til BIT Teatergarasjen som følge av fremvisning av Annie Sprinkles «Herstory of porn – reel to reel» i 2002. De nevnte forslagene ble ikke vedtatt, og det må naturligvis være rom for å diskutere politiske prioriteringer og forvaltning av fellesskapets midler. Det er samtidig grunn til å ta på største alvor den potensielle «nedkjølings-effekten» av slike forslag om «etterhåndssensur». Hvordan påvirkes den kunstneriske motivasjonen av en diskurs der «etterhåndssensur» anses som et legitimt kulturpolitisk styringsmiddel av våre folkevalgte politikere? En slik potensiell nedkjølingseffekt reduserer det viktige ytringsmangfoldet i den offentlige samtalen og er særlig alvorlig fordi den ikke er mulig å «måle».

FNs spesialrapportør foreslår avslutningsvis en rekke hensiktsmessige tiltak for hvordan kunstens uavhengighet kan sikres og fremmes:

«89. (h) States should ensure the participation of representatives of independent associations of artists in decision-making related to art, and refrain from nominating or appointing cultural administrators or directors of cultural institutions on the basis of their political, religious or corporate affiliation.

[...]

90. (h) Fully support artistic creativity and the establishment of cultural institutions accessible to all. Public agencies should function as a financial backup for programmes that do not attract corporate sponsors, based on the understanding that they cannot interfere with contents. Various systems of State support can be envisaged, including delegating decisions on funding to independent peer-review bodies, which should act in conformity with transparent terms of reference and rules of procedure. These bodies' decisions should be motivated and subject to appeal;»

Spesialrapportøren anbefaler med andre ord å sikre uavhengighet ved å etablere etterrettelige og gjennomsiktede beslutningsprosesser for ledelse av kunstinstitusjoner. Videre pekes det på at offentlig finansiering er viktig for å sikre kunsten forutsigbare rammevilkår, men at politisk ledelse ikke kan utøve innflytelse på kunstens innhold. En type «art's council», slik som det norske Kulturrådet, anbefales som et av flere mulige system for organisering av offentlig støtte. Det fremgår imidlertid klart av budskapet at kunstens uavhengighet skal være et grunnleggende hensyn uansett organisering av offentlig finansiering av kunsten.

3.4 Forslag til ny armlengdebestemmelse med tilhørende merknader

Basert på armlengdeprinsippets forankring i norsk rett og dets betydning for å fremme frie kunstuttrykk og derav yringsfrihetens begrunnelse, foreslås følgende bestemmelse om armlengdeprinsippet:

«Offentlige midlar til finansiering av kulturføremål skal forvaltast etter prinsippet om armlengds avstand. Offentlege styresmakter kan ikkje instruere om avgjerder som krev kunst- og kulturfagleg skjønn.»

Pliktsubjektet i bestemmelsen følger kulturlovas system slik det fremgår av dagens formålsbestemmelse og kulturlovas fulle tittel, jf. **«offentlige styresmakter»**. Dette betyr at både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter omfattes, jf. kulturlovas §§ 3–5. Pliktsubjektet overlapper fullt ut med pliktsubjektet «statens myndigheter» etter GrL § 100 (6). Staten står for hovedansvaret for finansieringen av de profesjonelle kunstinstitusjonene. Armlengdeprinsippet gjelder imidlertid helt generelt og med samme grunnleggende betydning for kulturpolitisk styring på alle forvaltningsnivåene.

Anvendelsesområdet omfatter etter første setning «offentlige midlar til finansiering av kulturføremål». Med **«offentlige midlar»** inkluderes alt av økonomisk tilskudd til kulturformål fra både statlige, fylkeskommunale og kommunale kilder. Av bestemmelsens andre setning fremgår det imidlertid indirekte at anvendelsesområdet ikke bare omfatter offentlig finansiering, men også andre offentlig relasjoner til kunstinstitusjoner som kan potensielt få betydning for utøvelsen av **«kunst- og kulturfagleg skjønn»**. Offentlig eierskapsstyring og styreoppnevning omfattes derfor også av bestemmelsens virkeområde. Høy faglig kvalitet er en forutsetning for at kunstuttrykk skal være en viktig meningsbærer og forøvrig kunne bidra til å realisere yringsfrihetens begrunnelse. I forbindelse med styreoppnevning kan armlengdeprinsippet eksempelvis ivaretas ved at myndighetene ikke deltar direkte i styreoppnevning, men overlater dette til valgkomiteer som først og fremst skal arbeide ut fra institusjonens behov for kompetanse. Dette gjelder for styreoppnevning generelt, også i institusjoner der myndighetene er inne på eiersiden.

I forlengelsen av offentlig eierskap av kunstinstitusjoner vil også selskapskontroller utført både på regionalt og statlig nivå omfattes av armlengdeprinsippet. Dette innebærer at selskapskontroll på både kommunalt- og fylkeskommunalt nivå, så vel som riksrevisjonens gjennomgang av statens eierskap, må respektere den enkeltes institusjons uavhengighet hva gjelder kunst- og kulturfaglig skjønn.

«Kulturføremål» er ment å omfatte alle kunstuttrykk som favnes av yringsfrihetsvernet, jf. hvordan armlengdeprinsippet er tilknyttet statens myndigheters forpliktelse til å sikre yringsfrihetens infrastruktur på kunstens område. Ordet «kulturføremål» har derfor sin parallell til statsbudsjettets faste poster fra sortert under «kulturformål», hvor armlengdeprinsippet har kommet til uttrykk som et styringsprinsipp. Profesjonelle kunstinstitusjoner representerer bærebjelken for yringsfrihetens infrastruktur på kunstens område. Der det offentlige står for nødvendig finansiering av slike kunstinstitusjoner, herunder statens finansiering over statsbudsjettet, vil armlengdeprinsippet gjøre seg gjeldende i særlig grad. Begrepet «kulturformål» vil i stor grad overlape med formålsparagrafens begrep «kulturverksemd», som definert i lovens § 2.

Bestemmelsens nærmere innhold fremgår generelt av første setning jf. «forvaltast etter prinsippet om en armlengds avstand». Prinsippet skal ivareta kunstuttrykkenes uavhengighet i møte med offentlig styring. **Andre setning presiserer** prinsippet innhold til å bety at offentlige myndigheter ikke kan «instruere» om beslutninger som krever «kunst- og kulturfaglig skjønn». «**Instruere**» må her forstås som å inkludere både direkte og indirekte instruksjon. Ettersom kunst- og kulturinstitusjoner stort sett ikke er statlige organ, og derfor ikke underlagt den alminnelige instruksjonsmyndigheten, kan ikke begrepet «instruere» være begrenset til den typen direkte instruksjon. Politisk innflytelse som undergraver kunstens uavhengighet må også anses som en form for indirekte instruksjon. En slik situasjon kan inkludere detaljert målstyring, eller instrumentelle føringer, som i realiteten innebærer en så stor arbeidsbelastning for den enkelte kunstinstitusjon at det går på bekostning av ressursene til produksjon og formidling av fri kunst. En slik virkning vil dermed komme i konflikt med det overordnede kvalitetsmålet. Dette kan særlig bli en utfordring der en institusjon mottar tilskudd fra flere ulike offentlige instanser. Manglende samordning mellom tilskuddsgiverne kan også typisk medføre at det stilles mange ulike, dog generelle, krav overfor den enkelte institusjon. Samlet kan disse kravene tenkes å medføre utilbørlig innskrenkning av det kunst- og kulturfaglige innholdet – og dermed ulovlig overskridelse av armlengdeprinsippet.

«**Kunst- og kulturfaglig skjønn**» vil typisk omfatte det innholdsmessige programmet av kunstneriske oppsetninger og tilbud. Å stille generelle miljøkrav til den enkelte institusjon, gjennom for eksempel tilskuddsbrev eller vedtekter, vil åpenbart falle utenfor det som omfattes av «kunst- og kulturfaglig skjønn». Å stille krav til innholdet av programmering vil derimot falle klart innenfor det armlengdeprinsippet er ment å skjerme fra kulturpolitisk styring. Eksempelvis vil det da være i strid med armlengdeprinsippet at et generelt offentlig tilskudd er betinget av at det settes opp innhold som fremmer et spesielt formål, eller markerer et spesielt jubileum.

FORSLAG TIL YTTERLIGERE UTREDNING

Vi anerkjenner at armlengdeprinsippet ikke er et absolutt prinsipp. Likevel er det behov for å komme til en større grad av felles forståelse av prinsippets innhold og anvendelse. Felles forståelse av prinsippet vil bidra til å styrke kunstens uavhengighet og dermed fremme ytringsfriheten i tråd med infrastrukturkravets ambisjoner.

Vår erfaring er at armlengdeprinsippet forstås og praktiseres forskjellig blant politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene, i Riksrevisjonen og i fylkeskommunale/kommunale kontrollutvalg, blant aktører i bransjen og i mediernes analyserende og kommenterende kulturjournalistikk.

Lovarbeidet burde derfor helst vært ledsaget av en kartlegging av hvordan prinsippet tolkes og anvendes blant alle disse aktørene.

Selv om tidsplanen tilsier at en slik kartlegging ikke vil foreligge som en del av grunnlagsarbeidet for loven, kan det på lengre sikt bidra til å følge opp intensjonen om å skape større innsikt i og bevissthet om armlengdeprinsippet.

En slik utredning kan f.eks. gjøres innenfor den nye ytringsfrihetskommisjonens mandat eller etter oppdrag fra Kulturdepartementet, jf den svenske regjeringens oppdrag til Myndigheten för kulturanalys om å utrede den kulturpolitiske styringens effekter på den kunstneriske friheten.

**NORSK TEATER-
OG ORKESTERFORENING**

Sørkedalsveien 6, N-0369 Oslo
+47 23 10 09 90
nto@nto.no

www.nto.no