



STATSMINISTERENS KONTOR

St.meld. nr. 17

(2004–2005)

Makt og demokrati

Innhold

1	Innledning	7	2.5.3	Offentlige velferdstjenester.	34
1.1	Oppnevning, mandat og publikasjoner	7	2.5.4	Offentlig myndighetsutøvelse.	36
1.2	Hovedpunkter fra Makt- og demokratiutredningen.	8	2.5.5	Samlet vurdering	38
1.3	Tilbakeblikk og sideblikk	9	2.6	Deltakelse og innflytelse for interesseorganisasjoner	38
1.3.1	Den forrige maktutredningen og dens oppfølging	9	2.7	Forholdet mellom Storting og regjering: Ansvar og maktfordeling	40
1.3.2	Makt- og demokratiutredninger i Sverige.	10	2.7.1	Makt- og demokratiutredningens vurderinger.	40
1.3.3	Makt- og demokratiutredning i Danmark	11	2.7.2	Erfaringer med og årsaker til mindretallsregjeringer.	41
1.4	Høringsrunden	12	2.7.3	Mulige endringer i institusjonelle ordninger som påvirker regjeringens og Stortingets rammebetingelser. .	42
1.5	Hovedinnretningen på meldingen .	12	2.7.3.1	Positiv parlamentarisme	43
1.6	Sammendrag av meldingens kapitler	13	2.7.3.2	Oppløsningsrett	44
			2.7.3.3	Endringer i utøvelsen av Stortingets fullmakter i forhold til regjeringen.	46
2	Folkestyret	18	2.7.3.4	Endringer i budsjettprosedyrer . . .	49
2.1	Innledning: Makt og demokrati . . .	18	2.7.3.5	Oppsummerende vurdering	51
2.2	Makt- og demokratiutredningens diagnose	18	3	Rettsliggjøring	52
2.3	Forventninger, avveininger og idealer for det moderne demokratiet.	18	3.1	Innledning.	52
2.3.1	Forventninger til staten i en mer individualisert verden	18	3.2	Makt- og demokratiutredningens diagnose	52
2.3.2	Avveining mellom påvirkningsmulighet og størrelsen på den politiske enheten	19	3.3	Synspunkter fra høringsinstansene	53
2.3.3	Demokratiske idealer: En avveining mellom vekt på avstemninger, vekt på konsensusdannelse og konstitusjonelle forhåndsbegrensninger.	20	3.4	Historiske forutsetninger og begrepsavklaring	54
2.4	En vurdering av folkestyrets utvikling og situasjon i Norge. Deltakelsesmønster.	22	3.4.1	Historisk utgangspunkt, maktfordelingsprinsipper	54
2.4.1	Mistillit til det politiske systemet? .	22	3.4.2	Rettsliggjøring som maktforskyvning	55
2.4.2	Valgdeltakelse i Norge	23	3.5	Rettsreglers funksjon i et demokrati	56
2.4.3	Rollen til politiske partier	25	3.6	Ulikheter i lovgivers og domstolenes arbeidsmåte og oppgaver	57
2.4.4	Deltakelse utenom valg til representative folkevalgte organer.	26	3.7	Hovedutfordringer for politisk styring i en rettsstat.	57
2.4.5	Samlet vurdering av deltakelse. . . .	26	3.7.1	Ulike former for rettsregler – styring og rettighet	58
2.4.6	Deltakelse for alle grupper	29	3.7.2	Regelutforming i avveining mellom klarhet, effektivitet og fleksibilitet .	58
2.5	Nye politiske styringsformer og styringsambisjoner – svekket folkestyre?	30	3.7.3	Tilsyn, klageorganer og andre uavhengige organers praksis	59
2.5.1	Innledning.	30	3.7.4	Særskilte utfordringer knyttet til internasjonale avtaler.	61
2.5.2	Offentlig næringsvirksomhet	32	3.7.4.1	Historisk utgangspunkt.	62

3.7.4.2	Folkerettslige forpliktelser og intern rett	62	5.8.3	Kjønnssegregering i arbeidsmarkedet – utdanning og arbeidsmarked . . .	101
3.7.4.3	Betydningen av internasjonale avtaler for Stortingets handlingsrom	64	5.8.4	Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn	102
3.8	Regjeringens syn	73	5.8.4.1	Enkelte nøkkeltall	102
4	Forholdet mellom staten og kommunene	76	5.8.4.2	Regjeringens syn	103
4.1	Innledning	76	5.8.5	Ledelse og styrerepresentasjon . .	104
4.2	Makt- og demokratiutredningens diagnose	76	5.8.5.1	Hovedutfordringer	105
4.3	En nærmere vurdering av diagnosen	76	5.8.5.2	Regjeringens syn	106
4.3.1	Ressursnivået	76	5.9	Diskriminering på flere grunnlag – og felles håndhevingsapparat . . .	106
4.3.1.1	De samlede rammene	77	5.9.1	Kjønn og etnisitet i den norske virkeligheten	107
4.3.1.2	Overføringsbeløp ved oppgaveendringer og finansiering av reformer	78	5.9.2	To hovedutfordringer	107
4.3.2	Statlig overstyring?	79	5.9.3	Regjeringens syn	108
4.3.2.1	Utvikling i finansieringsgrunnlag . .	80	5.9.4	Felles håndhevingsapparat	109
4.3.2.2	Utvikling i regelstyring/rettighetsfesting	81	6	En mangfoldig, flerkulturell befolkning	110
4.3.2.3	Utvikling i ansvarsområder	84	6.1	Innledning	110
4.4	Erfaringer og vurderinger fra Sverige og Danmark	85	6.2	Makt- og demokratiutredningens diagnose	111
4.5	Lokaldemokratikommisjonen	86	6.3	Synspunkter fra høringsinstansene	111
4.6	Regjeringens vurderinger og mål . .	87	6.4	Regjeringens politikk for urfolk og nasjonale minoriteter	113
5	Kjønn og makt	91	6.4.1	Samer	113
5.1	Innledning	91	6.4.2	Nasjonale minoriteter	114
5.2	Utredningens hovedkonklusjoner .	91	6.5	Den danske maktutredningen om innvandringen	114
5.3	Synspunkter fra høringsinstansene	92	6.6	Mangfold gjennom inkludering og deltakelse	115
5.4	Den danske maktutredningen om kjønn	93	6.6.1	Prinsipielle avveininger	115
5.5	Grunnleggende premisser	93	6.6.2	Mål for mangfold gjennom inkludering og deltakelse	116
5.5.1	Ulike former for likhet – likestillingslovens perspektiv	93	6.6.3	Like muligheter for utdanning . . .	117
5.5.2	Argumenter for likestilling	94	6.6.4	Deltakelse på arbeidsmarkedet . .	118
5.6	Det politiske liv – deltakelse som demokratisk nødvendighet	95	6.6.5	Politisk deltakelse	120
5.6.1	Politisk deltakelse og kjønn – et spørsmål om representativitet . .	95	6.6.6	Holdninger til inkludering	121
5.6.2	Nominasjonsprosessen – en hovedutfordring	97	6.7	Regjeringens politikk for et mangfoldig Norge	121
5.6.3	Regjeringens syn	97	7	Medier, makt og demokrati . . .	124
5.7	Familielivet – kjønnsroller i endring	98	7.1	Innledning	124
5.7.1	Omsorgsrollen og omsorgsordninger	98	7.2	Makt- og demokratiutredningens vurdering	124
5.7.2	Vold i nære relasjoner	99	7.3	Synspunkter fra høringsinstansene	125
5.8	Arbeidslivet – like muligheter . . .	100	7.4	Nærmere vurdering	126
5.8.1	Makt- og demokratiutredningens vurderinger og høringsinstansenes synspunkter	100	7.4.1	Medienes funksjoner	126
5.8.2	Utviklingen på arbeidsmarkedet for kvinner og menn	100	7.4.2	Medienes påvirkningskraft	126
			7.4.3	Hvem har makt over mediene? . . .	129
			7.5	Myndighetenes rolle og ansvar på medieområdet	131
			7.5.1	Innledning	131
			7.5.2	Mediemangfold	131

7.5.3	Informasjonskanaler på siden av «den redigerte offentlighet»	132
7.5.4	Minoriteter og smale grupper . . .	132
7.5.5	Troverdighet, uavhengighet og ansvar	133
Litteratur	135

Utrykt vedlegg
Høringssvar

Oversikt over figurer

Figur: 2.1	Utviklingen i deltakelse i valg og folkeavstemninger fra 1967 til i dag. Pst.	24	Figur: 6.2	Andel som har fullført videregående utdanning etter 5 år. Start 1994 og 1998. Alle elever og elever med bakgrunn fra Afrika og Asia (inkludert Tyrkia og Oseania). Pst.	117
Figur: 4.1	Øremerkede tilskudd som andel av kommunenes totale inntekter 1988–2005. Pst.	80	Figur: 6.3	Andel blant 19–24-åringer i høyere utdanning 2003. Ulike grupper. Pst.	118
Figur: 5.1	Sysselsatte kvinner og menn i utvalgte yrkesgrupper 1982–2002. Pst.	102	Figur: 6.4	Andel sysselsatte av totalt antall personer mellom 16–74 år 4. kvartal 2003. Pst.	119
Figur: 5.2	Kjønnsrepresentasjon i ledende stillinger, eliteundersøkelsen. Pst. menn	105			
Figur: 6.1	Personer med innvandringsbakgrunn fra ulike land, 1. januar 2004.	110			

Oversikt over bokser

Boks: 2.1	Problemer med avstemningsregler	21	Boks: 4.1	Mandat for Lokaldemokratikommisjonen.	87
Boks: 2.2	«Å binde seg til masten»	32	Boks: 4.2	Regjeringens initiativ for å styrke det lokale selvstyret.	89
Boks: 2.3	Organisering av offentlig næringsvirksomhet	33	Boks: 5.1	Likestilling – noen holdningstall . .	91
Boks: 2.4	Uavhengige myndighetsorganer og demokratisk styring.	37	Boks: 5.2	Sjanselikhhet og resultatlikhet	94
Boks: 3.1	Positive og negative plikter for staten	59	Boks: 5.3	Erklæring om kvinners rettigheter, Frankrike 1791.	95
Boks: 3.2	Alkoholpolitikk under EØS-avtalen	69	Boks: 5.4	Likestilling mellom kjønnene i Sametinget	96
Boks: 3.3	Beriking av næringsmidler. Kellogg's-saken	70	Boks: 6.1	Mål for deltakelse og levekår, tilknytning og tilhørighet	117
Boks: 3.4	Oppdrettskonsesjoner	70	Boks: 7.1	Mediene som informasjonskilde .	127
Boks: 3.5	EMDs rettskildebruk og avveining av reelle hensyn	71	Boks: 7.2	Medienes rolle under valgkamp. .	129



STATSMINISTERENS KONTOR

St.meld. nr. 17

(2004–2005)

Makt og demokrati

*Tilråding fra Statsministerens kontor av 4. mars 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Makt- og demokratiutredningen har satt søkelyset på en rekke viktige sider ved makt- og demokrati-forholdene i Norge. I tillegg til omfattende empirisk kartlegging av et mangfold av samfunnsfenomener, har utredningen gitt viktige, poengterte utfordringer til det politiske systemet. Denne stortingsmeldingen presenterer Regjeringens vurderinger av en del av disse utfordringene.

1.1 Oppnevning, mandat og publikasjoner

I forbindelse med trontaledebatten høsten 1996 vedtok Stortinget at det skulle igangsettes en maktutredning og at Stortinget skulle vedta mandat og fastsette retningslinjer for utredningen.

Stortinget vedtok 11. desember 1997 opplegget for en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998 til 2003.

På bakgrunn av premisser om makt og demokrati i St.prp. nr. 1 (1997–1998) ble følgende mandat lagt til grunn:

«Stortinget samtykker i at en forskergruppe gis følgende mandat for en utredning om makt og demokrati:

1. Hovedtemaet er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. Dette utgjør utredningens bærende idé og sentrale tilnærming. Utgangspunktet er den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg. Enkeltmennesket er i tillegg selv aktør i den frie meningsdannelse og kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv. Viktige forutsetninger for det representative demokratiet er at individet bruker sin stemme, og at det lokalt og sentralt eksisterer funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet.
2. Utredningen bør fokusere på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. Følgende tre problemstillinger vil være sentrale: a) På hvilken måte påvirkes individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons- og samfunnslivet? b) Hvordan påvirkes det politiske systemet og styringsorganene? c) Hvordan påvirkes forholdet mellom a) og b)?
3. Følgende sentrale utfordringer og påvirkningsfaktorer i forhold til det representative demokratiet bør studeres nærmere: økt

internasjonalisering; utvikling og utbredelse av ny teknologi; den offentlige meningsdannelse; miljøutfordringene; det flerkulturelle samfunn; kompetanse- og kunnskapssamfunnet; desentralisering, deregulering, privatisering, markedsmekanismer og brukermedvirkning.

4. Det bør også tas hensyn til at sosioøkonomiske og kulturelle skillelinjer, alder og kjønn kan ha betydning for hvordan enkeltmenneskets deltakelses- og innflytelsesmuligheter og interesse for deltakelse påvirkes av de nevnte utfordringene.
5. Dersom forskergruppen under arbeidet kommer til at også andre faktorer bør studeres, står den fritt til å gjøre dette. Forskergruppen kan også foreta en nærmere tolkning av mandatet for å supplere, avgrense eller utforme mer håndterbare problemstillinger. Dette kan være aktuelt for å få til en samordnet utnyttning av igangværende forskning under Norges forskningsråd, og for å utnytte de muligheter som følger av at det foretas parallelle utredninger i Sverige og Danmark. Det bør i denne forbindelse knyttes en nordisk/internasjonalt sammensatt referansegruppe til arbeidet.
6. Tidsrammen for arbeidet vil være fem år. I den første fasen bør det foretas oppsummeringer av foreliggende relevant forskning (statusrapporter), herunder også en belysning av hvilke konklusjoner fra den forrige maktutredningen som fortsatt står ved lag, slik at utredningen får et felles referansepunkt, som også kan gi grunnlag for eventuelt å justere innretningen av arbeidet underveis.» (B.innst.S. nr. 2 (1997–98))

I statsråd 13. mars 1998 ble en forskergruppe oppnevnt til å lede utredningsarbeidet. Gruppen ble ledet av professor Øyvind Østerud ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. De øvrige medlemmene var professor Fredrik Engelstad, Institutt for samfunnsforskning, Oslo; professor Siri Meyer, Senter for europeiske kulturstudier, Universitetet i Bergen; professor Per Selle, Rokan-senteret og Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen og professor Hege Skjeie, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Forskergruppen for Makt- og demokratiutredningen avga 26. august 2003 NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Flertallet (Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle) leverte en innstilling, mens det ble levert to særuttalelser fra Siri Meyer og Hege Skjeie.

Som et underlag for flertallsinnstillingen foreligger det en sluttbok (Østerud m.fl. 2003). Det foreligger over 50 bøker fra utredningen, om lag 75 rapporter og et betydelig omfang av fagartikler og øvrige publikasjoner. Når det i denne meldingen blir referert til Makt- og demokratiutredningens synspunkter og vurderinger, vises det til sluttrapporten og sluttboken. De øvrige bøker og rapporter (i stor grad fra andre forskere) blir trukket inn for å belyse og supplere vurderingene gjort i sluttrapporten og sluttboken.

1.2 Hovedpunkter fra Makt- og demokratiutredningen

Et utgangspunkt for Makt- og demokratiutredningens analyse av makt er skillet mellom maktformene politisk, økonomisk og ideologisk makt. To hovedspørsmål reises i utredningen:

- Hvordan har forholdet mellom politiske, økonomiske og ideologiske maktforhold endret seg?
- Hvilke konsekvenser har maktforhold og maktforskyvning for demokratets vilkår?

Utredningen peker på hvordan *globaliserings- og individualiseringstendenser* griper inn i de maktforhold som analyseres. De tre moderne prosjektene – rettsstat, demokrati og velferdsstat – har alle hatt nasjonalstaten som ramme. Alle disse tre prosjektene er nå i endring, og det er usikkert hva som skjer dersom nasjonalstatene blir sterkt svekket.

Makt- og demokratiutredningen legger til grunn at demokrati ikke bare er makt gjennom folkevalgte organer. Også rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for politisk deltakelse utenom valg og påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper, er deler av demokratiet. Utredningen omtaler imidlertid dette som *tilleggsdemokrati*. Formene for tilleggsdemokrati supplerer ifølge utredningen folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det.

Det vises til at begrepet demokrati kan forstås på ulike, delvis utfyllende måter. Tolkningen kan ta utgangspunkt i demokrati som statsform med folkestyre, demokrati som rettighet og rettsstat, demokrati som aktiv deltakelse og demokrati som et felles verdigrunnlag som står over de politiske konfliktene.

Det sies i utredningen at det er oppstått en økende motsetning mellom demokratiet som statsform med folkemakt gjennom valgte kanaler, og demokratiet i de øvrige tre betydningene. Det

påpekes i denne sammenheng at folkestyrets effektivitet svekkes dersom båndene mellom velgere og representanter og mellom parlament og regjering blir svakere, dersom organisasjoner og politiske partier ikke mobiliserer nedefra i samme grad som før, dersom sammensetningen av nasjonalfor-samlingen har uklare konsekvenser for hvem som danner regjering og dersom makt og myndighet overføres til andre instanser enn de valgte orga-nene, på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Slike endringer i grunnlaget for folkestyret er en hovedlinje i utredningens vurderinger.

Utredningens sluttrapport behandler følgende temaer som ledd i sin demokratianalyse: *Folke-styrets forvitring og politikkenes retrett, Nye organisa-sjonsformer, Velferdsstatens omforming og lokal-demokratiets krise, Rettsorganene overtar politikken, Statskapitalisme uten strategi, Kjønnsmakt i likestil-tingslandet, Det nye klassesamfunnet, Det koloniale språkhierarkiet, Den redigerte offentlighet og Nasjo-nal symbolmakt og «Norge» som internasjonal merkevare.*

De to medlemmene Siri Meyer og Hege Skjeie stilte seg ikke bak flertallets innstilling, men avga hver sin særuttalelse. Disse er gjengitt i sluttrap-porten (NOU 2003: 19, kapittel 14).

Siri Meyer sier i sin særuttalelse at forskjellene mellom henne og flertallet bunner i ulike forståel-seshorisonter og derfor ikke lar seg oppsummere som ulike svar på de samme spørsmålene. Hennes utgangspunkt er at de endrede maktforholdene krever et annet begrepsapparat enn det samfunns-vitenskapelige som til nå har dominert forskningen på feltet, og at hun derfor har arbeidet innenfor et humanistisk perspektiv. Utgangspunktet for arbeidet med maktens anatomi er individer og livsfor-mer – kultur i videste forstand. Det gir et godt inn-blikk i det hun oppfatter som de to dominerende utviklingstrekkene ved dagens samfunn – individu-aliseringsprosessene og en ny type økonomi, knyt-tet til globalisering og ny teknologi. Hun hevder at forskere som arbeider med kultur har kommet tett på drivkreftene og de endrede maktformene i sam-funnet.

Hege Skjeie viser til at det å stille spørsmål om kjønnsrettferdighet kan gi andre fortolkninger av samfunnsmessige utviklingstrekk enn de som leg-ges fram i flertallsuttalelsen. Flere bidrag i Makt-og demokratiutredningen har etter hennes vurde-ring vist et uforløst forhold mellom demokrati i numerisk form – som majoritetsmakt – og vern om menneskerettigheter slik disse er nedfelt i interna-sjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til. På denne bakgrunn gjennomgår hun en rekke eksem-pler på hva internasjonal likestillingsrett kan bety i

nye politiseringsprosesser, på tvers av landegren-ser, i norsk politikk og for norske samfunnsfor-hold. Skjeies særuttalelse berører spørsmål og utfordringer som reises både i kapitlet om rettslig-gjøring og om kjønn og makt, og vil bli referert til i denne forbindelse.

1.3 Tilbakeblikk og sideblikk

1.3.1 Den forrige maktutredningen og dens oppfølging

Regjeringen Bratteli satte 22. september 1972 ned en forskergruppe som skulle utrede de faktiske maktforholdene i Norge. Forskergruppen bestod av Professor Gudmund Hernes (formann), dosent Håvard Alstadheim og professor Johan P. Olsen. Forskergruppen leverte sin innstilling i oktober 1981, jf. NOU 1982: 3 *Maktutredningen, sluttrap-port*. I januar 1983 la regjeringen Willoch fram St.meld. nr. 44 (1982–83) *Om maktutredningen*. I det følgende gjengis noen hovedpunkter som del-vis også er tatt med for å sette den nye Makt- og demokratiutredningens vurderinger i relieff.

Meldingen drøftet utviklingen av en forhand-lingsøkonomi, der ikke bare generelle rammebe-tingelser for økonomisk virksomhet, men også beslutninger om enkelte bedrifters eller bransjers særlige arbeidsvilkår blir gjenstand for forhandlin-ger med myndighetene. Det sies blant annet at «[b]edriftene har rettet for mye oppmerksomhet mot det de kan oppnå fra myndighetene, på bekostning av den oppmerksomhet som kan rettes mot de omstil-lingene som må til for å løse problemene.»

Stortingsmeldingen oppsummerte Maktutred-ningens syn på mulighetene for politisk styring slik:

« [...] det voksende offentlige engasjementet [har] ikke nødvendigvis [...] ført til en sterkere politisk styring.

Det har bl.a. sammenheng med følgende:

- Etter hvert som tallet på saker har økt, og de er blitt mer kompliserte, er det blitt stadig vanskeligere å gi entydige regler, lover eller mål.
- Det er blitt overført skjønn og beslutnings-myndighet til forvaltningen gjennom ram-melover og fullmaktslover.
- Skillet mellom politikk og administrasjon er blitt mer uklart, og styring og samordning er mindre enn noen gang ensidig knyttet til det å ha formell kompetanse til å treffe ved-tak.
- Det er blitt vanskeligere å instruere det administrative apparatet og opprette klare ansvars- og instruksjonslinjer.

- Utvidelsen av de ansattes medbestemmelserett og styrkingen av deres organisasjoner vil begrense de overordnede organers styringsmuligheter ytterligere.
- Tjenestemennene er ikke nøytrale regelansvendere, men arbeider først og fremst for de institusjonene de arbeider i.
- Det at tjenestemennene er kommet i et forhandlingsforhold til deler av samfunnet, skaper avhengigheter, men også muligheter for en sektorisering av forvaltningen som gjør samordning mellom ulike administrative organer vanskeligere.»

Meldingen vektla at Maktutredningen hadde vist styringens grenser. Det var viktig å drøfte dette forholdet for å bedre samfunnsstyringen og sikre helhetsinteressene i samfunnet. Et viktig virkemiddel ville være utformingen av offentlige institusjoner. Willoch-regjeringen vektla videre forenkling, delegering og desentralisering ved siden av en sterkere prioritering av hva som skal være det offentliges oppgaver. Det kunne «*reducere tallet på saker og detaljer som skal underlegges offentlig styring og kontroll.*»

Innstillingen fra utenriks- og kontrollkomiteen om stortingsmeldingen forelå først i juni 1985, jf. Innst. S. nr. 310 (1984–1985). Komiteen påpekte blant annet at Maktutredningen understøttet en oppfatning om at «*utviklinga har gått i retning av overføring av makt frå politiske og folkevalde styresmakter til administrasjonen.*»

1.3.2 Makt- og demokratiutredninger i Sverige

I 1985 ble det i Sverige nedsatt en maktutredning som hadde som oppgave å analysere makt og innflytelse innen ulike felter i det svenske samfunnet. Sluttrapporten ble presentert i 1990, jf. SOU 1990:44. Utredningen bidro først og fremst til en større offentlig debatt om makt- og demokratispørsmål. I løpet av 1990-årene ble det lagt fram rapporter fra en rekke utvalg og annet arbeid av relevans for demokratispørsmål mv., blant annet fra en lokaldemokratikomité (SOU 1993:90) og fra kvinnemaktutredningen (SOU 1998:6). I 1997 ble det nedsatt en parlamentarisk komité som skulle belyse de nye forutsetninger, problemer og muligheter som det svenske folkestyret stod overfor ved inngangen til 2000-tallet. Et tilleggsmandat fra 1998 gav utredningen som et særlig oppdrag å analysere årsakene til den lave valgdeltakelsen og foreslå tiltak for å øke medborgernes delaktighet og engasjement i det demokratiske systemet. Den såkalte Demokratiutredningen leverte sin innstilling i

februar 2000, jf. SOU 2000:1. Utredningen inneholdt en rekke særmerknader fra de ulike partiene som deltok i utredningen.

På bakgrunn av blant annet Demokratiutredningen (og hørings svar til denne), og en Kommunedemokratikomité (SOU 2001:48) som også var en parlamentarisk komité, la den svenske regjeringen i januar 2002 fram *Demokrati för det nya seklet* (Prop.2001/02:80) som presenterte en langsiktig strategi for å «*värna och fördjupa demokratin.*» Det ble foreslått følgende langsiktige mål:

- Valgdeltakelsen skal økes vesentlig. Et første delmål var økt deltakelse ved valget i 2002.
- En økt andel av befolkningen skal ha politiske tillitsverv («*förtroendeuppdrag*») i en eller annen form.
- Borgerne skal ha bedre muligheter til å delta og påvirke den politiske prosessen.
- Borgernes muligheter til å påvirke den politiske prosessen skal bli mer lik enn i dag. Andelen unge, arbeidsløse og personer med utenlandsk bakgrunn som deltar skal øke.

I meldingen *Demokratipolitik* til Riksdagen, jf. Skr. 2003/2004:110 fra mars 2004, ble det gitt en analyse av utviklingen for det svenske demokratiet siden 2002, og den framtidige innretningen for demokratipolitikken ble presentert. Det sies blant annet at trenden med redusert valgdeltakelse fortsatte også ved valget i 2002, men det pekes på at nedgangen var mindre fra 1998 til 2002 enn fra 1994 til 1998, hvilket skulle tyde på at nedgangstrenden er i ferd med å brytes. I tillegg til tiltak for å øke den politiske deltakelsen, vektlegger meldingen også tiltak som er av grunnleggende betydning for å verne og utdype det demokratiske samfunnet. Betydningen av å styrke arbeidet med menneskerettighetene understrekes. Respekten for alle menneskers likeverd og menneskerettighetene blir trukket fram som en forutsetning for at demokratiet skal kunne fungere.

I tillegg til de offentlig finansierte utredningene som er blitt fulgt opp av den svenske regjeringen, kan det også nevnes at det hvert år siden 1995 har kommet en rapport fra det svenske Demokratirådet. Rådet består av frittstående forskere som på oppdrag fra SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle) skal presentere analyser av demokratiets normer og virkemåte. Leder for demokratirådet er Olof Petersson som ledet den første svenske maktutredningen. Flere nordiske forskere, herunder også flere norske, har deltatt i arbeidet med rapportene. Den siste rapporten fra mars 2004 drøfter blant annet konstitusjonelle spørsmål og forholdet mellom stat og kommunesektor i Sverige.

1.3.3 Makt- og demokratiutredning i Danmark

Det danske Folketinget besluttede i mars 1997 å nedsette en dansk maktutredning. Bakgrunnen for dette var en utredning fra et folketingsutvalg, jf. Beretning nr. 6 Folketinget 1996–1997.

Prosjektet ble ledet av fem danske forskere under ledelse av Lise Tøgeby. Det ble produsert 80 bøker som del av prosjektet. Hovedresultater forelå i boken *Magt og demokrati i Danmark* i oktober 2003. De temaene som behandles, er i stor grad sammenfallende med temaene i den norske Makt- og demokratiutredningen. En forskjell er at utredningen i Danmark ikke er adressert til den danske regjeringen og ikke har vært behandlet i en høringsrunde.

I avslutningen konkluderes det blant annet med: (s. 402–405)

«De konklusjoner, der er blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den forudgående periode, har været forholdsvist positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både ressourcestærk og handleedygtig.

Vi har undervejs punkteret en række af de forfaldsmyter, som florerer i den offentlige debat. Befolkningens politiske deltagelse er ikke mindsket, og deltagelsesdemokratiet er ikke blevet afløst af et passivt tilskuerdemokrati. Derimod er der sket et skift fra kollektive til mere individualiserede deltagelsesformer. Afstanden mellem folket og eliten ser ikke ud til at være blevet større end tidligere, snarere tværtimod. Det har stort set været muligt at bevare den komparativt set høje grad af økonomisk og social lighed, der længe har karakteriseret Danmark. De politiske partier er svækkede og dermed også deres evne til at fungere som bindeled mellem befolkning og magthavere, men de synes at have fundet en ny stabilitet med færre medlemmer. Medierne har fået en større betydning for det politiske liv og sætter i stigende grad betingelserne for den politiske kommunikation, men medierne har ikke taget magten fra hverken folket eller de folkevalgte. Folketinget er sammenlignet med de andre nationale politiske institutioner styrket snarere end svækket. Det gælder dog ikke i forhold til EU, hvor en stadig stigende del af Folketingets lovgivning sker i form af tilpasning til EU's bestemmelser. Det er også en myte, at

den økonomiske globalisering har øget den økonomiske ulighed eller fjernet grundlaget for den danske variant af velfærdsstaten. Til gengæld har de voldsomt stigende transnationale kapitalbevægelser vanskelig- eller umuliggjort kontrollen over udlandsgælden, ligesom det kan være vanskeligt nationalt at kontrollere de store – herunder også danske – virksomheder, der i stigende grad opererer på tværs af landegrænser [...]

At det i mange henseender er gået godt og i mange henseender bedre end forventet er ikke nogen selvfølge. Det er et resultat af de politiske valg, der er foretaget gennem de seneste 20–25 år, og de kan omgøres igen gennem nye politiske valg. Den høje grad af økonomisk og social lighed er et resultat af den danske velfærdsstats stærkt omfordelende karakter, som ikke synes at skulle komme under økonomisk pres, men kan komme under politisk pres, f.eks. hvis der opstår et stærkt sammenfald mellem etniske og sociale skel – eller på grund af mere eller mindre tilsigtede effekter af politiske beslutninger. Den betydelige lighed i politisk deltagelse er et resultat af de store klassebaserede bevægelers aktivitet i det 20. århundrede og kan sættes over styr som følge af den stigende individualisering og de stigende uddannelseskrav. Overførsel af kompetence til EU indeholder truslen om et demokratisk underskud, hvis det ikke lykkes at øge opmærksomheden, deltagelsen og oplevelsen af indflydelse blandt almindelige borgere.

At udviklingen overvejende har været af positiv art, indebærer heller ikke, at alting er gået godt eller godt nok. Hvis vi holder beskrivelsen af forholdene op imod de demokratiske idealforestillinger, er konklusionen knap så flatterende. Der findes fortsatt betydelige sociale skel i det danske samfund, uanset om de i nogen grad har ændret karakter. De klareste skel går i dag mellem de velbærgede og de socialt marginaliserede og mellem majoritetsbefolkningen og de etniske minoriteter. Hvor stigende valgfrihed og respekt for den enkeltes autonomi er det dominerende princip i statens relationer til de første grupper, indgår der langt mere tvang og disciplinering i relationen til de sidste. På en række områder består der også fortsatt klare skel mellem mænd og kvinder, mest udpræget når vi nærmer os de mere magtfulde positioner i det danske samfund. Den politiske deltagelse i Danmark er omfattende, men ikke på alle områder, og der er tegn på, at vi i stigende grad kommer til at opleve en uddannelsesbaseret skævhed i deltagelsen. Det politiske livs retliggørelse og den større vægt på individuelle rettigheder medvirker til at øge retssikkerheden og kan være et nyttigt redskab

i undertrykte grupper kamp for ligestilling, men det medfører også en bekymrende forskydning af magtudøvelse fra politik til jura.

Målt i forhold til et ideal om en oplyst offentlig debat er der store mangler i reglerne om offentlighed og åbenhed i både lovgivningsprosessen og forvaltningen, og udviklingen ser ikke ud til at gå den rigtige vej. Massemediernes adgangs- og indholds krav er blevet styrende for den politiske kommunikation, hvilket udgør en trussel for kvaliteten af den politiske proces. Beslutningsprocesserne er blevet mere kaotiske: Mange politiske beslutninger præges af, at politikerne reagerer som lemminger på enkeltsager, og indimellem er det mediernes, der agerer lemminger. Andre politiske beslutninger er præget af, at de meget store og stærke interesseorganisationer – og indimellem også virksomheder – har en uigennemskuelig indflydelse på de politiske beslutninger. At vi har fået en mere mediekritisk befolkning forhindrer ikke, at det billede af de politiske processer, som formidles til befolkningen, ofte er forvrænget og mangelfuldt og derfor er et dårligt udgangspunkt for politisk stillingtagen. Pluralismen er ikke så omfattende, som vi nogle gange vil gøre den til. I lyset heraf er det vigtigt at erindre sig, at vi i betydeligt omfang selv bestemmer. De politiske handlemuligheder er omfattende. Både de kvaliteter og mangler, der er beskrevet ovenfor, er altovervejende et resultat af politiske valg.»

Den norske Makt- og demokratiutredningen har et betydelig mer negativt syn på demokratiutviklingen i Norge enn den danske utredningens vurdering av utviklingen i Danmark. Dette kan skyldes reelle forskjeller i utviklingen i Norge og Danmark, men det kan også skyldes ulike måter å tolke og vurdere sammenfallende utviklingstrekk på. Meldingen vil i gjennomgangen av de ulike temaene sammenholde vurderingene i den norske utredningen med vurderingene i den danske utredningen.

1.4 Høringsrunden

Ved brev av 1. desember 2003 ble høringsinstansene invitert til å kommentere Makt- og demokratiutredningen. Høringsinstansene ble bedt om

- «Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.
- Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og

demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

- Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.»

Høringsinstansene ble bedt om å ta utgangspunkt i NOU 2003:19, inkludert perspektivene formulert av Meyer og Skjeie.

Høringsbrevet ble sendt ut til om lag 250 instanser. I tillegg ble det vist til at også andre instanser eller privatpersoner kunne delta. Det er kommet inn vel 50 høringsuttalelser. Blant disse instansene er det blant annet frivillige organisasjoner innen en lang rekke interessefelt og samfunnsområder, statlige etater, flere forskningsinstitusjoner, arbeidslivsorganisasjoner og privatpersoner. De aller fleste avga vurderinger som gjaldt de to første hovedpunktene (beskrivelsen og vurderingene), men en rekke instanser kom også med konkrete forslag om hvordan makt- og demokratiforholdene kan endres. En del høringsuttalelser er korte og omhandler få temaer, mens andre høringsuttalelser er fyldige og kan beskrives som egne utredninger. Det er derfor vanskelig å yte full rettferdighet til alle de synspunkter som er kommet inn. I meldingen vil de ulike høringsuttalelsene underveis bli referert til for å belyse de temaene som meldingen tar opp. Som uttrykt vedlegg til denne meldingen oversendes høringsuttalelsene til Stortinget. Høringsuttalelsene er videre gjengitt i sin helhet på hjemmesiden til Statsministerens kontor (<http://www.dep.no/smk>).

1.5 Hovedinnretningen på meldingen

Det er i regi av Makt- og demokratiutredningen levert betydelige faglige bidrag på mange områder innen samfunnet. Forskere innen ulike fagområder med ulike perspektiver og metodisk tilnærming har gitt viktige bidrag til samfunnsdebatten framover. I forskergruppens sluttbok er funn og synspunkter fra de ulike rapportene sammenfattet, vurdert og spisset til. Ytterligere avgrensninger er gjort i sluttrapporten. Mandatet for utredningen la ikke opp til at den skulle gi normative vurderinger av utviklingen eller komme med tilrådinge om hva som bør gjøres for å forbedre demokratiets funksjonsmåte. Men utredningen har reist viktige utfordringer for det politiske systemet.

Regjeringen tar disse utfordringene. Makt- og demokratiutredningens konklusjoner slik de kommer fram i sluttrapporten, supplert med materiale fra sluttboken, vil bli nærmere analysert og vurdert. Det vil gjøres på bakgrunn av bidrag fra ulike

forskere som har skrevet rapporter og andre bidrag til Makt- og demokratiutredningen, høringsuttalelser, kommentarer til Makt- og demokratiutredningen fra forskere og annet materiale.

Det er gjort visse valg i avgrensningen av meldingen. Meldingen vil fokusere på det politiske demokratiets virkemåte, og ikke drøfte demokratiutviklingen i en mer utvidet forstand (for eksempel demokrati i organisasjonene, innen arbeidslivet eller i familien). Videre belyser utredningen en del forhold som nylig har vært grundig drøftet av Regjeringen i andre stortingsmeldinger mv. På andre felt er det pågående utredninger som Regjeringen vil følge opp på et senere tidspunkt. Det må understrekes at manglende drøfting i denne meldingen av ulike temaer ikke betyr at Regjeringen vurderer de ulike temaene som mindre viktige, verken allment eller sett i forhold til makt- og demokratiutfordringer. Regjeringens håndtering av ulike temaer går fram av følgende oversikt:

- En del av temaene i utredningens kapittel om *Statskapitalisme uten strategi* er tatt opp i St.meld. nr. 1 (2004–2005) *Nasjonalbudsjettet 2005* som drøfter bruk av Norges kapitalstyrke. Også St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen* belyser utfordringer knyttet til landets økonomiske framtidsutsikter.
- Forhandlingssystemet for lønnsoppgjørene (jf. meldingens avsnitt om *Den norske modellen i arbeidslivet*) er drøftet blant annet i to offentlige utvalg (jf. NOU 2000: 21, og NOU 2003: 13), jf. også oppfølging i St.meld. nr. 2 (2002–2003) *Revidert nasjonalbudsjett 2003*.
- En del spørsmål i forbindelse med språkutviklingen, jf. utredningens kapittel 10 om *Det koloniale språkhierarkiet*, er drøftet i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.
- Norges internasjonale stilling og norsk utenrikspolitikk, jf. kapitlet *Nasjonal symbolmakt og «Norge» som internasjonal merkevare*, er blant annet drøftet i St.meld. nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer* og i St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*.
- Forholdet mellom stat og kirke, jf. avsnittet *Kirkens makt på retur* i utredningen, blir utredet av et offentlig utvalg som skal legge fram sin innstilling innen utgangen av 2005.
- Sluttrapporten beskriver viktige utfordringer for politikken knyttet til frivillige organisasjoner, jf. rapportens kapittel 4 *Nye organisasjonsformer*. Regjeringens mål for frivillighetspolitikken er skissert i Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjon for 2005, jf. St.prp.

nr. 1 (2004–2005). Kultur- og kirkedepartementet er fra 2005 tillagt ansvaret for å samordne Regjeringens arbeid for frivillig virksomhet.

1.6 Sammendrag av meldingens kapitler

Denne meldingen gjennomgår og drøfter de mest sentrale utfordringer som reises i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport og sluttbok. Meldingen er delt inn i syv kapitler der kapitlene 2–7 presenterer seks hovedutfordringer som Regjeringen ønsker å belyse særskilt gjennom denne meldingen.

Folkestyret (kapittel 2)

Makt og ansvar hører sammen. Den instans som har makt, må også ta ansvaret for konsekvensene av maktutøvelsen. Det gjelder i forholdet mellom Storting og regjering, mellom stat og kommune, og i forholdet mellom rettsorganer og politiske myndigheter. Når makt og demokratiutviklingen i Norge skal vurderes, tar Regjeringen utgangspunkt i at denne må måles mot hvordan makt og ansvar er sammenkoblet, og i hvilken grad den ivaretar demokratiets respekt for alles likeverd. Demokrati er mer enn flertallsstyre, og Regjeringen understreker at visse begrensninger på flertallsstyret tilhører de grunnleggende forutsetninger for et demokrati. Individuelt rettighetsvern og rettsikkerhetsgarantier er viktige elementer i denne sammenheng.

Meldingen drøfter Makt- og demokratiutredningens påstand om et folkestyre i forvitring. Holdningsdata viser at tilliten til det demokratiske systemet i Norge generelt er høy. Men et fungerende demokrati trenger også aktive borgere som deltar i det politiske systemet. En nærmere analyse av politisk deltakelse, både gjennom valgdeltakelse, partimedlemskap og andre former for politisk deltakelse, vil derfor stå sentralt. På samme måte som utredningen, er Regjeringen bekymret for en synkende deltakelse i lokale valg. Samtidig understreker Regjeringen at alternative deltakelsesformer også er viktige når makt- og demokratiforholdene skal vurderes. Slik deltakelse kan bidra til at saker reises og synspunkter debatteres. Brukersynspunkter, direkte kontakter og lokal organisering og engasjement er viktige også i et demokrati som er basert på representativt demokrati.

Regjeringen understreker at det er viktig for demokratiets legitimitet at alle grupper deltar, slik at et bredest mulig spekter av interesser kan bli iva-

retatt. Deltakelsen blant unge ved valg er lav. Forslag om å senke stemmerettsalderen til 16 år er kommet fram i høringsrunden. Regjeringen vil fastholde de vurderinger som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) og ikke tilrå senket stemmerettsalder. Regjeringen ser det som viktig at innspill fra unge tas på alvor i det politiske system.

Videre setter meldingen søkelys på endrede styringsformer ved fristilling av offentlige etater, utskilling av selskaper og konkurranseutsetting. Regjeringen vil understreke at en endring i innretning av offentlige virkemidler ikke i seg selv bør beskrives som en svekkelse av folkestyret. En betydelig andel av verdiskapningen kanaliseres gjennom offentlige budsjetter samtidig som samfunnet blir stadig mer komplekst. Dette tilsier en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene og styringsambisjoner som er fokusert mot hensiktsmessig, overordnet styring, snarere enn finstyring av alle detaljer i samfunnsøkonomien. Slik kan en mer genuint politisk rolle for folkevalgte organer rendyrkes, der fokus i større grad er på kvalitet i de offentlige tjenester og ytelser.

Makt- og demokratiutredningen har reist viktige problemstillinger knyttet til forholdet mellom Storting og regjering. Ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering blir ifølge utredningen uklar og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til.

Meldingen gjennomgår erfaringer med mindretallsregjeringer. Forskning kan ikke dokumentere at mindretallsregjeringer ikke kan føre en langsiktig politikk. Videre framheves at kompromisser kan beskrives positivt ved at de kan virke samlende og i større grad enn rendyrkede gjennomslag for et enkelt partis synspunkter, kan reflektere velgernes «midtstandpunkt».

Det er behov for klare ansvarsforhold mellom regjering og Storting.

På bakgrunn av foreliggende grunnlovsforslag drøfter meldingen ønskeligheten av å innføre en ordning med innsetningsvedtak. I flere land er det ordninger der parlamentet voterer over statsministerkandidater eller hvor regjeringserklæringen utløser en tillitsvotering. Det er etter Regjeringens syn uklart hvorvidt en ordning med innsetningsvedtak vil bidra til bedre parlamentariske forhold. Om Stortinget ønsker å vurdere dette nærmere, bør uansett en rekke forhold avklares.

På bakgrunn av foreliggende grunnlovsforslag drøftes innføring av en oppløsningsrett slik at nyvalg utskrives. Ulike utforminger av en slik rett

med eksempler fra andre land beskrives og det skisseres fordeler og ulemper.

Meldingen drøfter ordningen med anmodningsvedtak. 20–30 år tilbake i tid var det gjerne fra null til fire-fem slike vedtak i året. I de senere år har det blitt langt flere anmodningsvedtak. Regjeringen merker seg de vurderinger som er kommet fram når det gjelder bruk av anmodningsvedtak. Regjeringen vil understreke at den vil følge opp Stortingets vedtak ut fra de forutsetninger som kommer fram i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Regjeringen er enig i Stortingets prinsipielle tilslutning til en restriktiv bruk av anmodningsvedtak. Meldingen drøfter forslaget i Dok.nr.8:57 (2003–2004) der det foreslås at alle private forslag som har budsjettkonsekvenser, oversendes regjeringen. Forslaget ble ikke bifalt. I lys av gjennomgangen av forholdet mellom Storting og regjering ser Regjeringen fordeler ved at private forslag med budsjettkonsekvenser oversendes regjeringen. Dette kan bidra til et bedre beslutningsunderlag og mer helhetlige vurderinger.

Meldingen peker på at budsjettreformen av 1997 med gjennomføringen av samlede rammevedtak før jul i stor grad synes å ha vært vellykket. Systemet med samlede rammevedtak ved budsjettårets start gjelder imidlertid ikke for de budsjettvedtak som Stortinget fatter i løpet av budsjettåret. Regjeringen mener at dagens praksis i for stor grad svekker rammevedtaksprinsippene og at det kan være positivt med den disiplinering og de begrensninger som ligger i økte krav til etterlevelse av de rammene som ble fastsatt ved budsjettets start. En mulighet kan være å krevne at alle forslag om bevilgningsendringer må behandles sammen med forslag om inndekning. En annen mulighet kan være å begrense forslag om bevilgningsendringer til behandlingen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett om våren og nysalderingen på høsten. Et sammenfall i tidspunkt for behandling av bevilgningsforslag i gjennomføringen av budsjettet, kan kombineres med samlet votering av bevilgningsendringer på disse to tidspunktene. Det kan unntaksvis oppstå behov for bevilgningsendringer utenom disse tidspunktene, men en kan tenke seg at det settes opp prosedyrer som gjør dette vanskeligere. Regjeringen mener at det kan være grunnlag for å vurdere dagens budsjettordninger nærmere. Et siktemål kan være å vurdere nærmere ordninger som kan gi mer konsekvent overholdelse av rammer gjennom året.

Gode og ryddige ansvarsforhold og konstruktivt arbeid til beste for landets innbyggere krever god vilje fra alle parter. Det kan legges ned et bety-

delig arbeid i å presisere og forbedre regelverk som angår ulike vanskelige politiske situasjoner. De beslutninger som fattes, kan likevel være uheldige hvis det ikke finnes vilje til å inngå nødvendige kompromisser og vilje til å etterleve intensjonen i ulike regelsett. En god styring krever vilje fra alle parter til å inngå brede samarbeidsløsninger når det er nødvendig.

Makt- og demokratiutredningen har reist viktige utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold mellom regjering og Storting. Det påligger begge statsmakter å ta tak i disse utfordringene.

Rettsliggjøring (kapittel 3)

Rettsliggjøring er et sentralt tema i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport og er også det tema som drøftes av de fleste av høringsinstansene. «Rettsliggjøring» innebærer at forhold som tidligere lå innenfor de folkevalgtes kompetanseområde, flyttes over til rettslige organer, og at det politiske organets makt begrenses tilsvarende.

Regelproduksjon innebærer ikke i seg selv en maktoverføring til dømmende myndighet. Gjennom å klargjøre og presisere rettstilstanden vil Stortingets lovgivningsvirksomhet oftest være et uttrykk for politisk handlingsrom – og ikke for en svekkelse av dette. Dette kan stille seg annerledes dersom lovgivningen er preget av bruk av skjønnsmessige begreper og overføring av kompetanse på bredere, mindre spesifikke grunnlag til frittstående, rettslige organer.

Balanseringen av hensynet til flertallets beslutnings- og styringsrom på den ene side og mindretallets beskyttelse og deltakelsesmulighet på den annen skjer kontinuerlig, blant annet gjennom Stortingets egne vedtak. Det kan imidlertid noen ganger være grunn til å stoppe opp og analysere de bredere konsekvenser av vedtakenes «sum» og vurdere om det danner seg et bilde av trender for maktfordeling – og i så fall om dette er trender som er ønsket av de folkevalgte, også når de ses i en større sammenheng.

Mange av de utfordringene som knytter seg mer generelt til bruk av rettsregler i et demokrati, vil berøre de regler som utgår fra internasjonale avtaler. Internasjonale rettslige avtaler er i noen grad preget av upresise formuleringer som tolkes av internasjonale organer. Samtidig er Stortingets mulighet til å påvirke innholdet i internasjonale regelverk Norge har sluttet seg til, atskillig mindre enn muligheten til å endre nasjonal lovgivning. I et makt- og demokratiperspektiv representerer dette særskilte utfordringer for de folkevalgtes rom for styring.

Meldingen gjennomgår flere eksempler på anvendelse av internasjonale rettsregler på nasjonale forhold. Det fremgår at konsekvensene i en del tilfeller har vært uforutsette. Innarbeiding av internasjonale regelverk i nasjonal rett drøftes. Det gis i denne forbindelse en nærmere behandling av spørsmål som reiser seg ved bruk av forrangsbestemmelser i inkorporasjonslover.

Forholdet mellom staten og kommunene (kapittel 4)

Sentrale elementer i statens styring av kommunene er regelverk, finansiering og plassering av ansvarsområder. I et lengre tidsperspektiv synes det på mange områder å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som Storting og regjering har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene side, og den faktiske politikk på den annen side. Et uttrykt ønske om å styrke kommunenes rolle viser seg over tid å komme i konflikt med konkrete vedtak som fattes sentralt. Dette er etter Regjeringens syn en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid. Det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp. Regjeringen vil vise denne viljen.

Selv om kommunene er pålagt å ivareta et tjenesteområde og dette i betydelig grad er lovregulert, kan variasjonene i kommunale valg i forbindelse med oppgaveløsning være store. I meldingen gjennomgås lovreguleringen av de ulike tjenestektorene og de mer generelle reglene for kommunal virksomhet. Veksten i kommunenes ressursbruk og i den kommunale sysselsetting har vært betydelig. Regjeringen er opptatt av at det må være ryddige forhold mellom stat og kommune når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene.

Mens statlig ansvar kan medføre en fare for at offentlig forvaltning og tjenesteytere blir oppsplittet og at borgerne møter et fragmentert offentlig apparat, gir lokalt politisk ansvar nærhet mellom politikere og innbyggere og dermed mulighet for mer fleksible og kreative løsninger. Kommunenes brede oppgaveportefølje og lokale tilknytning gir de beste muligheter for effektiv og nær samordning av de ulike behov den enkelte har. Det er derfor etter Regjeringens syn bare gjennom en sterk kommuneforvaltning framtidens velferdsutfordringer kan møtes.

Kjønn og makt (kapittel 5)

Likestilling mellom kjønnene er et viktig premis for demokrati og som ledd i arbeidet for en jevnere maktfordeling. Det er også viktig for å sikre at det samlede ressurs- og talenttilfanget i befolkningen fullt ut blir benyttet. Meldingen gjennomgår og drøfter flere av de temaer som løftes fram både i utredningens sluttrapport, sluttbok og i særuttalelsen til utredningsmedlem Hege Skjeie.

Meldingen går nærmere inn på spørsmål knyttet til politikk og demokratisk deltakelse, familie og privatliv – herunder vold i nære relasjoner, arbeidslivet og diskriminering på flere grunnlag samtidig, såkalt multidiskriminering. I kapitlet om likestilling i arbeidslivet omtales problemer i forbindelse med kjønnssegregering i utdanning og arbeidsmarked, lønn og ledelse og styrerepresentasjon. På bakgrunn av høringsuttalelsen til UHO drøfter meldingen et forslag om opprettelse av en like lønnskommisjon. Regjeringen støtter intensjonen i forslaget om økt likelønn mellom kvinner og menn. Imidlertid finner den etter en samlet vurdering at det ikke nå vil være hensiktsmessig å opprette en likelønnskommisjon slik som foreslått.

Den fortsatte mannsdominansen på samfunnets toppnivåer er en stor utfordring for samfunnet som helhet. Arbeidet må både rettes inn mot ledelsesnivået og mot styrene. Regjeringen ønsker å styrke dette arbeidet blant annet gjennom å sikre kvinner en bedre representasjon i styreposisjoner.

En mangfoldig, flerkulturell befolkning (kapittel 6)

Meldingen gjennomgår utviklingen når det gjelder utdanning, arbeidsmarked og politisk deltakelse. Bildet som avtegner seg er sammensatt. I St.meld. nr. 49 (2003–2004) som kom etter Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, gis området en grundig gjennomgang. Det er positive utviklings trekk. For førstegenerasjons innvandrere utvikler levekårsforholdene seg positivt med økt botid. Levekårene er også bedre for etterkommere enn for førstegenerasjons innvandrere. Samtidig er det flere bekymringsfulle trekk ved utviklingen. Når det gjelder førstegenerasjons innvandrere, har flere grupper svak tilknytning til arbeidsmarkedet og den politiske deltakelsen er begrenset.

I St.meld. nr. 49 (2003–2004) stiller Regjeringen opp fire fokusområder for innsatsen framover: 1) Innvandrede foreldres selvstendige ansvar for å fremme sine barns muligheter i det norske samfunnet, 2) Like muligheter i utdanning for barn og unge som vokser opp i Norge, 3) Innpass og like muligheter på arbeidsmarkedet og 4) Likeverdige

tenester som tar hensyn til ulike behov i ulike befolkningsgrupper. Innretning av tjenester med fokus på brukernes behov og økt valgfrihet vil her være viktig.

Å sikre politisk og sivil deltakelse for alle grupper, og oppnå høy deltakelse på arbeidsmarkedet, vil stå sentralt. Regjeringen understreker at den virkelige prøvesteinen på om vi får til mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er hvordan etterkommerne av førstegenerasjons innvandrere vil plassere seg i samfunnsbildet når de blir voksne.

Medier, makt og demokrati (kapittel 7)

Meldingen går nærmere inn på medienes rolle og utvikling i et demokratiperspektiv. Det trekkes fram synspunkter og perspektiver som supplerer og nyanserer Makt- og demokratiutredningens konklusjoner på feltet.

Medienes makt og rolle gjør mediene til en sentral del av ytringsfrihetens – og dermed også demokratiets – infrastruktur. Medienes funksjon som selvstendig politisk aktør er nært knyttet til løsrivningen fra de politiske partiene og utviklingen av en maktkritisk selvforståelse. Politiske virkemidler overfor mediene – enten det er tale om regulering, tilskuddsordninger eller annet – kan kompromittere medienes uavhengighet. Det er derfor viktig at slike virkemidler blir utformet og forvaltet på en måte som sikrer tilliten til medienes uavhengighet.

Et viktig ledd i arbeidet med en ny ytringsfrihetsbestemmelse i Grunnloven har vært å trekke opp grensene mellom medienes frihet og andre sentrale hensyn og rettigheter, som personvern, privatlivets fred, rikets sikkerhet, helse, moral osv. Den vedtatte grunnlovsbestemmelsen fastslår de grunnleggende rammene både for medienes maktutøvelse i samfunnet og for offentlig mediepolitikk og medieregulering. Staten skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Mediepolitikken og IKT-politikken er viktige ledd i myndighetenes oppfølging av dette ansvaret. Det er et viktig mediepolitisk mål å opprettholde et mangfold av medier for å sikre befolkningen tilgang til et bredt spekter av informasjon og meningsytringer.

Regjeringen understreker at dette offentlige ansvaret ikke opphever medienes eget ansvar for å ivareta og utvikle sin samfunnsrolle. Med begrunnelse i medienes særskilte samfunnsoppdrag, har samfunnet innrømmet medienæringen visse fordeler, bl.a. økonomiske støtteordninger og en særlig fri stilling. Både samfunnsrollen i seg selv og de

privilegiene som denne rollen fører med seg, forplikter.

Det er behov for bred offentlig debatt om langsiktige konsekvenser av ulike politiske beslutninger. Medienes fokus på enkeltsaker og personspørsmål, gjerne med kortsiktig tidshorisont, kan

derfor representere en utfordring for demokratiet. Regjeringen vil fortsatt bidra til langsiktighet i det politiske arbeidet, og understreker at også mediene har en viktig rolle å spille for å bidra til en bred, offentlig debatt.

2 Folkestyret

2.1 Innledning: Makt og demokrati

Alle mennesker er likeverdige, uavhengig av individuelle kjennetegn, egenskaper og gruppetilhørighet. Regjeringens utgangspunkt er at bare et demokrati som legger til grunn at alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse, kan ivareta denne respekten for folks likeverd.

Fordelingen av goder og byrder i et samfunn bestemmes i stor grad ved politiske beslutninger. Staten skiller seg fra andre sammenslutninger ved at den har enerett på bruk av tvangsmakt. Et nødvendig minimumskrav til et demokrati er at det gir befolkningen et vern mot misbruk av denne makten. Men dette er ikke tilstrekkelig. I vårt samfunn er det bred enighet om at ambisjonene når det gjelder å utvikle demokratiet må være høyere enn dette. Regjeringen legger vekt på å desentralisere beslutninger og gjøre det mulig med reell politisk innflytelse for alle. Makt og ansvar hører sammen. Den instans som har makt, må også ta ansvaret for konsekvensene av maktutøvelsen. Det gjelder forholdet mellom Stortinget og regjeringen, mellom stat og kommune, og i forholdet mellom rettsorganer og politiske myndigheter. Når makt- og demokratiutviklingen i Norge skal vurderes, er Regjeringens utgangspunkt at denne må måles mot i hvilken grad den ivaretar demokratiets respekt for alles likeverd, og hvordan makt og ansvar er sammenkoblet. Regjeringen legger til grunn at demokrati er noe mer enn rent flertallsstyre. Også individuelt rettighetsvern og rettssikkerhetsgarantier er grunnleggende elementer i demokratiet.

2.2 Makt- og demokratiutredningens diagnose

Flertallet i Makt- og demokratiutredningen presenterer et bilde av at folkestyret forvitrer. Utredningen hevder at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre, dvs. et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer, er i tilbakegang. Folkestyret som regjeringsform hevdes å være i forvitring snarere enn i omforming. Utredningen påpeker at demokrati ikke bare bygger på makt gjennom folkevalgte organer, men også på

rettigheter og rettsgarantier, ulike former for deltakelse utenom valg, og påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Ifølge flertallet er dette former for tilleggsdemokrati som supplerer folkestyret som formelt beslutningssystem, men som ikke kan erstatte det.

«Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillett mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig.» (sluttrapporten s. 60–61)

Dissensen fra Hege Skjeie uttrykker uenighet i et slikt syn på folkestyrets utvikling. Rettighetsfesting handler, slik hun ser det, om muligheter for individuell og kollektiv *bemektigelse* og ses på som grunnlagsdemokrati snarere enn tilleggsdemokrati.

Makt- og demokratiutredningens diagnose av det norske demokratiets virkemåte og utviklingstrekk er, om den legges til grunn, en alvorlig utfordring for vårt politiske styringssystem. Utredningen peker på sentrale problemstillinger knyttet til for eksempel lokaldemokratiets framtid, og utfordringer ved rettsliggjøring. Samtidig viser den faglige diskusjonen om diagnosen, både i form av dissensen fra Hege Skjeie og fra ulike høringsuttalelser og kommentarer fra forskere, at det er behov for å reflektere nærmere over det politiske demokratiets utforming og begrunnelse.

2.3 Forventninger, avveininger og idealer for det moderne demokratiet

2.3.1 Forventninger til staten i en mer individualisert verden

I tradisjonelle samfunn gir familietilknytning og fødested sterke føringer på utviklingsmuligheter, yrkesvalg og valg av ektefelle. I et moderne samfunn oppløses slike føringer. Gruppetilhørigheter blir svakere. Med økt utdanningsnivå og større grad av økonomisk selvstendighet (ved økt yrkesdeltakelse for kvinner), får enkeltindivider både

kapasitet og vilje til å være mer selvstendige i forhold til sosiale fellesskap og økt selvbevissthet i forhold til offentlig tjeneste- og myndighetsutøvelse. Eksempelvis var både lovverk og holdninger hos pasienter for 50 år siden basert på at legen visste best, mens moderne pasientlovgivning legger vekt på at pasienten har rett til informasjon og medvirkning ved behandling. Generelt påvirker denne utviklingen i retningen av individualisering også de forventninger samfunnsmedlemmene har til politiske beslutninger og politikkenes grenser.

Omfanget og innretningen av felles politiske løsninger er vanligvis den sentrale politiske konfliktlinje i et demokrati. De offentlige utgiftenes andel av BNP økte i mange europeiske land fram til noe etter 1980, og flatet deretter ut, jf. St.meld. nr. 8 (2004–2005) s. 62. I Norge har det offentliges andel av BNP økt fra om lag 40 pst. i 1975 til noe over 45 pst. i 2003. På viktige velferdsområder og innen utdanning er tilbudet, som i hovedsak er offentlig finansiert, økt sterkt. Samtidig har det skjedd endringer i synet på hvilke oppgaver som bør være et offentlig ansvar og hvilke som bør være et privat ansvar. Mens eksempelvis ansvaret for utbygging av teletjenester i større grad har blitt privat, har finansiering og utbygging av tilbudet knyttet til tilsyn av og omsorg for barn i større grad blitt et offentlig ansvar.

Det vokste etter hvert fram en større skepsis til effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon og hvordan statens myndighetsutøvelse burde være. Offentlig sektor har blitt omdannet, ved fristilling av etater, ved selskapsomdannelser og ved at tjenesteproduksjon har blitt konkurranseutsatt. Innbyggernes valgfrihet har blitt økt, og deres rettigheter til ulike offentlige tjenester har blitt styrket. Økt bruk av markedsløsninger har medført behov for uavhengige organer for å sikre forbrukerinteresser. Forholdet mellom denne omdanningen av offentlig sektor og konsekvenser for folkestyret blir nærmere gjennomgått i kapittel 2.5, og i kapittel 3 om rettsliggjøring.

Regjeringen vil understreke at en endring i innretning av offentlige virkemidler ikke i seg selv bør beskrives som en svekkelse av folkestyret. Slike endringer kan tvert i mot være en naturlig respons på økt vektlegging av individuell selvbestemmelse også i forhold til offentlige tjenester, samtidig som det offentliges ansvar for de grunnleggende velferdstjenester beholdes.

2.3.2 Avveining mellom påvirkningsmulighet og størrelsen på den politiske enheten

En side ved demokratisk styre er befolkningens kontroll over politiske beslutninger. Ytringsfrihet, offentlig innsyn og frie valg er sentrale elementer i en slik kontroll. En annen side er i hvilken grad samfunnets politiske styre faktisk har makt til å påvirke innbyggernes livssituasjon. Hvis en stat for eksempel er dominert av utenlandske forhold og aktører, er statens makt liten og det er liten verdi i å påvirke statens handlinger.

Det vil måtte foretas en avveining mellom disse to sidene ved demokratisk styre. I antikkens Aten ble det for en begrenset andel av byens mannlige innbyggere praktisert direkte demokrati, der byens innbyggere på byens torg bestemte felles anliggender. Direkte kontroll med politiske beslutninger ble vektlagt. Men allmøtedemokrati er tidkrevende og mest hensiktsmessig i mindre politiske enheter. Hvis innbyggernes interesser blir påvirket av adferd fra mange andre mennesker, gjerne bosatt langt borte, er det behov for å utvikle større politiske enheter. Men større enheter kan gjøre det vanskeligere med like stor direkte påvirkning av beslutninger. Påvirkning ved hjelp av representasjon blir dermed nødvendig.

Det moderne demokratiet har vokst fram som et representativt demokrati der ulike grupper blant innbyggerne gradvis har fått mulighet til å la seg representere i lovgivende forsamlinger. Utviklingen av det moderne demokratiet skjedde parallelt med utviklingen av nasjonalstaten og var en del av nasjonsbyggingen. Et felles språk og en felles kultur utgjorde forutsetninger for demokratiske beslutninger og muliggjorde felles løft ved utbygging av infrastruktur og velferdsordninger.

Globalisering er en samlebetegnelse på alle de kreftene som gjør verden mindre – og som innebærer at det som skjer ett sted i verden i økende grad får betydning for enkeltmennesker, bedrifter og samfunn andre steder i verden. Mange oppfatter i dag landegrenser og nasjonalstater som stadig mindre viktige som rammer for menneskelig samhandling i sin alminnelighet og særlig for økonomisk samhandling. Utviklingen innen moderne økonomi, med et økende omfang av internasjonale transaksjoner og stadig større muligheter for global kommunikasjon, peker i denne retning. Makt- og demokratiutredningen refererer til de mest dystre spådommene på slutten av 1990-tallet som gikk ut på at globaliseringen ville skape massearbeidsløshet ved at teknologien gjorde mye menneskelig arbeid overflødig. Flernasjonale storkonserner

ville tømme de politiske institusjonene for makt og innflytelse, og de rike landene ville oppleve en velferdskrise etter hvert som kapitalen fløt dit hvor kostnadene var lave og fortjenesten stor. Men Makt- og demokratiutredningen påpeker at dette ikke har slått til i Norge. Staten har fortsatt handlingsrom i forhold til private og utenlandske markedsaktører.

Regjeringen vektlegger globaliseringens muligheter, jf. St.meld. nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*. Gjennom å åpne for samhandling mellom mennesker skaper globaliseringen nye muligheter for verdiskaping, velferd og utvikling. Samtidig ser vi at mange land og grupper faller utenfor den positive utviklingen. Det er viktig at alle mennesker i verden gis de samme mulighetene. Regjeringens mål er å legge til rette for at det enkelte menneske skal kunne realisere sine evner, slik at flest mulig skal kunne oppleve globaliseringens tidsalder som en verden av muligheter, ikke begrensninger.

St.meld. nr. 19 (2002–2003) gir en grundig drøfting av utfordringene i globaliseringens tidsalder. Det legges vekt på at det internasjonale samarbeidet må styrkes, regionalt og globalt, gjennom forpliktende regelverk og effektive, legitime og demokratiske institusjoner. Deltakelse i multilateralt samarbeid innen FN er en hovedprioritet i norsk utenrikspolitikk. Samtidig understrekes at det er behov for en nasjonal politikk for å kunne utnytte globaliseringens muligheter, blant annet ved å modernisere og effektivisere offentlig sektor.

Store utfordringer for verdenssamfunnet er grenseoverskridende i sin natur. Terrorisme, internasjonal kriminalitet og globale miljøforurensninger er eksempler på utfordringer som overskrider de enkelte lands styringsmuligheter. Regjeringen vil understreke at regionale og globale politiske utfordringer må møtes med politiske tiltak på tilsvarende nivå.

Det er ulike syn på hvordan dette bør gjøres, og hvordan Norge bør delta. Særlig har det vært en viktig demokratisk debatt om Norges forhold til EU. Noen vil vektlegge de demokratiske mulighetene et medlemskap vil kunne gi ved å åpne for deltakelse i felles beslutninger om internasjonale utfordringer. Andre vil vektlegge at EU-organene ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillt krav til demokratisk deltakelse og at en del beslutninger tas på et overnasjonalt nivå som burde vært ivaretatt på nasjonalt nivå med aksept for nasjonale variasjoner. To folkeavstemninger har vært avholdt. Ved avstemningen i 1994 var deltakelsen 89 pst., noe som er den høyeste noensinne i norsk politisk his-

torie. Dette illustrerer samtidig at den politiske interessen og deltakelsen er stor ved viktige valg knyttet til rammebetingelsene for Norge.

Den danske maktutredningen vektlegger at en ikke bør overdrive globaliseringens betydning for politikktutformingen i Danmark.

«Politikk gjør en forskjell, og politik styrer også samfundet. Eksempelvis behøver man blot se til et naboland som Tyskland for at finde en velfærdsstat, der er lige så dyr som den danske, men har en helt annen indretning – hvilket både påvirker befolkningens hele levevis og den forskellige måde, landenes økonomier fungerer på. Derfor kan det ikke sterkt nok understreges, at politikkenes rolle går langt ud over blot at tilpasse sig endringer i det omgivende samfund.» (Togeby m.fl. 2003 s. 38)

Både for land som er medlemmer og for land som ikke er medlemmer av EU, blir viktige politiske beslutninger avklart og bestemt på lokalt eller nasjonalt nivå. Utformingen av offentlige tjenester som angår folks hverdag, det være seg eldreomsorg, skole, helse eller barnehager, bestemmes innenfor det nasjonale demokratiske system. Pensjonsspørsmål, prioriteringer innen offentlige finanser (for eksempel hovedprinsipper for skattesystem og skattenivå) og infrastruktur (veiutbygging og/eller kollektivsatsinger) er viktige strids-spørsmål for det nasjonale politiske systemet. Og systemet har handlingsrom til å svare på utfordringer knyttet til slike spørsmål. Regjeringen mener derfor at det er viktig å videreutvikle det nasjonale folkestyrets vilkår også i globaliseringens tidsalder.

2.3.3 Demokratiske idealer: En avveining mellom vekt på avstemninger, vekt på konsensusdannelse og konstitusjonelle forhåndsbegrensninger

En gruppe mennesker som skal fordele byrder og goder mellom seg, kan ha to tilnærminger til hvordan en på demokratisk vis skal gjøre dette: 1) En kan formulere ett eller flere forslag til vedtak og avholde avstemninger mellom disse, etter bestemte prosedyrer. 2) En kan ta sikte på å diskutere seg fram til enighet og dermed overflødiggjøre formelle avstemninger.

Avstemningstilnærmingen bygger på at en skal summere gruppemedlemmenes opprinnelige ønsker og interesser, og ved beslutningsprosedyrer komme fram til den løsning som tilfredsstillt folks ønsker best mulig. Den tar utgangspunkt i at demokrati er lik flertallsstyre. En slik tilnærming

Boks 2.1 Problemer med avstemningsregler

Et grunnleggende utgangspunkt i et demokratisk system er at flertallet skal bestemme. Men det kan være uklart hva slags flertall som kreves, og det kan være ubestemt hva flertallsbeslutningen er. Hvordan regler for voteringer utformes, kan avgjøre hvilke vedtak som gjøres.

For det første må det avklares hvilket flertall som skal kreves. En kan tenke seg at det alternativet som får flest stemmer, blir vedtatt. Et slikt prinsipp kalles *simpelt flertall*. Gitt at det er tre alternativer det skal stemmes over i en omgang, vil det kreves over 33 1/3 pst. av stemmene for å vinne. Et mer krevende flertallskrav vil være å kreve *vanlig (eller rent) flertall* som betyr minst 50 pst. av stemmene. I visse tilfeller (for eksempel knyttet til grunnlovsendringer) kan det kreves *kvalifisert flertall* (dvs. for eksempel minst 2/3 av stemmene). Et krav om *absolutt flertall* innebærer at det kreves oppslutning av minst halvparten av dem som kan stemme. Hvis ikke alle deltar i avstemningen, innebærer dette i praksis kvalifisert flertall.

Dernest må det avklares hvordan avstemningen skal foretas. Ved valg mellom minst tre alternativer i parlamentariske forsamlinger, er det vanlig å ha flertrinns avstemninger. I visse tilfeller kan det tenkes at det finnes såkalte roterende flertall. Alternativ A kan foretrekkes framfor alternativ B. B foretrekkes framfor alternativ C, mens alternativ C foretrekkes framfor alternativ A. I slike tilfeller er det ubestemt hva flertallet går inn for. Dette paradokset er kjent som Condorcets paradoks etter en fransk matematiker i det 18. århundre. Avstemningsprosedyren vil da bestemme hva som blir vedtatt.

I Stortinget benyttes den såkalte *seriemetoden* ved avstemninger. Den går ut på å ta opp til avstemning alternativene som foreligger, *ett for ett* i en på forhånd fastsatt rekkefølge inntil et alternativ oppnår flertall. I mange andre lands parlamenter (Storbritannia, Finland og Sverige) benyttes den såkalte *eliminasjonsmetoden*. Her tas alternativene opp til avgjørelse *to og to*. Det alternativet som vinner i den parvise sammenlikningen, går videre til neste trinn, mens det alternativet som får flertall mot seg elimineres. Vedtaket fattes endelig når de to siste alternativene settes mot hverandre.

Det finnes ikke perfekte avstemningsregler. Et kriterium er det såkalte Condorcet-kriteriet. Det sier at: Hvis det finnes et alternativ som er i stand til å slå alle andre foreliggende alternativer med rent flertall i parvise sammenlikninger (gitt oppriktig stemmegivning), så bør dette også bli det kollektive vedtak. Seriemetoden vil ikke nødvendigvis medføre at Condorcet-kriteriets vinneralternativ blir plukket ut. (Eliminasjonsmetoden vil for øvrig sørge for det.) Det er de siste 50 årene arbeidet mye med logiske utfordringer ved voteringer. Den amerikanske økonomen Kenneth Arrow som fikk Nobelprisen i økonomi i 1972, har vist at det ikke er mulig å forene flere rimelige krav til avstemningsprosedyrer. For en nærmere gjennomgang av problemer ved voteringer mv., se Hovi og Rasch 1993. Valg av voteringsregler og makt knyttet til å bestemme rekkefølge, kan være viktig. Det er viktig å vurdere de ordninger vi har. I kapittel 2.7 vil det bli redegjort for hvordan avstemningsreglene for budsjettvedtak i betydelig grad kan påvirke de endelige budsjettvedtak.

kan være rask og effektiv, men den har visse klare svakheter. For det første er det en rekke problemer i forbindelse med hvordan alternativer formuleres og voteringsordninger gjennomføres. Det er vanskelig å avklare hva som er flertallssynspunktet. Rekkefølgen på avstemningene kan bestemme de vedtak som fattes. For det andre må et demokrati også inneholde visse mindretallsgarantier. I boks 2.1 beskrives nærmere problemer med å finne fram til hva som er flertallets vilje.

Selv om problemene med å avklare hva som faktisk følger av flertallsprinsippet kan være alvorlige, er likevel det andre problemet med flertalls-

styre viktigere. Flertallsstyre kan utarte til flertallsdiktatur. Hvis alle beslutninger kan fattes med for eksempel rent flertall, kan et regjerende flertall bestemme prosedyreregler som begunstiger det eksisterende flertallet. Å sette opp valgkretser slik at man maksimerer antall representanter fra regjeringspartiet, kan være et eksempel på flertallsovergrep.

I et demokrati vil den enkelte i noen tilfeller tilhøre flertallet og vinne fram med sine synspunkter, mens en i andre tilfeller vil tilhøre mindretallet og måtte akseptere flertallets beslutninger. I noen situasjoner og samfunn kan det imidlertid utvikle

seg grupper av mennesker som permanent kommer i mindretall. Ofte vil slike skiller mellom flertall og permanente mindretall være basert på etnisitet eller religion. Grupper i permanente mindretall vil oppleve manglende likeverdighet som samfunnsborgere, og deres situasjon vil være preget av at de ikke kan hente noen fordeler ut av deltagelsen i samfunnsfellesskapet.

Det er et grunnleggende demokratisk utgangspunkt at hvert enkelt individ har visse rettigheter som ikke noe flertall skal kunne frata vedkommende. Prinsippet om flertallsavgjørelser som byggesteinen i et demokrati må derfor modereres både i retning av å sikre samfunnet mot at permanente mindretall oppstår, og at alle individer sikres et sett grunnleggende rettigheter. Videre vil en sentral utfordring for et demokratisk system være hensynet til senere generasjoner. Våre etterkommere har ikke stemmerett i dag. Deres interesser må likevel ivaretas.

Demokrati må på denne bakgrunn være noe mer og/eller noe annet enn å summere sammen enkeltpersoners ønsker gjennom avstemningsprosedyrer.

Et *alternativt demokratiideal* legger vekt på at en kommer fram til et vedtak som alle vurderer som gode og rimelige. Etter en åpen debatt der alle kommer med sine argumenter og der ikke enkeltpersoner dominerer debatten på grunn av status og makt, skal det beste argumentet vinne. Opprinnelige ønsker og oppfatninger fra enkeltmedlemmer om fordeling av byrder skal kunne omformes i lys av debatten. Forslag som vil overkjøre enkeltindividets rettigheter, etniske gruppers legitime interesser, eller på urimelig måte påvirke våre etterkommere, skal ikke kunne vinne fram i en slik ideell debattsituasjon.

Vedtak i mindre grupper vil ofte bli foretatt uten avstemninger. Gjennom en debatt kan det være mulig å bli enig om de beste argumenter. I tillegg kan en komme fram til kompromisser som ivaretar de ulike gruppemedlemmenes interesser på en rettferdig måte. Det er imidlertid også flere problemer med konsensusdannelse som demokratiideal. Det vil åpenbart være svært tidkrevende å diskutere enhver sak i store forsamlinger helt til en blir enig. I noen saker kan det være grunnleggende verdimotsetninger som en ikke kan bli enige om. I praksis kan dermed resultatet bli at kravet til konsensus blir at alle medlemmene får vetorett og at det ikke fattes vedtak som endrer status quo. Store organisasjoner kan ikke på ethvert tidspunkt styres med vekt på konsensus. I det praktiske liv må en foreta tillempinger og avbryte debatten og om nødvendig avgjøre saken med avstemninger. Ved

diskusjonen om en ny forfatningstraktat for EU våren 2004 var det for eksempel et viktig poeng å innføre større grad av avstemningsprosedyrer (dvs. redusere områder for enstemmighet) for å effektivisere beslutningsprosedyrene.

Samtidig er det en grunnforutsetning for et reelt demokrati at det finnes en levende debatt der argumenter brynes mot hverandre. Slik kan en finne fram til gode vedtak som sikrer alles interesser på en rimelig måte.

For å hindre at flertallet på urimelig vis overkjører mindretall eller enkeltindividets rettigheter, vil et viktig virkemiddel være å fastsette ulike begrensninger på hvilke beslutninger et flertall kan fatte. Konstitusjoner inneholder bestemmelser som skal hindre maktmisbruk knyttet til hvordan beslutninger fattes (for eksempel valgordninger). I tillegg er det vanlig å ha innholdsmessige begrensninger på flertallsbeslutninger i folkevalgte organer. Dette kan beskytte grupper som kommer i permanente mindretall, eller det kan sikre at enkeltindivider ikke kan overkjøres av statsmakten. Viktige slike paragrafer i den norske Grunnloven er for eksempel § 97 som forbyr lover med tilbakevirkende kraft og § 105 som skal sikre full erstatning ved ekspropriasjon. Også folkerettslige forpliktelser legger begrensninger på de vedtak som et flertall på et gitt tidspunkt kan fatte.

Det er viktig for Regjeringen å slå fast at visse begrensninger på flertallsstyret tilhører de grunnleggende forutsetninger for et demokrati. Hvor stort omfanget av bindinger på flertallsavgjørelser bør være, og hvordan slike bindinger bør håndheves, er sentrale spørsmål i et demokrati. Økte begrensninger kan være et demokratisk problem, men de trenger ikke være det. I kapittel 3 blir disse spørsmålene nærmere drøftet på bakgrunn av Makt- og demokratiutredningens vurdering av en tiltakende rettsliggjøring av politikken.

2.4 En vurdering av folkestyrets utvikling og situasjon i Norge. Deltakelsesmønster

Flertallet i Makt- og demokratiutredningen har levert en dyster diagnose for det norske folkestyret. I det følgende drøftes nærmere noen sentrale utviklingstrekk.

2.4.1 Mistillit til det politiske systemet?

Et levende demokrati er avhengig av interesse for politiske saker. Det vises i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport til at 20 pst. av de spurte

svarte at politikk var viktig for dem. Omkring 40 pst. sa at de ikke var interessert i politikk og at de fulgte lite med, mens 20 pst. hevdet at politikk ikke spilte noen som helst rolle for dem. Ifølge utredningen tyder tallene likevel på at den generelle politiske interessen snarere har økt enn gått tilbake siden 1960-tallet.

En innfallsvinkel til en vurdering av det norske folkestyrets «sunnhet» er hvorvidt systemet har tillit blant borgerne. I Medborgerundersøkelsen, som er en spørreundersøkelse i befolkningen om deltakelse og holdninger i regi av Makt- og demokratiutredningen, er det stilt spørsmål om: «*I det store og hele er du meget fornøyd, ganske fornøyd, ikke særlig fornøyd eller ikke fornøyd i det hele tatt med hvordan demokratiet fungerer i Norge?*» (Strømsnes 2003 s. 161) Her oppgir 4 pst. at de er meget fornøyd, 67 pst. oppgir at de er ganske fornøyd, 22 pst. er ikke særlig fornøyd og 4 pst. er ikke fornøyd i det hele tatt. Målt i forhold til et sett av påstander om politikere er det mer negative vurderinger. 25 pst. er helt enig i at «*[D]e som sitter på Stortinget og bestemmer tar ikke mye hensyn til det som vanlige folk tror og mener*», mens 47 pst. er delvis enig, 25 pst. er delvis uenige, og 3 pst. er helt uenige. Enda større mistillit uttrykkes til politiske partier. 82 pst. er helt eller delvis enig i påstanden om at «*[m]an kan aldri stole på at noe parti har tenkt å holde sine løfter.*» Tilliten er lav både blant kvinner og menn, unge og eldre og blant personer med høy inntekt og med lav inntekt.

Valglovutvalget ledet av fylkesmann Sigbjørn Johnsen, jf. NOU 2001: 3, trekker fram data som viser utviklingen i borgernes holdninger til det norske politiske systemet, også sammenliknet med andre land. Det er siden 1970-tallet i regi av EU blitt undersøkt hvorvidt borgerne er fornøyde med måten demokratiet fungerer på. Snittet for EU-landene lå i 1995 på 55 pst. Norge og Danmark toppet listen med en andel på over 80 pst. som var fornøyde med demokratiet. Lavest lå Italia med 20 pst. og Hellas med 30 pst. Tverrnasjonale studier av tilliten til det som omtales som demokratiske kjerneinstitusjoner (forsvar, rettsvesen, politi, parlament og offentlig forvaltning) viste en negativ utvikling fra 1981 til 1991, også for Norge. Imidlertid hadde Norge hatt en positiv utvikling på 1990-tallet. Det konkluderes med at de fleste samfunnsinstitusjoner ser ut til å ha stor tillit i den norske befolkningen. Når det gjelder tillit til politikerne, har den langsiktige trenden vært negativ i de fleste land, men utviklingen har ikke vært den samme i Norge. Tilliten ligger ifølge Valglovutvalget i dag litt over nivået på slutten av 1960-tallet.

I boken *Velgere i villrede* refereres det til sammenlikninger basert på tall fra samarbeidende valgforskningsprogram i perioden 1996–2001 (Aardal 2003). Også disse tallene viser høy tilfredshet med demokratiet i Norge. Når det gjelder oppfatning om partiers lydhørhet og politikeres kjennskap til hva folk tenker, er tilfredsheten mye lavere (henholdsvis knapt 40 pst. og vel 30 pst.), og Norge er heller ikke helt på topp sammenliknet med andre land. I en drøfting av utviklingen i Norge vises det blant annet at tilliten steg i forbindelse med 1997-undersøkelsen, mens den deretter sank fram til 2001. Tilliten ser ut til å svinge med ulike begivenheter. Høsten 1998 sank oljeprisen kraftig, kronkursen falt og rentenivået steg. Tillitsundersøkelser viste da kraftig synkende tillit til politiske institusjoner. Våren 1999 steg oljeprisen igjen og rentene vendte tilbake til et mer normalt nivå. Tilliten til institusjonene tok seg da kraftig opp igjen.

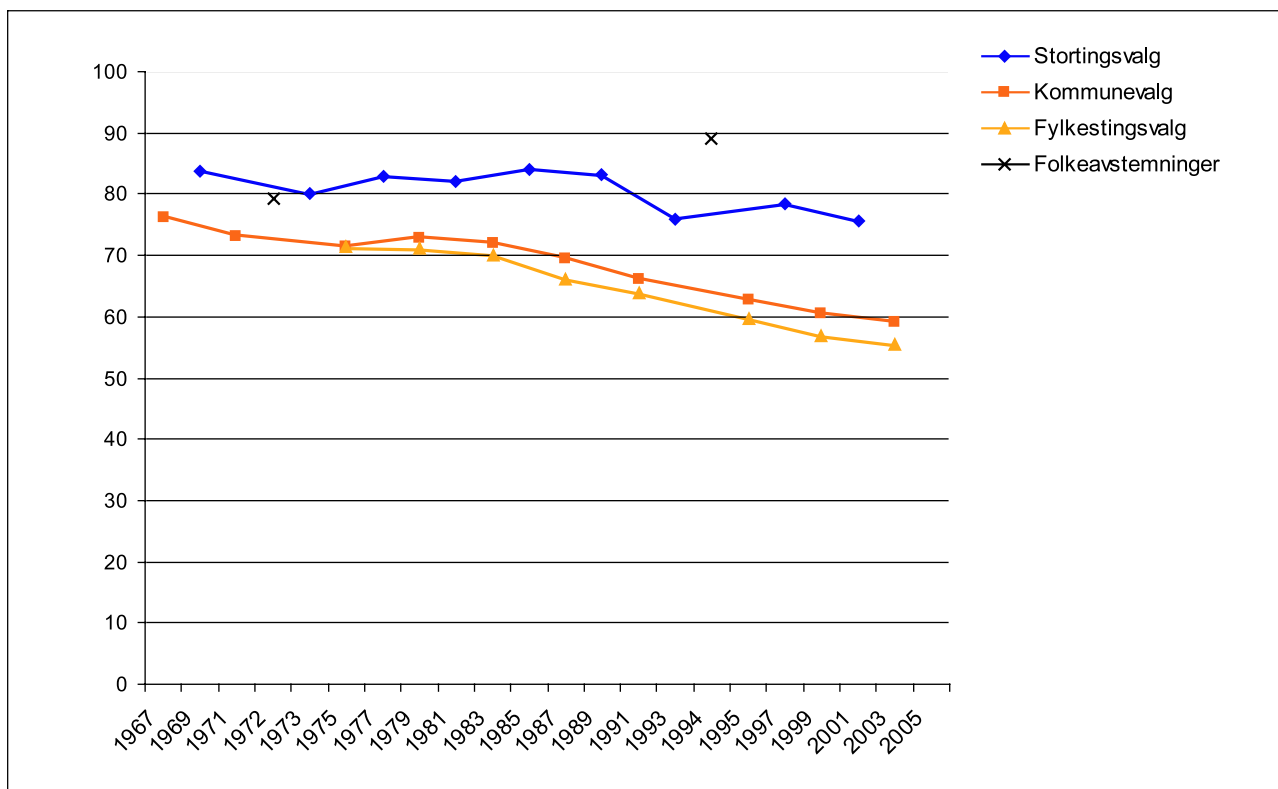
Det kan være vanskelig å tolke betydningen av slike tall. Valglovutvalget reflekterer noe nærmere over spørsmål om tillit til politikere. «*Et moderne samfunn ønsker seg kritiske borgere, og det eksisterer nærmest en norm om at borgerne skal forholde seg skeptisk til politikerne. Kritikkk oppfattes som politisk korrekt, stor tillit som naivt*», påpekes det blant annet i denne sammenheng, jf. NOU 2001: 3, kapittel 5.1.3.

Holdningsdata viser at tilliten til det norske demokratiske systemet generelt er høy. Det er etter Regjeringens syn et viktig demokratisk aktivum. Men et fungerende demokrati trenger også aktive borgere som deltar i det politiske systemet.

2.4.2 Valgdeltakelse i Norge

I sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen sies det blant annet følgende: «*Valgdeltakelsen er sunket jevnt ved både riks- og lokalvalg, og mest for dem med lav utdanning og inntekt.*» (sluttboken s. 78)

Figur 2.1 viser en relativt jevn nedgang i valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalg, fra over 70 pst. for begge valg i 1975 til under 60 pst. i 2003. Siden det ble innført direkte valg til fylkestinget fra 1975, er disse valgene avholdt samtidig. Det er i hele perioden høyere valgdeltakelse ved kommunevalget enn ved fylkestingsvalget. Fram til 1987 ble denne forskjellen større, men den har vært mer stabil etter dette. Når det gjelder deltakelsen ved stortingsvalg, er utviklingen mindre jevn. I de tre siste valgene har deltakelsen vært på vel 75 pst., mens deltakelsen i de foregående valg i perioden var på vel 80 pst. Selv med en slik reduksjon, er valgdeltakelsen i et lengre tidsperspektiv ikke



Figur 2.1 Utviklingen i deltakelse i valg og folkeavstemninger fra 1967 til i dag. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, blant annet NOS C 621, 622, 710

spesielt lav. Den er for eksempel høyere enn på 1920-tallet og omtrent lik valgdeltakelsen i 1945 da den var på vel 76 pst. Deltakelsen ved folkeavstemningene har vært stor, særlig i 1994 da den var på 89 pst. Det vil si mer enn 13 prosentpoeng høyere enn ved stortingsvalget året før.

Et moment som trekkes fram for å forklare forskjeller i valgdeltakelse, er konflikt og konkurranse ved valget. Den lavere valgdeltakelsen ved kommunevalgene sammenliknet med stortingsvalg, kan knyttes til at de politiske alternativene er mindre klare og intensiteten i valgkampen gjennomgående er lavere (Aardal 2002 s. 31f). Et utbredt synspunkt er at statlig overstyring av kommunene kan bidra til å redusere interessen for lokalvalg. I kapittel 4 gis det en nærmere drøfting av vilkårene for det lokale selvstyret.

Et moment ved vurdering av nivået på valgdeltakelsen kan være om det er de samme personene som permanent lar være å stemme. Valgforsker Bernt Aardal trekker fram at det er svært få som lar være å stemme flere valg på rad. Med visse metodiske forbehold vises det til at det bare er 5 pst. i valgundersøkelsene som lot være å stemme både ved stortingsvalgene i 1993 og 1997. 12 pst. lot være å stemme både ved kommunevalgene i 1995 og 1999 (Aardal 2002 s. 36).

Valglovutvalget drøftet ulike tiltak for å øke deltakelsen i valg. En mulighet kan være databaserte løsninger for valg. Kommunal- og regionaldepartementet nedsatte i juni 2004 en arbeidsgruppe under ledelse av Bernt Aardal som innen utløpet av 2005 skal vurdere om og eventuelt hvordan det bør innføres mulighet for elektronisk stemmegivning her i landet. Ved behandlingen av Dok.nr. 8:76 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 35 (2004–2005), uttrykte flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen (alle unntatt representantene fra Fremskrittspartiet) at en burde avvete dette utvalgets arbeid før man eventuelt vurderte gjennomføring av elektroniske valg.

Makt- og demokratiutredningen hevder at det er blitt en økt sosial ulikhet i valgdeltakelsen knyttet til inntekt og utdanning. Likheter i mulighet for deltakelse er en demokratisk kjerneverdi og økt sosial ulikhet kan dermed være bekymringsfullt. Men i Valglovutvalgets oppsummering av utfordringene for det representative demokratiet, konkluderes det annerledes: «Det er et klart demokratisk fremskritt at det, over tid, har skjedd en sosial utjevning av valgdeltakelsen.» (NOU 2001: 3 punkt 5.3) I en fersk analyse av valgdeltakelsen ved lokalvalg, der også valg til og med høsten 2003 er analysert (Bjørklund 2005), hevder valgforskeren Tor

Bjørklund at utviklingen mht. inntekt og utdanning har vært ganske jevn i perioden 1971 til 2003. Det er relativt lik nedgang i deltakelsen for de ulike gruppene. Det kan imidlertid registreres en større nedgang i valgdeltakelse blant arbeidere sammenliknet med andre yrkesgrupper. Den klareste endringen i valgdeltakelsen i perioden følger ikke sosial status, men alder. Det er en betydelig økning av unge hjemmesittere. Mindre enn 40 pst. av velgere under 30 år avgav stemme i 2003.

2.4.3 Rollen til politiske partier

Oppbyggingen av politiske partier har vært sentral i utviklingen av det representative demokrati. Makt- og demokratiutredningen beskriver hvordan de politiske partiene er i ferd med å eldes ved at det er de middelaldrende og eldre som i størst grad deltar i valg og er partimedlemmer. Siden 1990 har det samlede antallet partimedlemmer blitt halvert. Sosial bakgrunn betyr mye mindre for valg av parti enn det gjorde før. Det er lite stabilitet i partivalg over tid. Partiene er ikke lenger kanaler for bred og langsiktig mobilisering.

Reduksjonen i antall partimedlemmer synes å være felles i de fleste europeiske demokratier, og kan i noen grad tilskrives økende individualisering.

I en egen studie i regi av Makt- og demokratiutredningen *Hva skjer med partiene?* (Heidar og Saglie 2002) gis det en grundig drøfting av utviklingen i partiaktivitet og holdninger blant landsmøtedelegater og partimedlemmer i de senere år. Studien drøfter ulike idealer for politiske partier i et demokrati. I massepartiet er det mange medlemmer som mobiliserer en hel sosial gruppe og styrer partiet gjennom landsmøte og programarbeid. Som en motsatt stilisert partitype kan en beskrive politiske partier som er styrt fra toppen ut fra den hensikt å vinne oppslutning i valg, og der medlemsoppslutning er mindre viktig. Ifølge studien har idealet i norsk politikk vært massepartiet. Siden 1990 har imidlertid antallet medlemmer samlet sett gått ned fra 417 000 til om lag 228 000 i 2000. Andelen av antall stemmeberettigede som er partimedlemmer har dermed sunket fra knapt 13 pst. til om lag 6 1/2 pst. De gjenværende medlemmene beskrives imidlertid som minst like aktive som partimedlemmene ved begynnelsen av 1990-tallet. Landsmøtets betydning og det forberedende arbeid knyttet til dette (med innspill til partiarbeid mv.) karakteriseres som like viktig som tidligere, men altså basert på færre medlemmer. Partiene beskrives ikke som spesielt topptunge og de er fortsatt sterkt koblet til organisasjonssamfunnet (Saglie og Heidar 2002). Også Demokratifinansieringsutval-

get (NOU 2004: 25) tegner et positivt bilde av norske partier. Det vises blant annet til at «*[f]orskningen friskmelder langt på vei partienes interndemokrati – til tross for sviktende medlemstall.*» (s. 33)

I spørreundersøkelser blant medlemmer i politiske partier var det i perioden 1991 til 2000 en økende andel som hadde politiske motiver for innmelding, og en redusert andel som nevner politisk miljø og passiv støtte som motiv (Heidar og Saglie 2002). Ifølge Medborgerundersøkelsen nevnt ovenfor er den viktigste begrunnelse for ikke å være medlem at folk vil ta stilling fra sak til sak og ikke la seg binde av bestemte politiske synspunkter. Opp mot 60 pst. nevner dette som et meget eller nokså viktig motiv for ikke å være partimedlem. Partisekretariatene oppfatter ifølge studien til Heidar og Saglie samfunnets individualisering som årsak til rekrutteringsproblemer. En reduksjon i antall partimedlemmer observeres generelt i Europa (med unntak av nye demokratier som Hellas, Ungarn, Slovakia og Spania). Tilbakegangen på 1990-tallet har vært størst i Østerrike og Norge. Men blant 20 europeiske land som er gjennomgått, ligger Norge og Østerrike blant de tre land med høyest medlemstetthet blant velgerne. Heidar og Saglie påpeker i denne sammenheng at høye medlemstall i utgangspunktet også gir størst tilbakegang.

Valglovutvalget peker på at en stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer, og at dette kan bety at stadig færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. Personstemmegivningen ved kommunevalg (dvs. bruken av muligheten til å rette på listene) har økt betydelig. Som andel av avgitte stemmer har den økt fra knapt 25 pst. i 1983 til over 35 pst. i 2003 (Bjørklund 2005). På bakgrunn av Valglovutvalgets vurderinger foreslo Regjeringen i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) at velgerne skulle få innflytelse ved personvalg også for fylkestingsvalg og stortingsvalg. Mens valglovutvalget foreslo en sperregrense på 5 pst, foreslo departementet 8 pst. med henvisning til at dette er grensen ved svenske riksdagsvalg. Stortinget, jf. Innst. O. nr. 81 (2001–2002), har vedtatt dette for fylkestingsvalg, men flertallet i Stortinget gikk mot at disse reglene i denne omgang skulle gjelde for stortingsvalg. I eget anmodningsvedtak ble Regjeringen bedt om å foreta en gjennomgang og evaluering av ordningen med velgerpåvirkning på personvalget ved fylkestingsvalget i 2003, jf. Innst. O. nr. 102 (2002–2003). I Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) er det gitt en vurdering av effektene av personvalgordningen ved fylkestingsvalget 2003 basert på en foreløpig rapport fra Rokkan-senteret. Erfaringene tyder på at velgerne

i stor grad deltok ved personvalget, men at de endringene som ble gjort på stemmesedlene bare i svært liten grad påvirket hvilke personer som ble valgt. Kommunal- og regionaldepartementet vil komme nærmere tilbake til evalueringen, særlig ordningen med personvalg ved kommunestyrevalg i kommuneproposisjonen senere i vår.

I ett henseende kan en si at de landsomfattende partiene er styrket de siste tiår ved at de nasjonale partiene stiller liste i en større andel av landets kommuner enn før (Bjørklund 2005). Dette gjelder i særlig grad «nye» partier som Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, men også i noen grad et parti som Høyre. Slik sett kan partiene i større grad enn før koble sammen det lokale nivå med det nasjonale nivået.

2.4.4 Deltakelse utenom valg til representative folkevalgte organer

I det foregående er det vist til en mindre reduksjon i valgdeltakelse og en betydelig reduksjon i medlemskap i politiske partier. Imidlertid kan politiske beslutninger og viktige avgjørelser om fordeling av goder og byrder påvirkes også gjennom andre kanaler. Det kan dreie seg om alt fra å skrive under på opprop, til ulike former for «politisk forbruk» (for eksempel boikott av visse produkter) til direkte kontakter. Makt- og demokratiutredningen viser til at deltakelse i opprop, demonstrasjoner og ulike former for direkte påvirkning av beslutningstakere har økt.

Ifølge Medborgerundersøkelsen som har kartlagt folks deltakelsesmønster, er det relativt få som har deltatt i politiske aksjonsgrupper eller liknende (6 pst.) eller deltatt i offentlige demonstrasjoner (9 pst.) Men betydelig flere (nesten 40 pst.) har i løpet av det siste året vært i direkte kontakt med enten en politiker, offentlig tjenestemann, media eller advokat for å få til en forbedring i samfunnet. Mest vanlig har det vært å ta kontakt med offentlig tjenestemann (29 pst.). Det er også en betydelig andel som oppgir at de har boikottet visse produkter (30 pst.), eller bevisst kjøpt varer av politiske, moralske eller miljømessige hensyn (44 pst.). Det er også en betydelig aktivitet i forbindelse med rollen som bruker. Ifølge undersøkelsen er det innenfor helsesektoren 37 pst. av dem det er aktuelt for som har gjort noe for å forbedre situasjonen. Framgangsmåten for dem som har gjort noe, har i hovedsak vært kontakt med lege eller ansvarlig for behandling (85 pst.), mens 15 pst. har byttet lege eller sykehus. Tilsvarende har 52 pst. gjort noe for å forbedre situasjonen på eget barns skole, vanligvis ved å ta kontakt med lærer eller annen skolean-

satt eller andre foreldre på samme skole. Bare et lite mindretall har byttet klasse eller skole.

Gjennomgående er det ganske lik deltakelse blant kvinner og menn. Det er en viss sosial skjevhet i deltakelsesmønster, i forhold til inntekt og særlig i forhold til utdanning. Økt utdanningsnivå gir gjennomgående høyere deltakelsesnivå. Det er imidlertid ikke de samme grupper mennesker som er overrepresentert innenfor alle former for deltakelse (Strømsnes 2003 s. 207). Ifølge Strømsnes er mye av bildet en sitter igjen med at ulike sosiale grupper til dels benytter ulike kanaler for politisk påvirkning, men at de aller fleste grupper likevel har tilgjengelig en kanal hvor de kan gi uttrykk for det de mener.

En form for demokrati som ikke er belyst i Makt- og demokratiutredningen, er bruk av folkeavstemninger. Enkelt saker kan forelegges velgerne direkte. Nasjonalt var det seks folkeavstemninger i det 20. århundre. I 1905 ble folket (den gang bare mannlige velgere) forelagt spørsmålet om oppløsning av unionen og spørsmålet om republikk eller monarki. I 1919 og 1926 ble det avholdt folkeavstemninger om alkoholforbud, mens en i 1972 hadde folkeavstemning om tilslutning til EF og i 1994 om tilslutning til EU. Lokalt ble det ifølge Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) i perioden 1970–2000 avholdt i overkant av 500 folkeavstemninger, blant annet om målform i skolen, alkoholspørsmål og kommunesammenslåinger.

I enkelte land (særlig Sveits, men også i visse delstater i USA) finnes muligheten for *folkeinitiativ*. Ved folkeinitiativ initieres folkeavstemninger av velgerne ved at en viss andel av dem kan drive gjennom en folkeavstemning, dvs. uavhengig av representative organers synspunkter eller tilslutning.

2.4.5 Samlet vurdering av deltakelse

Funnene fra Makt- og demokratiutredningen tyder på en endring i deltakelsesform. Det har vært en viss reduksjon i valgdeltakelse, særlig ved lokalvalg, og en betydelig reduksjon i partimedlemskap. Andre deltakelsesformer har økt i omfang. Deltakelsen blant unge ved valg er lav.

Et sentralt spørsmål er om de tall for deltakelse som er gjengitt er så lave at demokratiet som sådan er svakt. Professor Willy Martinussen hevdet for om lag 30 år siden at den politiske deltakelsen i Norge var svært begrenset. Dette hadde sammenheng med lav politisk interesse og følelse av avstand og avmakt i forhold til det norske politiske systemet. I tillegg var deltakelsen skjevt fordelt. Professor William Lafferty protesterte sterkt mot

denne konklusjonen og mente å kunne vise at deltakelsen var omfattende og stort sett lik mellom ulike sosiale grupper (Strømsnes 2003 s. 19ff). En samlet vurdering av demokratiets virkemåte vil avhenge av idealer for deltakelsesnivå og former. Selv om mange (blant samfunnsforskere og politikere) oppfatter politikk og politisk deltakelse som blant det mest sentrale i livet, krever ikke et demokrati at alle borgere deler dette synet. Politiske beslutninger og ordninger skaper etter Regjeringens vurdering rammeverk for at den enkelte, individuelt og i fellesskap, kan skape gode liv. Også former for deltakelse må vurderes i lys av hvordan de kan bidra til utviklingen av et godt samfunn.

Norges Fiskarlag har i en grundig høringsuttalelse betont at den viktigste politiske deltakelse ikke lenger foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser, men at mer reelle avgjørelser er flyttet til iverksettelsesfasen. Fiskarlaget setter dette i sammenheng med blant annet overføring av tidligere politisk styrte oppgaver til markeder og markedsaktører. Deltakelsesmønster kan av denne grunn endres. En endring i former for politisk styring, for eksempel knyttet til fristilling, vil bli drøftet i kapittel 2.5. Den danske maktutredningen er opptatt av en stigende bevissthet om at effekten av politiske vedtak først avklares ved gjennomføringen, og at derfor samfunnsforskning etter hvert har fått et bredere syn på politisk deltakelse. Politikken kan ikke bare besluttes på Stortinget. Hvilken virkning for eksempel en skolereform vil ha, vil avhenge av oppfølgingen i den enkelte kommune, og i siste instans hos den enkelte lærer.

I perioden 1996 til 1999 delte Kommunenes Sentralforbund ut en lokaldemokratipris. Tor Bjørklund (Bjørklund 2005) gjennomgår og drøfter begrunnelsene for tildelingene. Ulike demokratiementaler ble vektlagt. Løten kommune som fikk prisen i 1997, ble berømmet for å trekke inn brukere i styringen av kommunale tjenester. Kristiansand kommune som fikk prisen i 1998, fikk den for å legge opp til bred debatt og diskusjon utenfor den ordinære valgkanalens organer. Sollund kommune som fikk den i 1999, ble tildelt den for en sterk økning i valgdeltakelsen.

Det kan etter Regjeringens vurdering være for snevert å vurdere demokratiets levedyktighet kun etter direkte deltakelse i de representative kanaler. Å beskrive øvrige demokratiske kanaler bare som «tilleggsdemokrati» kan i noen tilfeller være misvisende. Også et representativt demokrati er avhengig av at saker reises og synspunkter debatteres. Brukersynspunkter, direkte kontakter og lokal organisering og engasjement er viktige også i et

demokrati som er basert på representativt demokrati.

En kan stille som et krav til politisk deltakelse at det skal ha et videre sikte enn ens eget ve og vel. Moderne politisk deltakelse kan ut fra dette vurderes som mindre allmenorientert enn den tradisjonelle deltakelsen. Men selv direkte myndighetskontakt som bruker for å ta opp egen eller egne barns situasjon, kan være motivert også ut fra andres situasjon (for eksempel andre elevers situasjon). Effektene kan i tillegg være positive for andre. Initiativ for å få gjort noe med lite tilfredsstillende forhold på sykehjemmet der en selv har pårørende, vil kunne bedre situasjonen også for andre.

Valglovutvalget drøfter ulike former for brukerstyring og brukervedvirkning. Brukervedvirkning kan bidra til at tjenestene i større grad utvikles i tråd med brukernes ønsker og behov. Dette vil også være en hovedmålsetning for de representative organene. Men det har vært reist en del kritikk mot økt brukerstyring ved at den kan undergrave de representative organene. Synet på kommunene som rene statlige serviceapparater kan forsterkes. Brukerstyring kan videre bidra til å gi brukere særrettigheter framfor andre interesserte borgere. For eksempel kan det være andre enn skolebarnas foreldre som kan være interessert i den lokale skolen. Valglovutvalget understreket at alternativet til brukerstyring imidlertid ikke trenger være mer politisk styring, men snarere en offentlig sektor der de sterke profesjonene fritt får legge premissene. Utvalget konkluderte med at brukerstyringen ikke bør skje på bekostning av representative organer, men i samspill med disse. Det er staten, kommune-styrene og fylkestingene som skal gi rammene, mens brukerne bør få innflytelse på institusjonsnivå.

Det er etter Regjeringens vurdering ikke bare ved å ta opp saker og gi uttrykk for sin misnøye (enten ved kontakt med politiske organer eller i brukerfora) at en handler demokratisk. Også ved å forlate en organisasjon og velge et annet tilbud, kan en bidra til bedring av kvaliteten både generelt og i den organisasjonen som forlates. Inspirert av danske og svenske erfaringer er noen norske kommuner i ferd med å prøve ut individuelt brukervalg knyttet til skole og eldreomsorg. Etablering av private skoler og private helsetilbud kan være en spore til skjerpet kvalitet også for offentlige tjenestetilbud. Det kan imidlertid være ulike utfordringer ved brukervalg, herunder begrenset befolkningsunderlag og mangel på leverandører som kan svekke den reelle muligheten til å etablere alternativer. Valg på tvers av kommunegrenser kan i noen tilfeller avhjelpe slike problemer. Private tilbud

med høye egenandeler kan bidra til å trekke ressurssterke vekk som brukere av offentlige tjenestetilbud og dermed kunne svekke dette tilbudet. Selv om det kan være slike mulige utfordringer med brukervalg, vil Regjeringen understreke at også det å «stemme med føttene» og velge alternative løsninger kan gi viktige bidrag til et bedre samfunn. Kommunal- og regionaldepartementet initierte i 2002 i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund et nettverk der kommuner ble invitert til å være med å prøve ut ulike modeller for brukervalg i kommunal tjenesteyting.

Regjeringen vil understreke betydningen av ulike alternative politiske deltakelsesformer. Det er imidlertid grunn til å fastholde at det er behov for de helhetsavveininger som kan skje ved mer tradisjonell politisk deltakelse, gjerne gjennom politiske partier.

Valglovutvalget viser til at partiutviklingen bedømmes ut fra massepartiet som ideal. Debatten preges av fortidens idylliserte bilde, der alle var aktive og utøvde innflytelse på politikken. Det konkluderes med at argumentene for tesen om partiernes forfall er svake og faktagrunnlaget tynt. Partiene har så langt ifølge Valglovutvalget, kanskje i overraskende stor grad, maktet å tilpasse seg et samfunn med omfattende og raske endringer.

Partiforskerne Knut Heidar og Jo Saglie (Heidar og Saglie 2002 s. 18) mener at vi trenger politiske partier. Hvis vi ønsker en meningsfull offentlig debatt om sentrale spørsmål, deltakelse og mobilisering av politisk interesserte samt stimulering til aktivitet, trengs partiene som vitale medlemsorganisasjoner:

- Partiene bidrar til en større sosial bredde i rekrutteringen til den politiske arenaen.
- Bredden i partiprogram og de saker som velgerne blir presentert for, vil bli mindre uten partier. Levende partiorganisasjoner hemmer ledelsens muligheter til å kaste prinsippene på båten når det passer.
- Partiene binder sammen personer lokalt med det sentrale nivået. Sentrum forankres i noen grad i periferien, og periferien harmoniseres som regel med sentrum gjennom de politiske partiene.
- Partienes demokratiske potensial ligger videre i den helhetstenkning som ligger i partiprogrammene som er møysommelig utarbeidet i organisasjonen.
- Partiene er viktige som utklekkingssted for nye ideer og forslag.

Politiske partier kan vurderes som viktige for å sikre de ovenfornevnte hensyn. Et demokratisk

system uten politiske partier ville ikke fungere godt. Men det er ikke slik at det bare er politiske partier som kan ivareta viktige hensyn. Et levende demokrati er etter Regjeringens vurdering også avhengig av at aktive samfunnsborgere, forskere og andre, gjennom det offentlige ordskiftet, hjelper til med å trekke langsiktige linjer i politikken. Et bredt medietilbud som legger til rette for alternative informasjonskilder, bidrar til dette, jf. nærmere drøfting i kapittel 7. Offentlige utredninger med bred deltakelse og kunnskapsbaserte innspill er også viktige elementer i et fungerende demokrati. Nye ideer kan klekkes ut også i andre fora enn politiske partier. Regjeringen mener at det er den samlede politiske deltakelsen og kvaliteten på den samlede offentlige debatten som vil være avgjørende for folkestyrets kvaliteter. Kvaliteten og legitimiteten til de beslutninger som fattes må vurderes i et slikt samlet perspektiv.

En sentral avveining i et demokrati er i hvilken grad en baserer seg på direkte demokrati i tillegg til det representative indirekte demokratiet. Dette kan gjøres ved bruk av folkeavstemninger.

Valglovutvalget foreslo et sett med regler som skulle regulere gjennomføringen av lokale folkeavstemninger. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) da Kommunal- og regionaldepartementet konkluderte med at det ikke var et reelt behov for statlig regulering av slike avstemninger. Stortinget vedtok ved behandlingen, jf. Innst. O. nr. 102 (2002–2003), å be Regjeringen utrede problemstillinger ved lokale folkeavstemninger. I Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) er det gitt en grundig vurdering av juridiske forhold og mulige effekter for det lokale demokratiet av bruk av folkeavstemninger, blant annet basert på lokale og internasjonale erfaringer. Kommunal- og regionaldepartementet vil ikke nå tilrå en ordning med bindende lokale folkeavstemninger drevet fram av initiativ fra innbyggerne. Det vil representere et brudd på det representative systemet som norsk kommuneforvaltning bygger på. Departementet vektlegger at det representative systemet i større grad enn folkeavstemninger om enkeltsaker gjør det mulig å sikre en helhetlig lokal politikk. Departementet finner det videre ikke formålstjenlig å foreslå en lovregulering av rådgivende folkeavstemninger.

På bakgrunn av forslag fra Valglovutvalget ble det i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) lagt fram forslag om at det innføres en regel om innbyggerinitiativ i kommuneloven. Reglene er utformet slik at kommunestyret eller fylkestinget forpliktes til å ta stilling i en sak som berører deres kompetanseområde innen 6 måneder, dersom minst 2 pst. av inn-

byggerne, alternativt 300 personer i kommunen eller 500 personer i fylkeskommunen, krever det. Kommunal- og regionaldepartementet vektla i denne sammenheng at innbyggerinitiativ kanaliserte saker inn i den representative kanalen. Valglovutvalget vektla at innbyggerinitiativ lokalt kan bidra til å bedre dialogen mellom partiene og borgerne. En slik lokal forslagsrett kan bidra til å fange opp det saksorienterte engasjementet og føre det inn i den representative prosessen på en ordnet og formell måte. Forslaget ble vedtatt, jf. Innst. S. nr. 102 (2002–2003) og trådte i kraft 1. juli 2003. Det finnes en del eksempler på bruk av innbyggerinitiativ, og også på at slike helt eller delvis har vunnet fram, jf. artikkel i Kommunal Rapport i september 2004 (Holmquist 2004).

Regjeringen vil understreke betydningen av det representative demokratiet. Det er viktig å vektlegge de grunnleggende demokratiske verdier knyttet til innbyggernes prioritering, ikke bare som brukere av ulike offentlige tjenester, men også som borgere med forpliktelse til å vurdere samfunnsutviklingen helhetlig gjennom blant annet deltakelse i valg.

En viktig forutsetning for meningsfull deltakelse er at velgerne har mulighet til å vurdere ansvarsforholdene. Konflikten mellom lokale og nasjonale politikere om hvem som har skylden for uheldige utviklingstrekk, eller kan ta æren for det som er bra, er på denne bakgrunn en utfordring for demokratiet. I kapittel 4 presenteres Regjeringens mål for forholdet mellom stat og kommunesektor. Vektlegging av lokalt selvstyre og lokalt ansvar står sentralt.

Et fungerende lokaldemokrati er viktig. Det gir en nærhet mellom offentlig makt og innbyggerne og er en viktig kanal for rekruttering av kandidater til nasjonale verv. Det er på denne bakgrunn grunn til bekymring for den lave valgdeltakelsen ved lokale valg. Lokaldemokratikommisjonen, jf. omtale i kapittel 4, har fått som mandat å foreslå tiltak som kan styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt. Ved behandlingen av forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle (SV) og Siri Hall Arnøy (SV), jf. Dok.nr. 8:83 (2003–2004) og Innst. S. nr. 34 (2004–2005) om tiltak for å øke valgdeltakelsen, var det enighet i kontroll- og konstitusjonskomiteen om å avvente kommisjonens anbefalinger før det eventuelt foreslås endringer i valgloven. Komiteen la imidlertid til grunn at det ble satset på et bredt spekter av virkemidler for å stimulere til økt valgdeltakelse også ved valget i 2005, blant annet informasjonsvirksomhet rettet mot førstepangsvelgere. Regjeringen vil komme tilbake med

oppfølging av Lokaldemokratikommisjonens forslag før kommune- og fylkestingsvalgene i 2007.

Andre deltakelsesformer enn deltakelse ved valg kan innebære forskjeller i reell innflytelse. Virkningen av såkalt «politisk forbruk» (for eksempel boikott av visse produkter) vil avhenge av deltakernes kjøpekraft og slik sett ikke tilfredsstillende den grunnleggende likhetsverdi som ligger i prinsippet om én person – én stemme. Imidlertid vil ofte andre deltakelsesformer også kunne forbedre det representative demokratiet. Eksempelvis kan aksjoner og debattytringer bidra til et mer informert beslutningsgrunnlag i representative organer. Lokal initiativrett kan også være en måte å bringe nye saker inn i den representative styringskjeden, og ikke svekke den grunnleggende likeverdighetsverdi som ligger i demokrati basert på valg.

Regjeringen vil videre understreke verdien av politiske partier. De kan bidra til helhetlige og uavhengige avveininger. Demokratifinansierungsutvalget la fram sin rapport *Penger teller, men stemmene avgjør* (NOU 2004: 25) i november 2004. Utvalget foreslår en rekke tiltak for å utvide allmennhetens innsyn i partienes finanser, samt endringer i offentlige tilskuddsordninger for partiene. Utredningen har vært på høring, og Regjeringen tar sikte på å legge fram en oppfølging av utredningen slik at Stortinget får anledning til å behandle saken før sommeren 2005.

2.4.6 Deltakelse for alle grupper

Regjeringen understreker at det er viktig for demokratiets legitimitet at alle grupper deltar, slik at et bredest mulig spekter av interesser kan bli ivare tatt. Det er ovenfor gitt en oversikt over deltakelsesmønsteret. Valglovutvalget hevdet at det har skjedd en sosial utjevning av valgdeltakelsen. Men bildet er ikke entydig. Det har skjedd en større nedgang i deltakelse blant arbeidere enn blant andre yrkesgrupper. Innvandrere deltar videre mindre i valg enn majoritetsbefolkningen. Dette gjennomgås nærmere i kapittel 6. Medborgerundersøkelsen tyder på visse forskjeller i øvrig deltakelse (dvs. utenom i tilknytning til valg), i forhold til inntekt og særlig i forhold til utdanning.

Lav valgdeltakelse vil være spesielt problematisk hvis de som ikke deltar generelt er misfornøyd med det politiske systemet. I en undersøkelse knyttet til lokalvalget i 1999 ble det stilt spørsmål om tilfredshet med måten lokaldemokratiet fungerte på. 85 pst. var meget fornøyd, eller nokså fornøyd med hvordan lokaldemokratiet fungerte i sin kommune. Og de som ikke stemte var nesten

like fornøyd (83 pst.) som de som stemte (86 pst.) (Bjørklund og Saglie 2000 s. 75).

Regjeringen arbeider for et inkluderende samfunn, jf. blant annet St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sentralt i dette arbeidet står satsing på deltakelse i arbeidslivet. Et inkluderende samfunn innebærer også mulighet for demokratisk deltakelse.

Norges Handikapforbund etterlyser i sin høringsuttalelse til Makt- og demokratiutredningen en debatt om de funksjonshemmedes forutsetninger for politisk deltakelse. Det vises til at valgloven ikke krever at valglokalene skal være tilgjengelige for alle og sikrer synshemmede mulighet for valg. Viktig informasjon fra det offentlige og massemedier er utilgjengelige for synshemmede, hørselshemmede og lesehemmede. Det er videre problemer med å kunne utøve politiske verv knyttet til tilgjengelighet for sakspapirer mv.

I St.meld. nr. 40 (2002–2003) presenterer Regjeringen en bred strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. I forskriftene til den nye valgloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), er det fastsatt regler som skal bedre adgangen til valglokalene for personer med nedsatt funksjonsevne og adgangen til å stemme for blinde og svaksynte uten hjelp fra andre. I St.meld. nr. 4 (2003–2004) er det redegjort for erfaringer med tiltak for å kunne legge til rette for deltakelse for blinde velgere ved valget i 2003. Det refereres blant annet til at Norges Blindforbund generelt var tilfreds med hvordan kommunene tilrettela stemmegivningen for blinde ved valget. Det er gitt tilskudd til et prosjekt i regi av Deltasenteret (Kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for funksjonshemmede) som blant skal gi hjelp og veiledning for å kunne legge til rette for deltakelse for funksjonshemmede ved valgene og som folkevalgte ved valgene i 2005 og 2007.

Som vist ovenfor, er valgdeltakelsen lav blant unge velgere. I en egen studie (Berglund 2003) som analyserer valgdeltakelse ved stortingsvalg fra 1965 til 1997, konkluderes det med at det er vanskelig å finne belegg for at ungdom på 1990-tallet skiller seg så veldig ut fra tidligere ungdomskull når det gjelder valgdeltakelse. Det har alltid vært slik at ungdom deltar sjeldnere enn andre. Denne analysen gir ikke signaler om at aldersforskjellene har økt over tid. Tall fra den siste lokalvalgundersøkelsen (Bjørklund 2005) kan imidlertid tyde på økte forskjeller i valgdeltakelse over tid for ulike aldersgrupper.

Ifølge Berglunds analyse varierer deltakelsen betydelig med ulike andre faktorer, noe som også kan bidra til å forklare lav deltakelse blant unge.

Deltakelsen øker ifølge Berglund for eksempel mer enn 10 prosentpoeng ved å endre sivil status fra ugift til gift eller samboende. Siden færre unge er gift/samboende, kan dette ha sammenheng med lav valgdeltakelse for unge. Det kan også være spesielle saker som kan engasjere unge velgere. Valgdeltakelsen blant unge synes å ha vært spesielt høy i 1989 – et valg som er beskrevet som et valg der miljøvern var i fokus.

Både Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Elevorganisasjonen er kritiske til den funksjon kommunale ungdomsråd i dag har. LNU og Elevorganisasjonen foreslår i sine høringsuttalelser at stemmerettsalderen settes ned til 16 år. LNU har ikke presisert om dette bør være både ved stortingsvalg og lokalvalg, mens Elevorganisasjonen presiserer at det bør gjelde bare for kommunevalg og fylkestingsvalg. Elevorganisasjonen viser til at det kan være problemer med at ikke-myndige skal ha lovgivende makt i Stortinget, men at dette ikke er relevant ved kommune- og fylkestingsvalg. Ungdom er også storforbrukere av kommunale tjenester.

Et klart flertall i Valglovutvalget (NOU 2001: 3) gikk mot å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg. Utvalget mente at stemmerettsalderen, også ved lokalvalg, burde følge myndighetsalderen, og mente prinsipielt at stemmerettsalderen burde være ens ved de ulike valgene. I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) som inneholdt forslag til ny valglov, sluttet departementet seg til Valglovutvalgets vurderinger og tilrådte ikke senket stemmerettsalder. Ved behandlingen i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 81 (2001–2002), gikk et klart flertall mot senket stemmerettsalder. Regjeringen vil fastholde disse vurderingene og vil ikke tilrå at stemmerettsalderen reduseres til 16 år.

Regjeringen erkjenner at den lave valgdeltakelsen blant unge er en utfordring. Det er også en utfordring, både for lokale og nasjonale myndigheter, å ta på alvor innspill fra unge (med og uten stemmerett) og å ivareta og dra nytte av det engasjementet som er rettet både mot lokale, nasjonale og globale utfordringer.

2.5 Nye politiske styringsformer og styringsambisjoner – svekket folkestyre?

2.5.1 Innledning

Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling i statlig styring der statseiendom har blitt privatisert, statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet blir styrt etter mønster av private

bedrifter. Foretak som tidligere gav offentlige tjenester til politisk styrt pris, er nå omdannet til markedsrettede selskap. Bak dette ligger det som beskrives som et liberalt styringsønske. Reformene skal ved effektivisering og konkurranse gi bedre tilbud til lavere pris og komme forbrukerne og klientene til gode. Markedsstyringen innebærer mindre detaljstyring av de løpende oppgavene, men samtidig økt styring gjennom lovverk og tilsyn. En mer overordnet politisk styring fører til at markedet og uavhengige aktører – som sentralbanken, rettsvesenet og tilsynsorganene – overtar oppgaver som tidligere har ligget innenfor den hierarkiske styrte forvaltningen og de politiske institusjonene.

Konsekvensene av de forvaltningsmessige reformene er, ifølge Makt- og demokratiutredningen, at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Ifølge utredningen skal politikken fastsette de overordnede rammene. I praksis forskyves imidlertid makt til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll, og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter. Dette skulle i teorien kunne avlaste offentlige budsjetter. I praksis er det ifølge utredningen imidlertid oppstått fiktive markeder der produsentmakt dominerer over forbrukerinteresser. Som eksempel hevdes det at frislippet av produksjon og overføring av elektrisk kraft er en markedsløsning som prismessig ikke har vært til forbrukernes fordel.

Utredningen viser videre til at reformer kan ha omstillingskostnader og utilsiktede virkninger. Viktige mål for offentlige tjenester – som rettssikkerhet, likebehandling og betryggende saksgang – er vanskelige å måle og kan bli skadelidende i effektiviseringsprosessen når forenklede målestANDARDER legges til grunn. Et problem som trekkes fram, er at styringsprinsipper som brukes i produksjonsbedrifter med entydige mål overføres til institusjoner hvor de kommer på tvers av virksomhetens egenart. Eksempler som nevnes er omsorgssektoren og kunnskapsinstitusjoner.

Utredningen hevder videre at den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men likevel sitter igjen med ansvaret. Som eksempel nevnes Norges Bank, der den politiske instruksjonen for renteregulering etter et bestemt inflasjonsmål gjør politikerne ansvarlige i siste instans, selv om de har gjort seg «maktesløse» så lenge instruksjonen gjelder.

New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse på reformer som har preget offentlig sektor i vestlige land de siste 20 årene. Reformidene kan ifølge Tom Christensen og Per Lægred

(Christensen og Lægred 2001) beskrives ved at offentlig sektor må vektlegge effektivitet, resultat, ledelsesorientering, konkurranse, marked og brukerne, og legge mindre vekt på regler, prosesser og interne hensyn. Christensen og Lægred har analysert tre hovedkomponenter ved NPM i norsk sammenheng: Mål- og resultatstyring, fristilling og konkurranseutsetting. Sammenliknet med anglo-amerikanske land har Norge hatt en gradvis og forsiktig tilnærming til NPM. I Norge har omfanget av reformer økt siden midt på 1990-tallet.

Makt- og demokratiutredningen har reist en viktig debatt om omleggingene av styringsfilosofi og -praksis. Det har særlig de senere år skjedd betydelige endringer i måten offentlig myndighet utøves på for å oppnå samfunnsmessige mål. I høringsrunden er det flere som har tatt opp og deler de bekymringene som utredningen reiser. *Norges Fiskarlag* mener at det «administrative handlingsrommet har blitt utvidet på bekostning av det politiske.» *Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon* mener at «[p]olitikere har trukket seg tilbake og fraskrevet seg ansvar fra flere avgjørelser ved å delegerer myndighet. Dette skjer både fra nasjonale myndigheter og ved at administrasjonen i flere kommuner får delegert beslutningsmyndighet» *Norges Handikapforbund* viser til at vi «ser tendenser til «ekspertvelde» på flere samfunnsområder, for eksempel helseforetakene og utskilte selskaper innen samferdselssektoren. Denne utviklingen fører til mangel på demokratisk innsyn [...]» *Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO* har et annet perspektiv. På bakgrunn av et større prosjekt om utviklingen innen utvalgte sektorer som ble gjennomført sammen med ECON Analyse til NAVOs 10-årsjubileum i 2003, sies det at «staten langt fra har sluttet å styre, men styrer gjennom andre teknikker enn den tradisjonelle etatsstyringen og instruksjonsmyndigheten.»

For å belyse nærmere bakgrunnen for omleggingene, kan det være nyttig å gå tilbake til et sentralt poeng i den forrige maktutredningen. Samfunnsmessige virkninger er summen av enkelt-handlinger og vedtak. I visse situasjoner kan det å vektlegge et spesielt hensyn i hver enkelt sak, ha som langsiktig virkning et dårligere resultat vurdert ut fra dette hensynet enn om en lot være å vektlegge hensynet i hver enkelt sak. Hensynet til sysselsettingssituasjonen for eksempel i et lokalmiljø kan tilsi at offentlige myndigheter går inn med selektive støttetiltak for å hjelpe en enkeltbedrift. Men over tid vil slike redningsaksjoner bidra til å sementere en uheldig næringsstruktur og medføre stadig større behov for støttetiltak. Den forrige maktutredningen introduserte begrepet «forhandlingsøkonomi» der bedriftene gikk i for-

handlinger med offentlige myndigheter for å få bistand, i stedet for å vende oppmerksomheten mot de nødvendige omstillingstiltak som markedet krevde. I stedet for å lytte til markedets dom, søkte man å påvirke de politiske vedtakene. Det har siden rundt 1980 skjedd en betydelig omlegging av næringspolitikken. De komplekse sammenhengene i en moderne økonomi tilsier tilbakeholdenhet med å «finstyre» politikken. Målet er nå å ha faste rammer for næringsvirksomheten, ikke virkemidler som kan anvendes i enkelttilfeller. Slik kan en oppnå det overordnede politiske målet om full systemsetting. Utviklingen kan i og for seg beskrives som en politikkenes retrett fra enkeltheter i næringspolitikken. Det er imidlertid ikke en svekkelse av overordnede politiske målsetninger. Ved å binde seg selv på denne måten, kan en etter Regjeringens vurdering oppnå bedre måloppnåelse enn ved detaljert styring og frihet til å kunne gripe inn gjennom politiske vedtak i hver enkelt situasjon.

I en kommentar stiller professor Erling Eide (Eide 2002) spørsmålet om det å binde seg til masten innebærer en politisk tilbaketrekning. En kan beskrive utviklingen slik at politikerne «*har trukket seg noe tilbake fra de daglige små slåsskamper, og har isteden konsentrert seg om de større systemslag [...]. Politikken er blitt prioritert fremfor noe av politikernes daglige strid.*» (Eide 2002 s. 215)

I tillegg til at bindinger av politisk maktutøvelse kan være begrunnet ut fra hensiktsmessighetsvurdering, kan det også være ulike idealer for hvorvidt det politiske rom skal være avgrenset, eller i prinsippet ubegrenset. Professor Rune Sørensen har i en artikkel¹ kritisert Makt- og demokratiutredningens vektlegging av et samfunnsorientert demokratiideal (Sørensen 2004). Sørensen skiller mellom et samfunnsorientert og et individorientert perspektiv. I et samfunnsorientert perspektiv er politikkenes domene i prinsippet ubegrenset, mens en i et individorientert perspektiv vil avlede samfunnsmessige mål fra individuelle interesser. Statens ambisjoner bør dempes og politikkenes dagsorden bør være begrenset. Omleggingen av statens styringsformer kan ses både som en selvbinding for å kunne styre mer effektivt i stort og som en reduksjon i ambisjonsnivået for statens virksomhet.

Det tradisjonelle utgangspunktet for forvaltningen i Norge er et hierarkisk styresett der makten utgår fra regjeringen. Neste nivå er departementene, mens alle etater er underordnet et departement. Det opprinnelige generelle utgangspunktet

Boks 2.2 «Å binde seg til masten»

I Homers Odysseen kom Odyssevs til sirenenes øy. Sirenene var kvinner som med sin sang forførte sjøfarere til å glemme styringen og seile på grunn. Etter å ha bli advart på forhånd, forberedte Odyssevs seg ved å be sitt sjømannskap *binde ham til masten*, for å gi ham mulighet til høre sangen uten å styre skuten sin på grunn. Mannskapet hadde vokst i ørene for ikke å høre sangen. Da Odyssevs under sangens fortryllelse bad om å bli sluppet fri, gjorde mannskapet som de var instruert til og bandt ham enda fastere til masten.

er at direktorater og etater er underlagt full styringsmulighet fra overordnet departement, også i enkeltsaker. Argumentene for et slikt strengt hierarki er at den gir direkte gjennomslag for prinsippet om at all offentlig makt utgår fra folket. Flertallet på Stortinget har mulighet for å gripe inn på nær sagt ethvert punkt. I de fleste vestlige land er forvaltningen bygd opp slik som i Norge. Imidlertid har Sverige også tradisjonelt hatt et prinsipielt forskjellig system, der forvaltningsmyndighetene har et selvstendig ansvar for enkeltsaker og der regjeringen bare kan gripe inn med generelle instruksjoner.

Det kan være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom a) offentlig produksjon av varer og tjenester som omsettes i et marked, b) offentlige velferdstjenester og c) offentlig myndighetsutøvelse der vedtak om goder og byrder fattes i kraft av offentlig enerett på vedtakskompetanse. I prinsippet kan den hierarkiske forvaltningsstrukturen tilordnes alle disse formene for offentlig virksomhet.

2.5.2 Offentlig næringsvirksomhet

I boks 2.3 er det gitt en oversikt over organiseringen av offentlig eid næringsvirksomhet i etterkrigstiden bygd på et bidrag av Tore Grønlie til Makt- og demokratiutredningen (Grønlie 2001).

Gjennomgangen i boks 2.3 viser at det har vært en demokratisk debatt om styringsformene. Endringene i de senere år har bygget på en oppfatning om at statlige intervensjoner kan hindre fornuftig forretningsmessig drift og at dette politiske hensynet (god avkastning på offentlig kapital) har blitt vektlagt sterkere enn tidligere. På en del områder som for eksempel elektrisk kraft, tele, post og jernbane er offentlige monopoler avløst av konkurranse ved etablering av markeder, og statlig virk-

¹ Skillet er utviklet av Johan P. Olsen, jf. også kritikken fra Olof Petersson i Den siste maktutredningen? i *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 4/2003

Boks 2.3 Organisering av offentlig næringsvirksomhet

Organiseringen av offentlig eid næringsvirksomhet kan beskrives på en skala fra helt ordinær forvaltningsstyring med bruttobudsjettering via nettostyrte virksomheter, statsforetak, statsaksjeselskap til deleide selskap med varierende eierandel.

A/S Norsk Jernverk og A/S Årdal Verk ble aksjeselskaper i 1946. Hensikten med denne organiseringsformen var at staten skulle kunne konkurrere på markedets premisser ved forretningsmessig frihet for aksjeselskapenes ledelse og styre i forhold til eierne. En skulle holde virksomhetene borte fra ordinær myndighets håndtering, særlig fra den ordinære statlige budsjettbehandlingen. Det var dårlige erfaringer med statsdrift i myndighetsregi før krigen (for eksempel Kongsberg Sølvverk), blant annet koblet til Stortingets langvarige behandling av forretnings- og budsjettspørsmål i full offentlighet. Det regjerende Arbeiderpartiet drev fram en slik fristilling av de statlige selskapene. Det ble tidlig fattet beslutninger i de nye statsbedriftene med viktige økonomiske og industripolitiske implikasjoner, og den ikke-sosialistiske opposisjonen fryktet at nærmest ethvert vedtak i selskaps spørsmål skulle kunne fattes uten deltagelse fra folkevalgte. Selskapene forvaltet statsmidler og Stortinget burde derfor ta eller kontrollere viktige økonomiske beslutninger.

I hele etterkrigstiden var styringsformene ved statsdrift et sentralt konfliktpunkt mellom regjering og opposisjon, blant annet eksemplifisert i tilknytning til statsrådsansvar for gruvelykkene i Kings Bay i 1962. Grønlie hevder at Stortinget fram til 1990-årene hadde erobret en langt sterkere posisjon i styrings spørsmål enn det som var forutsetningen på 1940-tallet. Blant annet vektlegges Riksrevisjonens etter hvert styrkede stilling i forhold til selskapskontroll. Ved behandlingen av Statoils styringsordning fra 1974 ville stortingsopposisjonen med Høyre i spissen ha sterke innskrenkninger i selskapets frihet. Resultatet ble en egen paragraf 10 i selskapets vedtekter, som innebar at saksområder «som må antas å ha politiske eller prinsipielle sider

av betydning og/eller kan få vesentlige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske virkninger» skulle behandles politisk. Stortinget skulle involveres med årlige meldinger om Statoils planer og prosjekter.

På 1980-tallet ble det en reduksjon i antallet statsaksjeselskap i industrisektoren, på bakgrunn blant annet av svake resultater. Samtidig ble det et sterkere ønske om at forvaltningsvirksomheter som tidligere hadde stått under direkte politisk og departemental styring, skulle få en friere stilling. Ved midten av 1990-tallet var Telenor (1994), Statkorn Holding (1995) og Arcus (1996) blitt aksjeselskap. Også Telenor fikk en «§ -10 ordning» tilsvarende Statoils, men denne gikk ifølge Grønlie noe lenger. Paragrafen åpnet for politisk styring av betydelig omfang – om politikerne så ville.

Det har siden midten på 1990-tallet skjedd et betydelig skifte i synet på statlig eierskap. Statlige selskaper har blitt delprivatisert (Statoil og Telenor) eller solgt helt ut (Norsk Medisinaldepot). I forbindelse med delprivatiseringene av Statoil og Telenor ble «paragraf 10»-ordningene fjernet. En kunne ikke ha politisk hemmende vedtektsbestemmelser for børsnoterte selskaper. Grønlie bemerker at «[d]en sikringsmekanismen som hadde vært en grunnleggende betingelse for fristillingen fra forvaltningsform så sent som ved midten av 1990-årene, og som på mange vis representerte realiseringen av Stortingets 50-årige styringsambisjoner overfor statsaksjeselskapene, fikk altså i Telenor en levetid på fem år.»

Grønlie tolker endringene med bakgrunn i et grunnleggende holdningsskifte. Historisk har statlig eierskap normalt hatt andre primærformål enn å tjene penger. Det har først og fremst vært de ikke-forretningsmessige hensynene som har begrunnet de politiske styringsbehov. Med en snevrere målsetning for statlig forretningsdrift (verdiskaping eller avkastning), vil statlige intervensjoner kunne oppfattes som hemmende på verdiskapingen. Hemmende vedtekter må ut fra et slikt syn fjernes.

somhet (som tidligere hadde monopol) er omgjort til konkurranseutsatte selskaper. På et vis kan utviklingen beskrives som politisk tilbaketrekning. Men det kan også beskrives som en selvbinding

om ikke å kunne gripe inn i enkeltbeslutninger slik at den langsiktige effekten i forhold til verdiskaping blir positiv. Høyere verdiskaping kan bidra med midler til høyere prioriterte politiske formål. I

meldingen som fulgte opp den forrige maktutredningen, jf. St.meld. nr. 44 (1982–1983), uttrykte den daværende regjering:

«Regjeringen vil understreke at det offentliges hovedoppgave i den økonomiske politikken må være å utforme rammebetingelser, bl.a. lovgivning, skattlegging, planlegging, kontroll og tilrettelegging av infrastruktur. Offentlig næringsvirksomhet eller annet direkte offentlig engasjement bør i størst mulig grad unngås [...]»

I de tilfeller der det kunne være nødvendig med direkte offentlig engasjement, innenfor energiutvinning og kommunikasjoner, mente meldingen det var særlig viktig å trekke et klart skille mellom statens forretnings- og forvaltningsmessige oppgaver, for å unngå sammenblandinger av interesser.

Dette er etter Regjeringens syn fortsatt et godt utgangspunkt for offentlig næringspolitikk, selv om behovet for direkte statlig/offentlig engasjement (blant annet i de omtalte sektorene) er redusert gjennom økt bruk av regulering som virkemiddel.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre organisert offentlig eierskap* skisserer Regjeringen prinsipper for framtidig eierskap. Regjeringens holdning er at privat eierskap til næringsvirksomhet best bidrar til økt verdiskaping og at dette således bør styrkes. Der det ikke foreligger spesielle begrunnelser for statlig eierskap, bør staten avvike sitt eierskap.

I en demokratisk debatt vil det være ulike syn på offentlig virkemiddelbruk og offentlige målsetninger. Men Regjeringen vil understreke at en klargjøring av hvilke oppgaver som bør prioriteres for offentlig virksomhet, og bindinger knyttet til intervensjoner i enkeltsaker på enkelte områder, ikke bør vurderes som en svekkelse av det demokratiske folkestyret. Dette er en bevisst og ønsket utvikling. I tillegg betyr ikke mindre statlig eierskap mindre demokrati.

Det vil kunne være en faglig diskusjon om effektene av avregulering og fristilling. Makt- og demokratiutredningen konkluderer ganske uten forbehold med at dereguleringen av kraftforsyningen på 1990-tallet med fri prissetting ikke har ført til lavere priser for forbrukerne slik det var ment. Det vil føre for langt å gå inn i en større vurdering av effektene av dereguleringen i denne meldingen. Det må imidlertid nevnes at Konkurransetilsynet i sin høringsuttalelse uttaler at dereguleringen av kraftmarkedet har vært en vellykket reform. Snittprisen på elektrisk kraft har ifølge Konkurransetilsynet i gjennomsnitt vært lavere etter innføringen

av energiloven i 1991 enn i perioden før. Alternativet til prisøkninger ved knappheten på strøm i 2002/2003 ville vært kraftrasjonering og mulighet for systemsammenbrudd. Konkurransetilsynet viser videre til to utredninger som har analysert kraftmarkedet. Norske konkurransemyndigheter har i samarbeid med danske og svenske myndigheter konkludert med at dereguleringen av det nordiske kraftmarkedet har vært vellykket. Et ekspertutvalg nedsatt av det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet leverte i november 2003 en rapport (Bye m.fl. 2003) som konkluderte med at kraftmarkedet har fungert tilfredsstillende, også vinteren 2002/2003, og at det ikke er påvist at kraftselskapene bevisst har utnyttet sin markedsrett for å drive prisene opp. Det vises i denne sammenheng også til St.meld. nr. 18 (2003–2004) *Om forsyningssituasjonen for strøm mv.* der det gis en grundig beskrivelse og vurdering av kraftsituasjonen i 2002/2003. Det blir i meldingen konkludert med at:

«Departementets vurdering er at produsentene i hovedsak synes å ha agert rasjonelt og som forventet i forhold til den helt spesielle vær-situasjonen høsten 2002.»

Meldingen presiserer også at hensynet til forsyningssituasjonen må vektlegges sterkere enn tidligere og at Regjeringen vil prioritere dette arbeidet.

2.5.3 Offentlige velferdstjenester

Produksjon av velferdstjenester er en sentral offentlig kjernevirksomhet. Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling der velferdsstatens tradisjonelle kjerneytelser blir privatisert, ved at det inngås kontrakter med private aktører om å levere velferdstjenester. Det skjer en omlegging fra tradisjonell hierarkisk styring til å ta i bruk markedsmekanismer for å utnytte ressursene bedre. Utredningen peker på at det er skjedd en grunnleggende endring i samhandlingen mellom ulike samskapssektorer. Det offentlige samarbeidet også tidligere med frivillige organisasjoner og private aktører, men avtalene var ofte uformelle og kontrollen mer indirekte. Kontraktskulturen medfører økt vekt på økonomisk og juridisk kontroll.

Det har vært en betydelig konkurranseutsetting av renhold og mer tekniske tjenester. Etter hvert er det også et visst omfang av konkurranseutsetting av «mykere» tjenester som pleie og omsorg. Konkurransetilsynet ser det i sin høringsuttalelse som positivt at konkurranse i økende grad tas i bruk som virkemiddel også ved produksjon av

velferdstjenester. Også offentlige aktører kan delta i konkurransen på lik linje med private. I tillegg til anbudsopplegg, kan en benytte konkurransemekanismen ved å skape konkurranse mellom offentlige enheter, eksempelvis med stykkprisfinansiering eller referansetesting. Men tilsynet påpeker at bruk av konkurranse fremdeles er unntaket, og ikke regelen. Noe av årsaken er at det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene. Men det understrekes videre at det også er vanskelig å måle kvaliteten på de tjenester som ikke er konkurranseutsatt.

Regjeringen legger til grunn at fellesskapet må ta et ansvar for å finansiere grunnleggende velferdstjenester. Regjeringen vil høsten 2005 legge fram en egen stortingsmelding om framtidens pleie- og omsorgstjenester der grensene mellom det offentlige og det private ansvaret drøftes. Det er i denne sammenheng viktig med et effektivt tjenesteapparat som kan bidra til å sikre grunnleggende tjenester for alle. For å kunne videreutvikle et kvalitativt godt tilbud, er det nødvendig å ha en åpen tilnærming til bruk av virkemidler. I noen tilfeller kan tradisjonell forvaltningsorganisering av omsorgstjenestene være det beste valget. I andre tilfeller kan konkurranseutsetting bidra til å forbedre tilbudet, eventuelt at en kan oppnå det samme tilbudet med mindre ressursbruk.

Konkurranseutsetting krever at offentlige myndigheter nøye vurderer omfang og kvalitetskrav til tjenestene. Dette kan være tids- og ressurskrevende. Men det kan også bidra til å rendyrke en mer genuint politisk rolle for folkevalgte organer. Fra fokus på drift og tekniske spørsmål som lett kan komme i fokus ved tradisjonell forvaltningsstyring, kan folkevalgte i større grad stille krav til kvalitet og det omfang som skal dekkes for innbyggerne. Økte krav til skriftlighet ved presiseringer av kontrakter kan bidra til større klarhet og åpenhet om hva innbyggerne kan forvente av offentlige tjenester. Offentlighetslovutvalgets innstilling, jf. NOU 2003: 30, har foreslått utvidelser i offentlighetens rett til innsyn. Regjeringen vil legge fram en odelstingsproposisjon i løpet av vårsesjonen med forslag om en ny offentlighetslov.

Hensiktsmessig håndtert kan kontraktsopplegg bidra til klarere ansvarsforhold. Blant annet på grunn av forskjeller i markedsforhold vil mulighetene for gevinster ved konkurranseutsetting variere fra kommune til kommune. Valg av virkemidler innen omsorgssektoren bør derfor variere fra kommunen til kommune og bør derfor ikke sentralstyres. Det er imidlertid viktig å samle erfaringer ved ulike former for konkurranseutsetting og andre tiltak for å utnytte ressursene bedre. I Kon-

kurransportalen på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider finnes det råd og veiledninger om konkurranseutsetting.

Da staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten i 2002, ble driften samtidig organisert etter en foretaksmodell. Innenfor rammen av fullt statlig eierskap, er hensikten å gjennomføre en fristilling. De enkelte helseforetakene skal ha større frihet til å foreta driftsmessige tilpasninger og justeringer så lenge de oppfyller de krav til helsetilbud som overordnet politisk nivå gir.

I helseforetaksloven er det i § 30 fastslått at foretaksmøtet (der eier, dvs. Helse- og omsorgsdepartementet, utøver eiermyndighet) treffer vedtak i saker som antas å være av vesentlig betydning for foretakets virksomhet eller løsningen av fastsatte målsettinger eller oppgaver. Det samme gjelder andre saker som antas å ha prinsipielle sider av betydning eller som antas å kunne ha vesentlige samfunnsmessige virkninger. Hjemmelen gir mulighet for ønskelig politisk kontroll. Videre kan forutsetninger knyttet til bevilgninger også bidra til å styre spesialisthelsetjenesten ut fra overordnede politiske avveininger. Samtidig er det viktig å la helseforetakene få frihet til å kunne effektivisere ressursutnyttelsen innenfor de gitte rammene. Sykehusstrukturen er blitt formet i en tid med 19 fylkeskommuner og det er behov for å tenke nytt om funksjonsfordeling og samarbeid på tvers av fylkesgrenser. Politisk overstyring av foretakenes faglige og administrative tilrådinger i enkeltsaker kan nok på kort sikt styrke den politiske kontrollen med helsetjenesten, men på lengre sikt kan helsetjenesten bli hindret i å utnytte sitt effektivitets- og kvalitetspotensial. Det er resultatene for pasientene som er viktig. Med en tilbakeholdenhet i styringsambisjoner når det gjelder detaljer og enkeltsaker, kan de samlede politiske prioriteringer bedre oppnås. Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO som organiserer blant annet helseforetakene, påpeker i sin høringsuttalelse at staten bruker andre styringsteknikker enn tradisjonell etatsstyring og hierarkisk kontroll. Lovpålagte krav til tjenestene, kjøp av tjenester, vilkår for tilskudd og formaliserte avtaler er ifølge NAVO hyppig anvendte styringsteknikker. «*Det er styringen av den daglige driften som avpolitiseres, ikke styringen av tjenesteproduksjonen som sådan.*»

Det er etter Regjeringens syn viktig med en debatt om hvordan oppgaver og makt tas ut av den løpende behandlingen i tradisjonelle forvaltningsenheter. Det fylkeskommunale barnevernet ble overtatt av staten fra 2004. Men barnevernet er organisert som et ordinært forvaltningsorgan, underlagt vanlig hierarkisk styring. Det kan være

ulike avveininger vedrørende organisering i forbindelse med ulike områder. Erfaringene med helse-reformen viser både positive og negative effekter. Det har vært en betydelig bedring av pasienttilbudet med store reduksjoner i ventetider. Samtidig har helseforetakene opparbeidet seg et kostnadsnivå som er over rammene vedtatt av Stortinget. Det har også vært uheldige forhold knyttet til pensjonsavtaler og utnyttelse av finansieringssystemene. Helsereformens resultater skal evalueres, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005). Et viktig spørsmål vil være avveiningen mellom behovet for politisk styring av fordeling av viktige helsetjenester og behovet for driftsmessig handlingsrom.

Spørsmålet om åpenhet i forbindelse med helseforetakenes beslutninger har vært tatt opp flere ganger. Offentlighetsloven gjelder for helseforetakene. Helse- og omsorgsdepartementet har som eier pålagt både regionale og lokale helseforetak at styremøtene skal være åpne, med mindre de saker som står på sakskartet tilsier konfidensialitet.

2.5.4 Offentlig myndighetsutøvelse

Særlige hensyn gjør seg gjeldende der offentlig myndighet utøves. Myndigheten støttes opp av statens maktmidler og har enerett på legitim bruk av makt.

Normalt kan et overordnet organ (for eksempel et departement) både instruere et underliggende organ og endre vedtak på eget initiativ eller på bakgrunn av klager. Det har imidlertid i de senere år vært en tendens til at offentlige myndighetsorganer (underliggende organ) har fått en mer selvstendig stilling, formelt og/eller reelt. I boks 2.4 utdypes en del vurderinger i forbindelse med uavhengige myndighetsorganer og demokratisk styring bygd på et bidrag av Aanund Hylland til Makt og demokratiutredningen.

Uavhengighet er et sentralt vurderingstema i forhold til offentlige tilsyn, noe boks 2.4 viser. I St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* er det gitt en oversikt over nær 40 organer som fører tilsyn med at private og offentlige aktører holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Det er gitt en grundig prinsipiell drøfting av ansvarsforholdene. Det vektlegges blant annet at det bør tilstrebes visse organisatoriske skiller mellom tilsynsrollen og andre roller. En rollekonflikt kan for eksempel oppstå hvis tilsynsorganet i tillegg til å kontrollere også står for tjenesteproduksjon. Mye av tilsynsarbeidet er en sammenveving av politikk og fag, der en må avveie ulike samfunnshensyn. Tilsyn knyttet til trafikksikkerhet, helse, miljø og sikkerhet vil måtte balansere ønsket om beskyt-

telse og sikkerhet mot økonomisk ressursbruk. Meldingen framhever at å avveie ulike samfunnshensyn er politisk av natur og knyttet opp til behovet for at demokratisk valgte politiske myndigheter står ansvarlig for slike valg og prioriteringer. Utfordringen i et demokrati- og rettsstatsperspektiv er ifølge meldingen at det må komme klart fram hvem som foretar disse avveiningene og hvordan de foretas. Saksgang og beslutninger bør være etterprøvbare for en kritisk offentlighet. Meldingen setter opp et ideal om større grad av faglig uavhengighet for tilsynene. Politisk virksomhet skal avveie ulike samfunnshensyn og gi dette uttrykk i normerende lover og forskrifter mv. Tilsynenes hovedoppgave er knyttet til oppfølgingen av slike vedtak. Selv om det kan være vanskelig å gjennomføre et skille mellom faglig tilsyn og politiske vedtak, bør en tilstrebe en slik klargjøring.

Tilsynsmeldingen konkluderer med at for visse tilsyn og for visse typer enkeltsaker bør det i lovs form foretas en helt eller delvis avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet. Der slik lovmes- sig avskjæring gjøres, bør det innføres uavhengige klagenemnder for behandlingen av tilsynenes vedtak. Men det bør likevel åpnes for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klagenemndens vedtak der det foreligger prinsipielle eller tungtveiende samfunnsmessige hensyn.

Ved behandlingen av meldingen, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003), uttrykte et flertall (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti) at en generell diskusjon av de ulike prinsippsspørsmål både var faglig og politisk viktig. Men det innså samtidig at den generelle diskusjonen har sine begrensninger på grunn av det betydelige mangfold som preger tilsynene både hva formål, funksjon og departementstilknypning angår. Avklaring av disse forholdene kan først finne sted i den videre omstillingsprosessen innenfor hvert enkelt tilsynsområde.

Flertallet (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) konkluderte med at det er viktig at så vel de politiske organene som tilsynsorganene i størst mulig grad er i stand til å skille mellom faglige vurderinger og vurderinger som krever politisk skjønnsutøvelse. Tilsynsvirksomheten burde organiseres slik at den fremmer en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom faglig tilsyn og politisk styring. Større endringer og endringer av prinsipiell betydning ble forutsatt lagt fram for Stortinget. Flertallet la til grunn at Stortinget ville ta stilling til hvilke tilsyn der det er aktuelt å etablere uavhengige klagenemnder, og var enig om at det i inneværende stortingsperiode ikke skulle vedtas endringer i klagebehandlingen.

Boks 2.4 Uavhengige myndighetsorganer og demokratisk styring

Aanund Hylland har i en artikkel drøftet uavhengige offentlige myndighetsorganer og demokratisk styring (Hylland 2001). Han drøfter blant annet sentralbankens stilling. Det er i sentralbanklovens § 2 tredje ledd uttrykt: «*Kongen kan i statsråd treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.*» Det er altså gitt formkrav knyttet til instruksjon av Norges Bank. Reelt sett er uavhengigheten i forbindelse med rentesetting høy.

Hylland nevner to hovedargumenter for å binde opp regjeringens handlefrihet knyttet til rentesetting.

- Flertallet kan i pengepolitikken ha ønsker om stabilitet på lang sikt, men samtidig også ha ønsker om kortsiktige forhold i økonomien i konflikt med dette langsiktige målet. «*Dersom Stortinget og regjeringen har ubegrenset rett til å instruere sentralbanken, er det fare for at de stadig vil gjøre det, og instruksene vil være basert på de kortsiktige preferansene. Det politiske flertallet kan bedre realisere sine langsiktige preferanser ved å gjøre sentralbanken uavhengig og gi den et mandat basert på de langsiktige preferansene. Det blir vanskelig for flertallet løpende å gripe inn med instruksjoner, og det er en fordel for flertallet på lang sikt.*» (Hylland 2001 s. 258)

- Det kan også være gunstig at sentralbanken er uavhengig dersom de politiske myndighetene er utsatt for press fra andre aktører. Regjeringen kan vise til at en for ekspansiv finanspolitikk vil medføre at Norges Bank vil heve renten, uten at regjeringen kan hindre den i det. Slik kan regjeringen kunne motstå press, for eksempel i tilknytning til lønnsoppgjør, og dermed få gjennomslag for sitt foretrukne opplegg. Det politiske flertallet har styrket sin stilling ved å innskrenke sin handlefrihet.

Hylland gir en oversikt over en del organer som er tillagt en større eller mindre grad av uavhengighet; domstolene, Domstolsadministrasjonen, påtalemyndigheten, Forbrukerombudet, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling, Eierskapstilsynet (som nå inngår i Medietilsynet), Datatilsynet og Gjenopptakelseskommissjonen. Som supplement til denne listen kan videre nevnes Utlendingsdirektoratet som ikke kan instrueres i enkeltsaker, Utlendingsnemnda og Trygderetten. For å kunne forsvare at offentlige organer gis en viss grad av uavhengighet, bør en ifølge Hylland holde fast på prinsippet om at all offentlig makt utgår fra folket. Formålet med uavhengigheten må ikke være å fremme interesser på tvers av folkeflertallets meninger, men muliggjøre at flertallet kan realisere sine langsiktige ønsker. Uavhengigheten må bestemmes og mandatet utformes av folkets valgte representanter, og delegasjonen må i siste instans kunne trekkes tilbake.

Regjeringen legger til grunn for det videre arbeid med gjennomgang av tilsynsordninger at det er viktig å sikre politisk styring/kontroll med viktige samfunnsavveininger. Det må vurderes om regelverket i noen tilfeller kan tydeliggjøres og presiseres slik at den politiske skjønnsutøvelsen i hovedsak er fullført i og med etableringen av regelverket. I den grad dette ikke er mulig i tilfredsstillende grad, taler dette mot å opprette uavhengige klagenemnder. Dette må vurderes spesielt i forhold til de konkrete tilsynsområder. Regjeringen er inneforstått med at det i mange tilfeller vil være vanskelig på forhånd å presisere hvordan avveininger skal gjøres, for eksempel i forbindelse med økonomiske konsekvenser av krav til sikkerhet og

beskyttelse. Det tilsier at politiske myndigheter i siste instans må foreta avveiningene.

Regjeringen vil understreke betydningen av nøye å vurdere ansvarsforholdene vedrørende myndighetsutøvelse. Regjeringen vil vise til at den i St.meld. nr. 21 (2003–2004) *Styringsforhold på utlendingsfeltet*, drøfter flere forslag som skal bedre den politiske kontrollen på feltet. På bakgrunn av Stortingets behandling av meldingen, jf. Innst. S. nr. 219 (2003–2004), har Regjeringen lagt fram Ot.prp. nr. 31 (2004–2005). Blant annet foreslås det at Kommunal- og regionaldepartementet skal kunne bestemme at positive vedtak (dvs. vedtak til gunst for søkeren) gjort i Utlendingsdirektoratet skal vurderes på nytt i Utlendingsnemnda.

Regjeringen vil videre vise til at innen kjerneområdet for den tradisjonelle stat, forsvaret, har det skjedd en omorganisering som skal bidra til bedre politisk styring og kontroll. Forsvarssjefen og hans strategiske funksjoner ble integrert i Forsvarsdepartementet fra 1. august 2003. Samtidig ble Forsvarets overkommando nedlagt. En mindre forsvarsstab er opprettet til støtte for forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef. Omleggingen er i St.prp. nr. 45 (2000–2001) blant annet begrunnet med at risikobildet er mer variert enn under den kalde krigen. Behovet for politisk og militær kontakt er derfor betydelig større enn tidligere.

2.5.5 Samlet vurdering

Offentlig sektor økte sterkt i omfang i det forrige århundre. En betydelig andel av verdiskapingen kanaliseres nå gjennom offentlige budsjetter. Dette tilsier at de offentlige ressursene må utnyttes mest mulig effektivt. Samtidig er det blitt en økt bevissthet om at samfunnet er komplekst og at ambisjoner om å finstyre alle detaljer i samfunnsøkonomien vil kunne virke mot sin hensikt.

Tradisjonell hierarkisk sentralstyring bør på en del områder avløses av styring som desentraliserer makt. Økt bruk av markedskonkurranse og dermed økt forbrukermakt har bidratt til mer effektive løsninger for eksempel innen telesektoren. Samtidig reiser slike former for desentralisering viktige utfordringer knyttet til maktnisbruk, for eksempel ved utnyttelse av monopolmakt. Redusert hierarkisk styring må balanseres ved for eksempel en effektiv konkurranselovgivning, tilsynsorganer og økt (for)brukermakt. Det er derfor ikke slik at enhver tilbaketrekking av direkte politisk engasjement innebærer en reduksjon av folkestyret. Mindre direkte politisk detaljstyring kan tvert imot bedre realisere de overordnede målsetningene for folkestyret om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og bedre tjenester og mer makt for den enkelte.

Som nevnt over har Norge hatt en mer gradvis og forsiktig tilnærming enn angloamerikanske land til de reformer i offentlig sektor som har preget vestlige land i de siste 20 år. Dette har gitt Norge mulighet til å lære av andre og til å kunne tilpasse reformene til særskilte forhold. Samtidig er utfordringene store. Det er viktig å sikre tradisjonelle kvaliteter knyttet til offentlig sektor. Omlegginger i forbindelse med konkurranseutsetting og større brukerinnflytelse må vurderes i den enkelte kommune. Ved lokalvalgene kan slike endringer testes. Makt- og demokratiutredningen har fokusert på viktige problemstillinger i forhold til offent-

lig myndighetsutøvelse. Det er viktig å beholde politisk kontroll og ansvar for myndighetsutøvelse. Faglige vurderinger må få komme fram. Men det er en politisk oppgave å avveie de ulike faglige hensynene. Regjeringen vil vektlegge dette i det videre arbeidet med innrettingen av tilsynsarbeidet.

2.6 Deltakelse og innflytelse for interesseorganisasjoner

Sentralt i den forrige maktutredningen var vektleggingen av den makt som interesseorganisasjoner hadde. «Korporatisme» er en betegnelse for samspillet mellom private interesser og offentlig sektor innen utvalg, styrer, råd og komiteer. Dette har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. Ifølge Makt- og demokratiutredningen sto dette perspektivet sentralt i den forrige maktutredningen, blant annet gjennom tesen om «den segmenterte stat» som vektlegger sterke sektor-koblinger mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité.

I stortingsmeldingen som fulgte opp den forrige maktutredningen, jf. St.meld. nr. 44 (1982–1983), ble det poengtert at det var viktig at folkevalgte organer viste evne og vilje til å motstå press fra ulike sektorinteresser:

«Det er dessuten viktig at det etableres en klar ansvarsdeling mellom myndighetene og organisasjonene [...] Man bør [...] unngå å etablere utøvende organer hvor både organisasjoner og myndigheter er representert, og for øvrig påse at «berørte parter», selv om det ofte er viktig at de uttaler seg og gir råd, ikke tillegges ansvar for den offentlige politikken på vedkommende område. Demokratiske prinsipper tilsier at avgjørelsene treffes av organer som opptrer på vegne av alle velgere, ikke bare det utvalg som er medlemmer av bestemte organisasjoner.»

Den nye Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling i retning av avsegmentering av politikken. Dette gjelder blant annet landbrukspolitikken, der stortingskomiteen er nedlagt og bondeorganisasjonenes posisjon ifølge utredningen er svekket. Selv om de organiserte interessene fortsatt står sterkt og det fremdeles blir tatt sentrale beslutninger i korporative samarbeidsorganer, er omfanget av korporative organer betydelig redusert. Antall styrer, råd og utvalg ble halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet. Utredningen vektlegger at nærings- og interesseorganisasjoner i dag i større grad signaliserer sine standpunkter gjennom massemedier og ved lobbyvirksomhet direkte overfor Stortinget. Slike påvirk-

ningsformer karakteriseres ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt. De krever ifølge utredningen artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.

Mer direkte forsøk på å påvirke Stortinget kan ses i sammenheng med utviklingen av forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Mindretallsregjeringer og et mer aktivt Storting kan gjøre det mer hensiktsmessig for interessegrupperinger å rette sin innsats mot Stortingets organer. Det kan imidlertid være en fare for at premissene for viktige beslutninger ikke er åpne og gjennomsiktede, ved at innspill ikke trenger å offentliggjøres. Det er også en fare for at de ressurser som kreves for å kunne hyre inn gode lobbyister og lage gode «aksjoner», kan medføre skjevhet i hvilke interesser som kan vinne fram i beslutningsprosesser. Dette gir det politiske system nye utfordringer.

Det er nyttig med innspill om konsekvenser av ulike tiltak. Slike innspill kan komme fram i tradisjonelle åpne høringsrunder, høringer på Stortinget eller medieoppslag. Det er imidlertid viktig å unngå å treffe forhastede vedtak på bakgrunn av et ufullstendig beslutningsmateriale. Det tilligger regjeringen et ansvar for å bringe fram et slikt materiale, og det gir Stortinget et ansvar for ikke å fatte bindende vedtak før tilstrekkelig underlag foreligger.

Organisasjonene kan utøve betydelig makt gjennom de beslutninger som tas i forbindelse med lønnsoppgjørene. Erfaringer med det inntektspolitiske samarbeidet i Norge er gjennomgått i innstillingen fra Holden I-utvalget, jf. NOU 2000: 21. Utvalget holder fram at de kombinerte inntektsoppgjørene på 1970-tallet ikke var særlig vellykkede. Til tross for store bidrag fra myndighetene, ble lønnsveksten svært høy i denne perioden. Etter valget i 1981 erklærte den nye regjeringen at den ikke ville komme med spesielle bidrag ved lønnsforhandlingene. Denne politikken ble endret i forbindelse med lønnsoppgjøret i 1988, da AFP-ordningen ble avtalt. Det har senere vært flere bidrag fra statens side, senest ved lønnsoppgjøret i 2003 da det blant annet ble varslet økt skattefradrag for fagforeningskontingenter, og i 2004 da det ble varslet at Regjeringen i stortingsmeldingen om pensjonsreform ville legge fram forslag om pensjoner i arbeidsforhold.

Holdenutvalget framhever at

«[s]tatens bidrag [kommer] ofte i form av tiltak som det kan være vanskelig å forutse kostnadene av. I de siste årene kan statens bidrag til AFP-ordningen, som bl.a. bidrar til en reduk-

sjon i den effektive pensjoneringsalderen, være et eksempel på dette.»

I utvalgets vurderinger (kapittel 12.3.6) sies det blant annet:

«Sosiale ordninger som blir forhandlet fram i frontfaget eller på LO-NHO-nivå har som regel fått overslag inn i de øvrige tariffområdene. Det innebærer at de øvrige partene i arbeidslivet, og samfunnet for øvrig, i liten grad har mulighet til å delta i utformingen av ordninger som etter hvert kan komme til å omfatte flere deler av arbeidslivet enn frontfaget. Dette kan medføre at ordningene blir utformet på en måte som kan være mindre egnet for andre tariffområder enn LO-NHO-området.»

Det er «ofte liten tid til en tilfredsstillende utredning av konsekvensene av tiltakene, noe som øker risikoen for at en fattar beslutninger på mangelfullt grunnlag.»

Dette tilsier ifølge utvalget en større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden når det gjelder utforming av nye sosiale ordninger. Det er videre viktig at de samfunnsmessige konsekvensene ved innføring av sosiale ordninger utredes og tydeliggjøres på tilstrekkelig måte, særlig når begrensede statlige bidrag på kort sikt kan innebære betydelige utgifter på lang sikt.

Holdenutvalget vektla i stor grad uheldige økonomiske konsekvenser (blant annet på bakgrunn av lite tid til å utrede konsekvenser) av statlige bidrag ved lønnsoppgjørene. Det kan også hevdes at slike bidrag kan bidra til uklarhet om ansvar for tiltakene. Utspill og løfter gitt fra en regjeringsside i forbindelse med lønnsoppgjør kan, selv med nødvendige konstitusjonelle forbehold, gi store bindinger for Stortingets senere behandling av saken. Dette kan bidra til uklare ansvarsforhold.

I forbindelse med trygdeoppgjørene ble det på 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet, i tillegg til å justere nivået på grunnbeløpet, også forhandlet om andre justeringer i pensjonssystemet og sosiale ordninger. Eksempler på dette var pensjonspoeng for unge uføre og bostøtteordninger. På bakgrunn av anbefalinger fra en partssammensatt gruppe ble dette endret i forbindelse med trygdeoppgjøret for 1994. Trygdeoppgjørene skulle ikke lenger inneholde generelle sosialpolitiske tiltak, jf. St.prp. nr. 52 (1993–1994). Slike tiltak har etter dette i hovedsak blitt vurdert i forbindelse med de årlige ordinære budsjettbehandlingene. Dette bidrar til mer reelle avveininger mellom ulike grupper og tydeliggjør Stortingets helhetsansvar. Det endelige ansvar for å kunne disponere statens midler er

tillagt Stortinget. Det er derfor viktig at Stortinget gis reell innflytelse over forslag som har budsjettmessige konsekvenser.

Regjeringen ser flere fordeler ved et godt utbygd organisasjonssystem som kan virke i samarbeid med myndighetene. Særlig er det viktig at organisasjonenes ekspertise og kjennskap til de praktiske konsekvensene av ulike lover og regler trekkes inn både ved forberedelse til nye reformer og ordninger og ved evalueringer og justeringer av eksisterende ordninger. Det er imidlertid viktig at dette skjer på ryddige måter der innspill og argumenter framføres åpent. Høringsrunder, der høringsnotater og høringsvar gjøres tilgjengelige for alle samfunnsborgere gjennom Internett, gir økt mulighet for demokratisk ansvarliggjøring.

Stortingsmeldingen som fulgte opp den forrige maktutredningen, pekte på at forholdet mellom folkestyret og de offentlig ansattes medbestemmelse også utgjorde en del av det bildet som Maktutredningen tegnet av svekkede muligheter for folkevalgt helhetsstyring. Meldingen framhevet da at i den prinsipielt viktige avveiningen mellom bedriftsdemokratiet og det politiske demokratiet måtte folkestyrets prinsipper overordnes i tilfeller av konflikt. Det ble slått fast at *«det vil være lite i pakt med demokratiske prinsipper om de som var ansatt i offentlig virksomhet skulle ha særlig rett til innflytelse i viktige landsomfattende, regionale eller lokale spørsmål ut over dem de har på linje med andre borgere.»* Regjeringen vil vektlegge at offentlig tilsatte og deres organisasjoner må gis medinnflytelse i praktiske og administrative spørsmål som angår deres egen arbeidsplass og arbeidssituasjon, men at dette må skje innenfor de rammer folkestyret setter.

2.7 Forholdet mellom Storting og regjering: Ansvar og maktfordeling

I tillegg til å trekke fram utfordringer og problemer i forbindelse med demokratisk deltakelse, jf. drøfting i kapittel 2.4 og problemer med nye styringsformer, jf. kapittel 2.5, reiser Makt- og demokratiutredningen viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom den utøvende makt, regjeringen, og den lovgivende og bevilgende makt, Stortinget.

2.7.1 Makt- og demokratiutredningens vurderinger

Det er ifølge Makt- og demokratiutredningen et brudd i den parlamentariske styringskjeden.

Utredningen hevder at det er liten eller ingen sammenheng mellom valgresultat og regjeringssammensetning. Dette er situasjonen i land med forholdstallsvalg og mange partier i nasjonalforsamlingen. Forholdet mellom partigruppene gjør det mulig å tape valget, men allikevel vinne regjeringsmakten. Ved norske regjeringdannelse har ifølge utredningen forhandlinger og avtaler mellom partigruppene vært viktigere enn valutfallet. Regjeringsansvar fører gjerne til et enda større tap av velgeroppslutning.

Utredningen viser til at det i Norge har vært mindretallsregjeringer eller koalisjonsregjeringer siden Arbeiderpartiet mistet sitt absolutte flertall ved valget i 1961. Mindretallsregjeringer må samle støtte hos andre partier på Stortinget for å få sin politikk igjennom. Dermed må de inngå kompromisser som endrer den politikken partiet ble valgt på. Dersom regjeringen består av en koalisjon mellom flere partier, vil partiene endre politikk etter forhandlinger både mellom koalisjonspartiene og med støttepartier i Stortinget. Endringer i politikken skjer gjerne i lukkede forsamlinger.

Utredningen hevder at mindretallsregjeringer er sårbare for stortingsmakt. Stortinget kan endre mindretallsregjeringens politikk i ulike retninger avhengig av skiftende flertall i sakene. Det vil være tilfelle så lenge regjeringen ikke setter sin stilling inn på et bestemt resultat. Ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering blir uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til. Stortingets aktivitet i forhold til regjeringen er økt gjennom spørreordninger, åpne høringer, instruksjer og muligheten for representantene til å sette fram private forslag (Dok.nr. 8-forslag).

Utredningen hevder at partiene i regjeringssosisjon må opptre på to arenaer samtidig – på en valgarena der de henvender seg til velgerne, og på en samarbeidsarena omkring regjeringsmakt. På samarbeidsarenaen blir de utydelige overfor velgerne, og på valgarenaen har de behov for å reddyke sin profil overfor velgerne. Dette skaper ifølge utrederne tvetydighet og politiske svingninger som gjør det vanskelig for velgerne å vite hva de stemmer på. Mindretallsparlamentarismen styrker Stortingets mulighet til å overstyre regjeringen og underminerer regjeringens evne til å sørge for langsiktig stabilitet i politikken. Den fører ifølge utrederne til at Stortinget griper inn med større tyngde i selve den utøvende makt.

2.7.2 Erfaringer med og årsaker til mindretallsregjeringer

Bjørn Erik Rasch gir i boka *Kampen om regjeringsmakten* en gjennomgang av årsaker til og erfaringer med mindretallsparlamentarisme (Rasch 2004). Mindretallsregjeringer har vært det vanlige i Norge siden parlamentarismens innføring. Siden 1884 har vi hatt 66 regjeringer, og 42 av disse har vært mindretallsregjeringer. I mellomkrigstiden var det tendens til svake regjeringer, med venstre-regjeringen til Johan Ludvig Mowinckel med kun 16 pst. oppslutning som bunn-notering. Arbeiderpartiet hadde etter 2. verdenskrig flertall alene fram til 1961. Flertallsregjeringer etter dette har det bare vært i periodene 1965–71 og 1983–85. Det er få parlamentariske land som ikke har erfaringer med mindretallsregjeringer. Men Norge, Sverige og Danmark er de eneste landene i Vest-Europa som har hatt mindretallsregjeringer lenger enn flertallsstyre.

Rasch drøfter hvilke erfaringer en har med mindretallsregjeringer generelt. Mange har sett på mindretallsregjeringer som et krisesyndrom og en parlamentarisk feilkonstruksjon. Dette er vanskelig å forsvare mer generelt. Slike regjeringer forekommer ofte, og oftest i Skandinavia som er en region som ikke har ry på seg for styringssvikt og vanstyre. Det er gjort en del forskning på effekter av mindretallsstyre. Det er et nokså entydig funn at mindretallsregjeringer varer kortere enn flertallsregjeringer. Mer interessant ut fra et styringsperspektiv er konsekvenser av mindretallsregjeringer på økonomisk styring, målt for eksempel med budsjettunderskudd og liknende mål. Ifølge Rasch er det sprikende statistiske funn, og det er ikke etablert noen robust empirisk sammenheng som tilsier at mindretallsregjeringer ikke klarer å føre en langsiktig politikk. Ifølge Rasch er det derimot godt belegg for å hevde at antall partier i regjeringen er av stor betydning. Med flere partier rundt regjeringbordet blir det desto vanskeligere å enes (Rasch 2004 s. 169).

Mindretallsregjeringer kan fungere ulikt. Erfaringer fra Danmark kan illustrere dette. På 1970-tallet var Danmark preget av dyp økonomisk krise med begrenset manøvreringsrom for mindretallsregjeringer. På 1990-tallet med mindretallsregjeringer var den økonomiske styringen i Danmark klart vellykket. Rasch trekker fram at den sosialdemokratiske mindretallsregjeringen fra 1994 utgjorde sentrum i det politiske landskapet, og at den uten store vanskeligheter kunne bygge skiftende koalisjoner til begge sider. Partier både til høyre og venstre for regjeringspartiet måtte samar-

beide mot regjeringspartiet for å skape et alternativt flertall, noe det ifølge Rasch som oftest var for store ideologiske avstander til. Rasch konkluderer med at mindretallsregjeringer som sådan ikke trenger å utgjøre noe problem. Men en mindretallsparlamentarisme hvor opposisjonen ofte samlers seg om vedtak regjeringen ikke støtter «er sjelden en oppskrift på langsiktig opprettholdbar politikk.»

Hvis en regjering er sammensatt slik at «midtsynspunktet» på politikfeltet finnes innen regjeringen, kan den vekselvis hente støtte fra begge sider av midtsynspunktet. I tradisjonelle høyre/venstrespørsmål vil en mindretallsregjering som inneholder «sentrumspartier» dermed kunne sikre støtte for sin politikk. Hvis regjeringens synspunkt derimot befinner seg på en «fløy», kan styringsevnen bli redusert.

Einar Lie (Lie 2001) drøfter utviklingen i håndteringen av budsjetttrammer og budsjettprioriteringer over tid. Lie refererer til vurderingene fra Budsjettreformutvalgets innstilling fra 1997, jf. Innst. S. nr. 243 (1996–1997), som hevdet at fram til 1994 var forandringene i regjeringens forslag til budsjett normalt holdt innenfor én milliard kroner. Lie viser til at etter dette har omrokkingene mellom utgiftsposter og endringer av skatte- og avgiftsopplegget blitt langt mer omfattende. Tidligere begrunnelser for Stortingets tilbakeholdenhet mot å endre mye på regjeringens budsjettforslag lå i at utredningskompetansen og det tidkrevende forarbeidet av budsjettet var styrt av regjeringen. Ifølge Lie skulle prinsipper og praktisk erfaring tilsi at betydelige milliardflyttinger i sene forhandlingstimer uten særlige utredninger til grunn, kan ha uforutsette og problematiske virkninger.

Regjeringen vil vise til at selv om det har vært gjort betydelige flyttinger innenfor budsjettet fra regjeringens budsjettframlegg til vedtatt budsjett, har de overordnede rammene i de senere år i stor grad blitt fastholdt. Selv om den makroøkonomiske styringen har blitt beholdt, kan det imidlertid være en fare for at store endringer i budsjettframlegg som besluttes i løpet av kort tid, kan være basert på utilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Regjeringen vil vektlegge behovet for tilstrekkelig utredning av beslutningsgrunnlaget og behovet for å se ulike saker i sammenheng.

Rasch drøfter nærmere hvorfor det dannes så mange mindretallsregjeringer i Norge. Den merinnflytelse som regjeringsmakt kan gi, vil for potensielle regjeringsdeltakere måtte avveies mot at regjeringsdeltakelse som oftest vil føre til stemmetap ved neste valg. Gjennomsnittlig stemmetap for regjeringer har økt i de senere år. I 1980- og

1990-årene tapte vesteuropeiske regjeringer henholdsvis 3,4 og 6,3 prosentpoeng i gjennomsnitt ved valg. Tilsvarende tendens kan ses også i Norge. I de siste 40 årene er det bare i 1977 og 1993 at regjeringspartiene ikke har tapt stemmer ved valg. Det finnes altså en betydelig *styringskostnad*. Denne kostnaden må avveies mot konsekvenser av å ikke være i regjering når det gjelder å oppnå gjennomslag for viktige politiske saker.

Det å sitte i regjering vil ofte medføre store muligheter til å påvirke den politiske *dagsordenen* ved å avklare hvordan og når en sak skal behandles. Videre har mange parlamentariske regjeringer kontroll over *initiativmakten*. Det er først og fremst saker som reises eller støttes av regjeringen som i praksis bringes fram til vedtak. Regjeringen kan ha herredømme over *saksforberedelsene* blant annet ved å sitte med det meste av *ekspertisen* innen ulike felt. Til sist vil regjeringen ha kontroll med *iverksettingen* av vedtak. Faktorene som er nevnt, vil variere fra system til system. Høy grad av opposisjonsinnflytelse forventes å gå sammen med mindretallsparlamentarisme; i systemer med sterkere regjeringsmakt, er det flertallsparlamentarisme som preger bildet.

Rasch framhever at norske opposisjonspolitikere på Stortinget har sterke rettigheter knyttet både til å kunne ta egne initiativ og til å endre på regjeringens forslag. Et system med sterke fagkomiteer gir mulighet til å omsette slike rettigheter i praktisk politikk. Basert på data fra en studie fra 1995 av den svenske statsviteren Ingvar Mattson finnes vesentlige begrensninger i parlamentsmedlemmenes adgang til å ta egne initiativ i Frankrike, Hellas, Irland, Luxembourg, Spania, Storbritannia, Tyskland og Østerrike (Mattson 1995). Ingen vesentlige begrensninger av denne typen finnes i Belgia, Danmark, Finland, Island, Norge, Portugal og Sverige. Vesentlige begrensninger i parlamentsadgang til å endre regjeringens lovforslag finnes i Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Luxembourg, Nederland, Portugal, Storbritannia og Østerrike. En relativt vanlig begrensning på initiativ er at de ikke kan legges fram uten regjeringens tilslutning hvis de medfører økte utgifter. Eksempler her er Italia, Hellas, Spania, Irland og Storbritannia, jf. Mattson 1995 s. 464f. Ingen vesentlige begrensninger finnes i Belgia, Finland, Island, Italia, Norge, Spania, Sverige og Tyskland.

Regjeringen har få virkemidler å ty til for å drive gjennom sitt syn i Stortinget, i konflikt med flertallet på Stortinget. Regjeringen kan stille kabinettsspørsmål, men har for eksempel ikke oppløsningsrett. I og med at stortingspolitikere på et hvilket som helst tidspunkt kan legge fram egne for-

slag, Dok.nr. 8-forslag, har regjeringen ikke noen eksklusiv dagsordensmakt.

Rasch viser til at sammenliknende analyser mellom land tyder på at det finnes en viss sammenheng mellom opposisjonsinnflytelse og regjeringsform. Det må imidlertid også tilføyes at partisystemets karakter betyr en del. Gitt at det finnes et dominerende mindretallsparti nær eller i sentrum, vil dette ofte danne regjering. Dette partiet vil få en sterk posisjon ved forhandlinger og avklaring om regjeringsgrunnlag.

Drøftingen over tilsier at rammebetingelsene i Norge isolert sett ikke oppmuntrer til dannelse av flertallsregjeringer. Som det framgår ovenfor, vil imidlertid Regjeringen påpeke at også mindretallsregjeringer har vist seg å kunne fungere godt. Videre kan også kompromisser og forlik være positive og i større grad enn rendyrkede gjennomslag for et partis synspunkter representere velgernes «midtstandpunkter». Problemer kan oppstå hvis regjeringen ikke får rammebetingelser som sikrer mulighet for stabilitet og langsiktighet i styringen. Det er visse trekk ved forholdet mellom Storting og regjering, og trekk ved prosesser, som er bekymringsfulle og uheldige. I en del tilfeller er det fare for at Stortinget kan gjøre vedtak som er lite utredet. Det kan skje i forbindelse med budsjettforlik under stort tidspress og i forbindelse med anmodningsvedtak. Også omfanget av såkalte anmodningsvedtak med instruks for regjeringens arbeid har økt betydelig. Videre er det problemer med gjennomføringen av budsjettpolitikk gjennom året.

2.7.3 Mulige endringer i institusjonelle ordninger som påvirker regjeringens og Stortingets rammebetingelser

De mest stabile flertallsregjeringer finnes i land med flertallsvalg, som oftest i enmannskretser. Det viktigste eksemplet er Storbritannia, der det ofte er langvarige regjeringsperioder der regjeringen har flertall i parlamentet bak seg. Men også i Norge har det vært flertallsvalg i enmannskretser. En slik valgordning fantes ved valgene i perioden 1906–1918. Perioden 1910 og noen år framover kjennetegnes ifølge Rasch av solide flertallsregjeringer. Etter overgangen til forholdstallsvalg, var det en periode i mellomkrigstiden med mindretallsregjeringer med svak parlamentarisk basis. Flertallsvalg i enmannskretser kan gi et betydelig styringstillegg og kan gi muligheter for større omlegginger i et lands styre. Men et slikt valgsystem kan medføre et stort avvik mellom de synspunkter som finnes blant velgerne og det partiet som får flertall i

nasjonalforsamlingen. Partiet kan godt ha betydelig under 50 pst. av stemmene og likevel vinne klart flertall i nasjonalforsamlingen. Dette kan vurderes som et demokratisk problem. Erfaringene med vårt nåværende politiske system tilsier ikke at det er behov for å vurdere slike dramatiske endringer. Det kan videre nevnes at Valglovutvalget i sine tilrådingar, jf. NOU 2001: 3, foreslo å gå lenger i retning av mer proporsjonal fordeling av stortingsplasser ved å foreslå en økning i antall utjevningsmandater. Stortinget har fulgt opp dette forslaget, ved en grunnlovsendring i 2003 som økte antallet utjevningsmandater fra 8 til 19.

2.7.3.1 Positiv parlamentarisme

En regjering i et parlamentarisk system må være ansvarlig overfor nasjonalforsamlingen. Det er imidlertid ikke slik i den norske varianten av parlamentarismen at en regjering må nyte eksplisitt formulert tillit i Stortinget. Den må imidlertid unngå mistillit fra stortingsflertallets side. Mot et klart ønske fra et flertall av de folkevalgte, kan ingen regjering bli sittende. Rasch kontrasterer denne «negative» formen for parlamentarismen med en «positiv» parlamentarisme. Ved «positiv» parlamentarisme kreves det et tettere tillitsforhold mellom parlamentsflertall og regjering, først og fremst ved at en ny regjering må voteres inn av et flertall. Når en regjering tar fatt på sitt virke, må den ha et flertall i nasjonalforsamlingen i ryggen. Det trenger imidlertid ikke innebære at regjeringen må utgå fra eller omfatte et flertall i parlamentet. Også vilkår knyttet til hvordan mistillitsforslag må vedtas, kan skille mellom ulike grader av positiv parlamentarisme. Det kan nevnes at det svenske Demokratirådet i sin siste rapport (Petersson m.fl. 2004) tilrår at Sveriges forfatning endres i retning av positiv parlamentarisme.

Investitur brukes som en samlebetegnelse for ordninger der parlamentet voterer over statsministerkandidater eller hvor regjeringserklæringen utløser en tillitsvotering. Innsetningsvoteringene kan være av ulik form. I Portugal og Sverige er det tilstrekkelig at regjeringen ikke får et absolutt flertall i mot seg. Hvis representanter ikke møter eller avstår, betyr det at regjeringen godtas selv om et vanlig flertall kan stemme mot regjeringen. I en del andre land (for eksempel Belgia, Finland, Hellas, Irland og Italia) kreves et vanlig flertall i nasjonalforsamlingen for at regjeringen skal innsettes. En kan gå et skritt videre og kreve absolutt flertall for innsettelse (eksempler er Spania, Tyskland, Slovenia og Ungarn). I en del land er det svakere krav til

flertall senere i prosessen. I Finland vil eksempelvis den kandidat som får flest stemmer (simpelt flertall) i tredje avstemningsrunde, bli statsminister. I tillegg er det ulike prosedyrer knyttet til hvem som foreslår statsminister. Mens det i Sverige er riksdagspresidenten som har den oppgaven, er oppgaven tillagt presidenten i Portugal. Ordningene varierer i tillegg når det gjelder tidsfrister mv.

Det ble 18. juni 2004 lagt fram et grunnlovsforslag fra stortingsrepresentantene Jens Stoltenberg (A), Jørgen Kosmo (A), Carl I. Hagen (FrP), Berit Brørby (A) og Kjell Engebretsen (A), jf. Dok.nr. 12:2 (2003–2004), som foreslår en ordning med innsetningsvedtak. Forslaget om innsetningsvedtak er knyttet sammen med et forslag om oppløsningsrett, jf. nedenfor. Det anføres at det er behov for å få handlekraftige regjeringer med et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen. Det foreslås at en statsminister i en regjering etter valg ber om flertallets støtte til å fortsette som statsminister. Videre foreslås det at etter en regjeringens avgang (av ulike grunner), bør Stortingets syn på hvem som bør danne regjering komme til uttrykk ved votering over forslag på statsministerkandidat. Hvis en foreslått kandidat ikke får flertall, skal stortingspresidenten fortsette å foreslå kandidater inntil det fjerde forslaget eventuelt er nedstemt. Dersom det skjer, vil Stortinget oppløses og nyvalg utskrives.

Effekter av innsetningsvedtak

Det kan argumenteres for flere positive effekter av en ordning med innsetningsvedtak:

- En avstemning vil tydeliggjøre hvem som har støttet den aktuelle regjering. Det kan bety klare ansvarsforhold og det kan være grunn til å tro at mindretallsregjeringer som dannes i system med innsetningsvedtak, ofte vil ha et mer avklart forhold til opposisjonen.
- Selv om tillitsvotumet viser tillit ved starten av en regjeringstid, og ikke garanterer støtte gjennom en hel stortingsperiode, kan sjansen øke for at en mindretallsregjering gjennomgående kan forvente støtte for sine forslag fra det/de partier som støttet tillitsvotumet. Mulighetene for langsiktighet og stabilitet i politikken kan øke.
- En regjeringserklæring med støtte fra et flertall på Stortinget som grunnlag for et statsministervalg, kan gi et bredere grunnlag for en mindretallsregjeringens arbeid og dermed representere en større del av velgerne.

Effektene av en ordning med innsettingsvotum kan også vurderes som negative. Det kan argumenteres for at:

- En ordning med innsettingsvotum kan bidra til å forsinke prosessen med regjeringdannelse, og medføre mer langvarige forretningsministerier.
- Hvis en ikke lykkes med å etablere et flertall for en statsminister, kan en tvinges til å innføre en ordning med oppløsningsrett og nyvalg (slik det er forutsatt i grunnlovsforslaget) eller eventuelt med lavere krav til flertall for å bli tilsatt (som i Finland). Det siste alternativet vil neppe gi en regjering med stor autoritet.
- Sonderingsrunder under tidspress kan medføre at regjeringens plattform kan inneholde elementer med vidtrekkende (og lite klarlagte) konsekvenser som statsministerkandidaten er blitt presset til å godta.
- Innsettingsvotum kan redusere muligheten til å skifte samarbeidsallianser og dermed redusere fleksibiliteten mht. hvor en skal søke støtte for å få gjennomslag for regjeringens politikk.

Det er etter Regjeringens syn uklart hvorvidt en ordning med innsettingsvedtak vil bidra til bedre parlamentariske forhold. Antakelig vil en ordning med innsettingsvedtak neppe hindre partier å stemme mot en regjering som de har stemt for å innsette. Det er likevel mulig at en slik ordning kan være hensiktsmessig. Om Stortinget ønsker å vurdere dette nærmere, bør uansett en rekke forhold avklares. Dette gjelder blant annet hvem som bør gi råd om ny statsminister og eventuelt den tid som må avsettes til å utforme en regjeringserklæring som grunnlag for valg av statsminister.

Et annet element i en vurdering av om parlamentarismen i et land kan beskrives som «positiv» eller «negativ» er hvordan mistillitsinstituttet er utformet. Som oftest kreves vanlig flertall ved mistillitsforslag. Mer krevende vil det være å kreve absolutt flertall, dvs. at mer enn halvparten av medlemmene i forsamlingen må støtte mistillitsforslaget. Hvis navnet på den nye regjeringssjefen inngår som en del av forslaget om mistillit for at det skal få tvingende effekt, har vi en ordning med *konstruktiv mistillit*. Denne ordningen finnes blant annet i Belgia, Spania og Tyskland. Ifølge Rasch kan en spore en effekt av slike krav til mistillit for vesteuropeiske regjeringer. Der mistillitsforslag krever absolutt flertall, eller der en ordning med konstruktiv mistillit finnes, er det en lavere andel av regjeringene som trekker seg på grunn av tap av parlamentarisk støtte.

Ordningen med mistillitsforslag er i Norge basert på konstitusjonell sedvane. Det ble 18. juni 2004 av stortingsrepresentantene Jørgen Kosmo (A), Inge Lønning (H), Lodve Solheim (FrP), Ågot Valle (SV), Odd Holten (KrF), Berit Brørby (A) og Carl I. Hagen (FrP) lagt fram forslag til grunnlovsendringer, jf. Dok.nr. 12:1 (2003–2004), som blant annet inneholdt et forslag om at en regjering (eller statsråd) har plikt til å søke avskjed etter en beslutning om mistillit. Hensikten er å kodifisere minimumsinnholdet i den parlamentariske styreform, ikke å endre de konstitusjonelle sedvanerettsregler som gjelder i dag. Det inneholder derfor ikke noen forutsetning om krav til konstruktiv mistillitsvotum for at mistilliten skal være bindende.

Regjeringen kan se både fordeler og ulemper med en ordning med konstruktiv mistillit som forutsetning for at mistillitsforslag skal ha bindende virkning. Det er imidlertid ikke lagt fram grunnlovsforslag om en slik utforming av mistillitsforslag, og det vil derfor ikke gis en nærmere vurdering av en slik ordning.

2.7.3.2 Oppløsningsrett

Det er vanlig i parlamentariske demokratier å ha en eller annen form for oppløsningsrett som medfører nyvalg. Det typiske er at retten til oppløsning er tillagt regjeringen, men den kan også ligge i parlamentet selv. Det kan imidlertid være ulike former for begrensninger på bruken av oppløsningsrett. Som eksempel kan nevnes Sverige, der oppløsningsretten ikke har vært benyttet siden den partielle forfatningsreformen i 1969. Bakgrunnen for dette kan blant annet være at valgdatoene er faste. Utskrivning av nyvalg vil medføre at dette kommer i tillegg til de forhåndsdefinerte valgene. Rasch vurderer det slik at det under normale forhold vil være vanskelig for en regjering å legitimere de tilleggskostnadene som et ekstra valg vil medføre. I Danmark er derimot utskrivning av tidligvalg det normale. Det er i etterkrigstiden bare to folketing som har sittet perioden ut (1960–1964 og 1998–2002). Regjeringen kan skrive ut nyvalg, og valgdagene er bevegelige, slik at «klokken» settes i gang på nytt ved avholdelse av valg. Ellers kan ordningen i Storbritannia nevnes, der statsministeren kan oppløse Underhuset og skrive ut nyvalg.

Forslag om oppløsningsrett har vært lagt fram en rekke ganger. Ifølge Rasch forelå det forslag om oppløsningsrett 29 ganger i det 20. århundre. Blant annet behandlet Stortinget i 1972 et forslag om oppløsningsrett. Forslaget fikk 63 pst. av stemmene; et klart flertall, men ikke tilstrekkelig til å oppnå det nødvendige 2/3 flertall som kreves for

grunnlovsendringer. Valglovutvalget (NOU 2001: 3) delte seg i flertall på 9 mot oppløsningsrett og et mindretall på 7 som gikk inn for en oppløsningsrett, men utformet som en sikkerhetsventil ved at ordinære valg ikke forskyves på grunn av eventuelle ekstraordinære valg.

I stortingssesjonen 2001–2005 har det vært behandlet to grunnlovsforslag om oppløsningsrett, jf. Dok.nr. 12 (1999–2000). Det ene, jf. Dok.nr. 12:8 (1999–2000), satt fram av stortingsrepresentantene Gunnar Skaug (A), Carl I. Hagen (FrP) og Lars Sponheim (V), var formulert i en rekke alternativer som skulle muliggjøre en oppfølging av Valglovkommisjonens mulige forslag knyttet til oppløsningsrett. Det andre, jf. Dok.nr. 12:9 (1999–2000), lagt fram av stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss (H) og Inge Lønning (H) var mer spesifikt. Det var begrunnet blant annet i en engstelse for at parlamentarismen over tid har forrykket maktbalansen så langt i nasjonalforsamlingens favør at det i bestemte situasjoner har oppstått et behov for å styrke regjeringens stilling.

Det ble ikke flertall for disse grunnlovsforslagene. Vurderingene om mulige grunnlovsendringer fra de ulike partiene i kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget ble avgitt i forbindelse med behandlingen av Dok.nr. 12:9, jf. Innst. S. nr. 203 (2002–2003).

To forslag om oppløsningsrett ligger til behandling for stortingssesjonen 2005–2009.

I grunnlovsforslaget fra Stoltenberg m.fl. nevnt ovenfor er det foreslått en oppløsningsrett som bare skal kunne utløses i visse situasjoner. To betingelser må være oppfylt:

- «a) Retten til å skrive ut nyvalg inntreer bare dersom regjeringen lider nederlag i votering over et forslag om mistillit eller i en sak hvor det er fremsatt kabinettspørsmål, og
- b) nyvalg kan bare utskrives dersom statsministeren før voteringen [...] har meddelt Stortinget [...] at det vil bli utskrevet nyvalg dersom voteringen går regjeringen imot.»

Som hovedforslag legges det fram forslag om at funksjonstiden for et Storting som er valgt ved ekstraordinært valg, ikke strekker seg lenger enn fram til neste ordinært planlagte valg. Det tilsvarende altså den svenske ordningen. Det finnes imidlertid et alternativt forslag som sier at neste ordinære valg skal avholdes etter fire år (dvs. dansk ordning).

Det ble 30. september 2004 lagt fram et grunnlovsforslag, jf. Dok.nr. 12:10 (2003–2004), fra stortingsrepresentantene Inge Lønning (H), Jan Tore Sanner (H) og André Dahl (H) om oppløsningsrett.

Forslaget legges fram i ulike alternativer som i stor grad sammenfaller med forslaget nevnt ovenfor. Forslaget er ikke koblet sammen til et forslag om positiv parlamentarisme. Det fremmes heller ikke forslag om at neste ordinære valg ikke skal kunne forskyves. En slik ordning ville ifølge forslagsstillerne medføre at oppløsningsretten ville få meget begrenset verdi, fordi tiden mellom det ekstraordinære valg og det derpå følgende valg ville kunne bli altfor kort til at man kan rekke å løse problemer for landet. Det antydes en løsning med en viss forkortelse i forhold til den ordinære valgperiode. Som bakgrunn for forslaget om oppløsningsrett anføres et behov for at regjeringen må besitte et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen hvis den skal kunne ivareta landets interesser på en forsvarlig måte. Hvis autoriteten ikke er til stede, kan det ha oppstått en situasjon der folkeviljen på nytt bør komme til uttrykk gjennom valg.

Fordeler og ulemper med bruk av oppløsningsrett

Det kan argumenteres for at en oppløsningsrett kan være fordelaktig ved at:

- Oppløsningsretten ses på som en disiplinerende trussel som en regjering kan anvende for å balansere maktforholdene mellom Storting og regjering. En kan argumentere med at det vil eksistere en hensiktsmessig maktbalanse hvis parlamentet til enhver tid kan skifte ut regjeringen gjennom mistillitsvotum, og regjeringen kan sende parlamentarikerne hjem ved oppløsning og påfølgende nyvalg.
- En kan legge en konflikt mellom regjering og parlament ut til avgjørelse hos folket.
- Oppløsningsretten kan fungere som en sikkerhetsventil hvis det ikke er mulig å få satt sammen en regjering eller eventuelt få vedtatt et budsjett.

Det kan argumenteres for at en oppløsningsrett kan være uheldig ved at:

- Det kan bidra til hyppigere valg og av den grunn lengre perioder med forretningsministrier. Valg på «uvanlige» tidspunkter kan forstyrre normal behandling av for eksempel budsjettet. I en overgangsperiode inntil det politiske systemet eventuelt har tilpasset seg muligheten for oppløsning og tidlige valg, kan oppløsningsrett bidra til større ustabilitet.
- Det kan bli for lett å gi seg i arbeidet med å finne løsninger i en sak eller å få dannet regjering. Vissheten om at det ikke finnes en oppløsningsrett kan virke disiplinerende på forholdet mellom Storting og regjering. Partiene får et

større press på seg til å søke å komme til enighet.

- Utskriving av nyvalg kan bli oppfattet som at velgerne blir oppfordret til å skifte mening. Det er ikke gitt at nyvalg vil endre Stortingets sammensetning og dermed løse de underliggende problemer. Den saken som har utløst nyvalget, kan helt overskygge andre temaer i valgkampen. Valgresultatet trenger derfor ikke reflektere velgernes synspunkter mer generelt. Det kan være uheldig i og med at de folkevalgte og regjeringen må forholde seg til en lang rekke saker i årene etter et valg.

Effekter av oppløsningsrett og dermed argumentenes tyngde og relevans vil avhenge noe av den nærmere utformingen. Erfaringer med oppløsningsrett fra andre land er gjennomgått av Rasch (2004). Det er imidlertid verd å understreke at en ikke direkte kan overføre erfaringer med enkeltelementer i styringsformer i andre land til Norge. Behovet for endringer i norsk parlamentarisk tradisjon må vurderes konkret ut fra de spesielle forhold som en ønsker å endre.

Hvis Stortinget går inn for en ordning med krav til innsetningsvedtak, jf. drøfting ovenfor, må det vurderes om en skal ha en ordning med oppløsningsrett hvis en ikke klarer å oppnå flertall for et innsetningsvedtak.

2.7.3.3 Endringer i utøvelsen av Stortingets fullmakter i forhold til regjeringen

Rasch beskriver forholdet mellom Storting og regjering i det 19. århundre som en gradvis utvikling av Stortingets makt. Sentralt i denne utviklingen var innføringen av årlige storting (vedtatt 1869 og innført fra 1871). Sentralt var også utviklingen av komitésystemet, med fast sammensetning gjennom perioden. Komitébehandlingen ble etter hvert mer detaljorientert, blant annet ved at fagkomiteene overtok budsjettsakene fra budsjettkomiteen og som følge av mulighet for lønnet arbeidshjelp. Det ble på den måten mulig å komme bort fra en situasjon da en måtte godta alt, eller avvise alt. Det kjennetegner rollen til et parlament som sjelden samles, har lite eller ingen sekretariatsstøtte og medlemmer med svak kunnskapsbasis. Utviklingen innebar med Johan Sverdrups ord at en ikke lenger kunne regjere uten Stortinget, en måtte regjere med Stortinget. Fra denne perioden stammer imidlertid også begrepet «stortingsregjereri» som ifølge Fredrik Sejersted (Sejersted 2003) ble formulert av frustrerte høyrepolitikere som betegnelse på venstreopposisjonens detaljstyring av

regjeringen under forfatningskampene fram mot 1884.

En slik sammenstilling av ord innebærer at man beskylder den ene statsmakt for å blande seg for mye inn i noe som den andre statsmakt burde få håndtere i fred. I periode med flertallsregjeringer vil dette ikke være særlig aktuelt. Men i forbindelse med de senere års mindretallsregjeringer har oppfatninger om overdrevet stortingsregjereri igjen blitt tatt opp.

Stortingets makt i forhold til regjeringen kan analyseres ut fra formelle muligheter og ut fra praksis. Muligheter for utøvelse av makt kan være konstant, men bruken kan variere.

Ut fra Grunnlovens tekst er det ikke en generell adgang til å instruere regjeringen gjennom vedtak. Det har imidlertid utviklet seg en konstitusjonell sedvane om at Stortinget har en generell instruksjonskompetanse, men med begrensninger på områder der regjeringen har enekompetanse. Instruksjonskompetansen er gammel og man finner eksempler på bruk av instruksjonsvedtak langt tilbake i tid. Men det har aldri vært særlig mange av dem. Forhåndsinstrukser er formelle stortingsvedtak truffet i plenum der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe (eller ikke å gjøre noe), i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre, jf. definisjon i Dok.nr. 14 (2002–2003). Slike vedtak truffet i plenum kan ikke stride mot lov eller Grunnlov. En form for instruksjoner er de såkalte «anmodningsvedtak». Dette er vedtak som nesten uten unntak begynner slik: «Stortinget ber Regjeringen ...» 20–30 år tilbake i tid var det gjerne fra null til fire-fem slike vedtak i året. I de senere år har det blitt langt flere anmodningsvedtak. Det var 127 vedtak i 1999–2000, 183 i 2000–2001, 141 i 2001–2002, 247 i 2002–2003 og 182 vedtak i sesjonen 2003–2004.

Ordningen med og bruken av anmodningsvedtak er drøftet i Dok.nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*.

Utvalget peker på at det er flere argumenter mot utøvelse av instruksjonsmyndighet som tilsier varsomhet i bruken. *For det første* kan bruk av instruksjoner bidra til uklare ansvarsforhold i den enkelte sak og mer generelt hvis antallet blir stort. Omfattende bruk av instruksjonsretten kan også svekke regjeringens autoritet og handlekraft. *For det andre* er det regjeringen som leder forvaltningen og har det apparat som er nødvendig for å utrede og behandle forvaltningssaker på en forsvarlig måte. Gjennom de krav som forvaltningsloven setter, får forvaltningen det nødvendige grunnlag for å treffe de best mulige vedtak. Stortinget

mangler utredningskompetanse og har ikke prosedyrer for saksbehandling som tilfredsstillende alminnelige forvaltningskrav. Om Stortinget gir instruks i enkeltsaker, vil det være en fare for vilkårlighet og forskjellsbehandling. Stortingets instruksjonsmyndighet egner seg derfor ifølge utvalget best til generelle politiske prioriteringer, i særlig sentrale og prinsipielle saker. *For det tredje* er instruksjonsmyndigheten på mange måter et uklart styringsinstrument. Erfaringsmessig kan det by på problemer å avklare rekkevidden av instruksene. Noen ganger kan instruksene nødvendiggjøre økte utgifter uten at dette ledsages av nødvendige bevilgninger. *For det fjerde* vil instruksene være bindende på ubestemt tid, noe som kan medføre at instruksene kan dukke opp igjen, som et rettslig påbud, etter å ha vært bortglemt i mange år.

Samlet sett tilsier dette ifølge utvalget *«at Stortinget bør utvise varsomhet med hvordan instruksjonsmyndigheten brukes.»* Ifølge utvalget var det tidligere en slik varsomhet, *«men i den senere tid må den sies å være forlatt.»* Utvalget refererer til en gjennomlesing av de 127 anmodningsvedtak i 1999–2000 og de 183 som ble fattet i 2000–2001. En del av dem gjelder prinsipielt viktige saker. En del gjelder anmodninger om videre utredninger. Men det er også en stor kategori *«der Stortinget kan hevdes å ha grepet inn med bindende pålegg i enkeltsaker av til dels detaljert og forvaltningspreget karakter, på en måte som reiser spørsmålet om dette er hensiktsmessig og forsvarlig.»*

Utvalget tilrådte ikke formelle beskrankninger i Stortingets instruksjonsmyndighet. Vesentlige begrensninger ville antakelig kreve grunnlovsendring. Dessuten var utvalget tvilende til om det er mulig å innskrenke kompetansen uten at dette samtidig ville kunne stenge for en legitim og nødvendig bruk av instruks. Men utvalget tilrådte en innskrenkende rettslig tolkning av Stortingets vedtak. Pliktene må følge klart og tydelig av ordlyden. Det er kun den enkelte statsråd/regjeringen (ikke forvaltningen) som pålegges plikter, og vedtak bør ikke ha virkning i forhold til private rettssubjekter. Når det gjelder den politiske vurdering av instruksjonsbruk, tilrådte utvalget at retten *«utøves med varsomhet, og forbeholdes saker av særlig politisk eller prinsipiell betydning.»*

Ved behandlingen av utvalgets innstilling, jf. Innst. S. nr. 210 (2002–2003), uttalte komiteens flertall (Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti) at det *«har merket seg at Stortinget i økende omfang har benyttet seg av sin rett til å instruere regjeringen i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre. En omfattende bruk av instruks overfor regjeringen kan bidra til å svekke*

regjeringens styringsevne. Det er derfor ønskelig å søke å begrense bruken av instruks til særlig viktige saker.» Medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti *«kan ikke se at Stortinget omfattende instruerer regjeringen og på den måten har bidratt til å svekke regjeringens styringsevne.»* De peker videre på *«at det er opp til regjeringen å sikre seg politisk støtte slik at direkte instruksjon fra Stortinget blir overflødig.»*

En samlet komité

«vil særlig vise til anmodningsvedtak som fattes basert på benkeforslag i stortingssalen. Slike vedtak vil ofte mangle den nødvendige kvalitetssikring og kan gi uforutsette konsekvenser [...] Komiteen vil generelt fraråde bruk av benkeforslag i viktige spørsmål og viser til at utredningsvedtak i mange tilfeller vil være et godt alternativ som gir et bedre grunnlag for å treffe avgjørelser. Komiteen vil understreke betydningen av at Stortingets vedtak følges opp av ansvarlige myndigheter. Befolkningen må kunne stole på at Stortingets vedtak gjelder. Kan de ikke det, vil det på sikt undergrave troen på vårt politiske system. På hvilken måte regjeringen skal følge opp vedtaket vil måtte fremgå av forslaget. Vedtak som klart og entydig er en beslutning som krever en bestemt handling, kan bare endres ved nytt vedtak i Stortinget. Dersom regjeringen ikke kan eller vil gjennomføre den bestemte handling, så vil det foreligge en plikt for regjeringen til å fremlegge saken for Stortinget med forslag til nytt vedtak. Vedtak som etterspør en utredning eller i andre tilfeller en vurdering, må det forventes at regjeringen følger opp og på en egnet måte melder resultatet av til Stortinget.»

Storingsrepresentant Carl I. Hagen (FrP) har lagt fram et grunnlovsforslag, jf. Dok.nr. 12:13 (2003–2004), om Stortingets adgang til å vedta anmodninger, henstillinger eller resolusjoner. Hensikten er blant annet å klargjøre at *«vedtakene ikke er rettslig bindende og altså ikke påvirker det rettslige rammeverket for næringsvirksomhet mv. I stedet må politisk uenighet om regjeringen har tatt tilstrekkelig hensyn til Stortingets syn avklares i den politiske sfæren der slike spørsmål i alle tilfeller hører hjemme, nemlig i og omkring Stortinget selv.»*

Ved behandlingen av kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling om anmodnings- og utredningsvedtak for stortingssesjonen 2002–2003, jf. Innst. S. nr. 142 (2003–2004), var det en debatt i Stortinget om bruken av anmodningsvedtak. Saksordfører Jørgen Kosmo (A) understreket at det påligger en plikt til å gjennomføre Stortingets vedtak. Ifølge Kosmo vil det når en regjering har et svakt parlamentarisk grunnlag i Stortinget

være mulig for Stortinget å «samle seg om flertallsmerknader som på mange måter [...] herjer med regjeringen gjennom det som vi populært kaller stortingsregjereri». Kosmo framhever at dette kan føre til at Stortinget «gjør et vedtak. Og folk tror at da blir det slik. Så blir det ikke slik, enten fordi vedtaket ikke er tilstrekkelig utredet til at man kan være sikker på at det lar seg gjennomføre, eller fordi Regjeringen ønsker å føre kampen mot vedtaket videre.» Hvis mange slike vedtak ikke blir gjennomført, vil det på sikt medføre at «folk mister troen på politikken, på folkestyret, [...]. Stortinget bør være seg mer bevisst måten det fatter vedtak på. Videre bør Stortinget i et lengre perspektiv diskutere «forholdet mellom storting og regjering og sørge [...] for at vi er med å styrke Regjeringens grunnlag i Stortinget, slik at den faktisk tør å si nei når den mener nei, istedenfor å bare late som, og så komme tilbake og forsøke å viske ut kvaliteten i det vedtaket som er fattet.»

Statsministeren har uttrykt en vilje til å følge opp Stortingets vedtak, jf. debatten som fulgte Innst. S. nr. 168 (2002–2003): «La meg [...] gjøre det helt klart at det ikke skal herske noen tvil om en regjerings plikt til å følge opp stortingsvedtak. Hvis en regjering finner det umulig, får den gå tilbake til Stortinget og redegjøre for at dette finner regjeringen ikke mulig, og i så tilfelle eventuelt invitere Stortinget til å gjøre et nytt vedtak.» Han fortsatte imidlertid: «En del av anmodningsvedtakene Stortinget treffer, er ikke alltid like klare i sitt innhold. Det kan også til tider være vanskelig å fastslå rekkevidden av hva Stortinget har besluttet. Et anmodningsvedtak kan også være i strid med andre stortingsvedtak. For eksempel kan det være fattet vedtak som forutsetter utgifter, men uten at Stortinget har fulgt opp med bevilgningsvedtak som gir Regjeringen hjemmel til å bruk penger til vedtaket.»

Regjeringen merker seg de vurderinger som er framkommet til bruk av anmodningsvedtak. Regjeringen vil understreke at den vil følge opp Stortingets vedtak ut fra de forutsetninger som framkommer i kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad referert over. Regjeringen er enig i Stortingets prinsipielle tilslutning til en restriktiv bruk av anmodningsvedtak.

Det er tatt opp ulike problemer knyttet til anmodningsvedtak. Regjeringen vil vektlegge at vedtak bør fattes ut fra et beslutningsgrunnlag som i tilstrekkelig grad får fram sakens ulike momenter. Lov og Grunnlov er overordnet Stortingets anmodningsvedtak og andre plenarvedtak. Regjeringen vil ved oppfølgingen av plenarvedtak også være bundet av Norges folkerettslige forpliktelser. I denne sammenheng merker Regjeringen seg brevet fra Stortingets presidentskap av 6. februar

2004 til komiteene/representantene der det ble uttrykt at forslag til anmodningsvedtak i mange tilfeller burde utformes som en anmodning om at regjeringen må utrede eller vurdere et nærmere angitt forhold. Presidentskapet viste videre til at Stortingets forretningsorden gir råd om at ved behandling av Dok.nr. 8-forslag, bør komiteen gi innstilling om at forslaget oversendes til utredning og uttalelse til regjeringen dersom det er behov for ytterligere utredning før realitetsstandpunkt tas.

Hvis Stortinget velger å realitetsvurdere forslag, er det viktig at lovtekniske spørsmål og forholdet til menneskerettslige forpliktelser og internasjonale avtaler for øvrig blir vurdert. Regjeringen er i tråd med gjeldende praksis innstilt på at aktuelle departementer teknisk kan påta seg en slik kvalitetssikring om Stortinget ønsker dette. Regjeringen legger videre til grunn at ifølge Stortingets forretningsorden bør statsråden ha hatt anledning til å uttale seg før komiteen avgir realitetsinnstilling.

Det er i andre land gjerne begrensninger på parlamentsforslag med økonomiske konsekvenser. I flere land vil forslag om økte utgifter måtte godkjennes av regjeringen eller bli fulgt av forslag fra regjeringen om å dekke disse.

En annen mulig begrensning på private forslag kan være å kreve at forslag med budsjettkonsekvenser må legges fram med inndekning. Et problem kan da være at det oppstår uenighet om hva slags inndekning som kan aksepteres. Eksempler kan være «luftige» antakelser om innsparinger på overslagsbevilgninger eller inndekning fra kapittel 2309 på statsbudsjettet, «Ymse utgifter». Videre kan det være problematisk med private forslag som kan ha betydelige konsekvenser på lang sikt, men som ikke har økonomiske konsekvenser som det på kort sikt kan stilles krav om inndekking til.

Dok.nr. 8:57 (2003–2004) fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner (H), Ingebrigt S. Sørfonn (KrF), May Britt Vihovde (V), Bjørg Tørresdal (KrF) og Torbjørn Hansen (H) datert 25. mars 2004 inneholder blant annet et forslag til en sikringsmekanisme knyttet til private forslag. Det ble foreslått at

«Stortingets forretningsorden endres slik at alle private forslag som har budsjettkonsekvenser, oversendes regjeringen. Med mindre flertallet eksplisitt ber om noe annet, forutsettes regjeringen å gi sin vurdering i forbindelse med neste budsjettbehandling, det være seg statsbudsjettet eller revidert nasjonalbudsjett. I de tilfeller private forslag blir fremmet så kort tid før neste budsjettbehandling at det ikke vil være mulig å gi endelig behandling, kommer

regjeringen tilbake med en foreløpig tilbakemelding.»

Forslaget begrunnes blant annet slik: «*Praksisen med enkeltvedtak uten inndekning har også andre uheldige konsekvenser. Det skapes ofte inntrykk av at forslagene ikke har en kostnad, ved at det verken anvises eller tas ansvar for inndekningen. På den måten forvitrer ansvaret – det mest grunnleggende ved utøvelse av politikk.*»

Forslaget ble ikke bifalt, jf. Innst. S. nr. 204 (2003–2004). Presidentskapets flertall viste blant annet til tidligere behandling i forbindelse med evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet.

I lys av gjennomgangen av forholdet mellom Storting og regjering ser Regjeringen fordeler ved at private forslag med budsjettkonsekvenser oversendes regjeringen. Det kan bidra til et bedre beslutningsunderlag og mer helhetlige vurderinger. En slik endring av prosedyrene for behandling av private forslag ville også være i tråd med mulige endringer i prosedyrene for budsjettbehandling som drøftes nedenfor.

2.7.3.4 Endringer i budsjettprosedyrer

En egen utredning i rapportserien fra Makt- og demokratiutredningen (Rasch 2001), drøfter en endring av avstemningsreglene ved rammevedtakene for statsbudsjettet før jul.

Som nevnt under kapittel 2.3.3 i boks 2.1 praktiseres seriemetoden som avstemningsordning i Norge. Det innebærer slik det står i Stortingets forretningsordenen at «*Foreligger det i en sak flere forslag, skal presidenten sette hvert av dem under avstemning i logisk rekkefølge. Voteringsordningene må være oppgitt og godtatt på forhånd*» (§ 43 2. ledd). På det siste avstemningstrinnet foreligger det to muligheter. I en «åpen» serievotering blir enten det siste forslaget i serien vedtatt, eller alle foreliggende forslag nedstemmes. Ved en «lukket» serievotering settes to forslag alternativt opp mot hverandre til slutt i serien. Det vil da nødvendigvis bli vedtatt et forslag. Rasch drøfter ulike situasjoner der alternativ votering har vært aktualisert. Hvis den rådende oppfatning er at det må treffes et vedtak, kan det være rimelig med alternativ votering. Et eksempel som nevnes, er avstemning om ulike satser i en skattetabell. Rasch konkluderer med at «*[u]t fra praksis er det lite tvil om at alternativ votering kan gjennomføres hvis det må treffes vedtak i en sak.*»

Det trengs uten tvil vedtak om et budsjett. Praksis siden budsjettreformen ble vedtatt i 1997 ved avstemning om rammevedtakene for neste års

budsjett i november hvert år, er imidlertid at det avholdes en åpen avstemming. I prinsippet kan dermed alle budsjettvedtak stemmes ned.

Utvalget som ble nedsatt for å evaluere Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet, jf. Innst. S. nr. 174 (2000–2001), vurderte også spørsmålet om det burde gis regler som «*gir sikkerhet for at et forslag til rammevedtak i Budsjett-innst. S.I. blir vedtatt*» (jf. mandatet for utvalget). Utvalget anbefalte ikke slike regler. I vurderingene ble det vektlagt at en ikke burde kunne pålegge representantene å stemme for noe som de var imot. Ved oppheving av stemmeplikt for å unngå dette ville en kunne oppleve at et budsjett kunne vedtas uten å ha et flertall i ryggen. Det ville da ifølge utvalget kunne reises tvil om holdbarheten til budsjettet, da det kan være usikkert i hvilken grad et flertall ville føle seg forpliktet på å opprettholde det vedtatte budsjettet gjennom budsjettåret. Utvalget viser til at erfaringene fra behandlingen av budsjettene er at systemet har fungert godt når det gjelder å få vedtatt statsbudsjettet innenfor eller nært opp til fastsatte tidsrammer. Utvalget viser likevel til at det ikke kan «*utelukkes at det kan oppstå politiske situasjoner der bruk av alternativ votering, med eller uten samtidig adgang til å avstå fra å stemme, kan vise seg hensiktsmessig.*» Dette kan løses ved enkeltvedtak i plenum.

Rasch viser til at når det gjelder budsjettbehandlingen i kommuner og fylkeskommuner, har Stortinget vedtatt i kommuneloven at ved behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett stemmes det alternativt mellom de to forslag som har fått flest stemmer ved første avstemning. Det er her stemmeplikt, men representantene har fått anledning til å stemme mot de forslag de ikke støtter i første avstemningsrunde.

Slik Rasch påpeker, vil en fast *ordning* med alternativ votering endre forholdet mellom mindretallsregjering og opposisjon. Hvis en forventer at Stortinget til sist vil stemme over to alternativer, vil regjeringens forslag normalt være et av disse. I en avstemning mot et opposisjonsforslag kan det være grunn til å tro at regjeringens forslag vil vinne. Med slike «spilleregler» kan regjeringen vurdere det som unødvendig å gå langt i å lage forlikavtaler med opposisjonen da den vil få sin vilje uten forlik. Det vil kunne redusere risikoen for forhastede og lite gjennomarbeidede budsjettvedtak. Dette vil også oppmuntre til å søke regjeringsmakt for å kunne få innflytelse på budsjettet. På den annen side har det siden budsjettreformen faktisk vært mulig å komme fram til budsjettforlik (med unntak av budsjettet for 2002 som ble vedtatt på bakgrunn av et kabinettspørsmål). Behovet for,

gjennom prosesser med opposisjonspartier, å komme fram til bredere forlik om budsjettoppdraget kan også ses på som et positivt styringstrekk i Norge. Det er også mulig for Stortinget i visse vanskelige situasjoner å vedta at en skal foreta en «lukket» avslutningsvotering mellom to alternativ, noe også Budsjettevalueringsutvalget pekte på.

Budsjettreformen av 1997 med gjennomføringen av samlede rammevedtak før jul synes i stor grad å ha vært vellykket, og alle partier i Budsjettevalueringsutvalget med unntak av Fremskrittspartiet gikk inn for at den midlertidige ordningen ble gjort permanent, jf. Innst. S. nr. 174 (2000–2001). Systemet med samlede rammevedtak ved budsjettårets start gjelder imidlertid ikke for de budsjettvedtak som Stortinget fatter i løpet av budsjettåret. Vedtak, for eksempel i januar, kan gjøres uten eksplisitt vedtak om inndekning mot andre bevilgninger eller vedtak om svekkelse av budsjettbalansen. Videre voteres det normalt over hvert forslag for seg.

Budsjettevalueringsutvalget vurderte hvorvidt prinsippene for høstens rammebudsjetteringssystem burde videreføres til å gjelde også behandling gjennom budsjettåret. Ut fra utvalgets vurdering ville dette innebære at ingen vedtak om endring av enkeltposter som endrer rammesummene kunne vedtas uten at Stortinget endret de aktuelle rammevedtakene. På grunn av at det i dag er mange budsjettendringer som legges fram i løpet av året, hevdet utvalget at dette trolig ville medføre økt arbeidsmengde for Stortinget og kunne gi en endret ansvarsdeling mellom finanskomiteen og fagkomiteene. Utvalget vurderte ut fra en helhetsvurdering å ikke anbefale at rammevedtakene ble gjort bindende gjennom budsjettåret.

Det finnes problemer med å gjøre rammevedtakene mer bindende gjennom budsjettåret. Regjeringen mener likevel at dagens praksis i for stor grad svekker rammevedtaksprinsippene og at det kan være positivt med den disiplinering og de begrensninger som ligger i økte krav til etterlevelse av de rammene som ble fastsatt ved budsjettets start.

Det er ulike modeller for hvordan en kan sikre bedre gjennomføring av budsjetttrammene gjennom året.

Det kan legges begrensninger på retten til å legge fram forslag, og det kan settes opp begrensninger på hvordan forslag kan behandles. For å beskytte representantenes forslagsrett og ut fra et behov for unntaksregler, synes det mest hensiktsmessig med begrensninger på hvordan forslag kan behandles.

a) Forslag om bevilgningsendring må ha reell inndekning

En mulighet kan være å stille krav om at forslag om bevilgningsendringer bare kan behandles sammen med forslag om inndekning. Et spørsmål vil da være om en skal ha prosedyrer som kan hindre «luftige» inndekningsforslag. Det må videre vurderes spesifisert at inndekningen ikke kan være å hente ut midler fra den såkalte ymseposten (kapittel 2309), eller fra Statens petroleumsfond. Regjeringen på sin side vil måtte legge fram forslag om å dekke for eksempel trygdeoppgjøret fra ymseposten og regjeringen kan også vurdere at det, ut fra endrede økonomiske forutsetninger, er nødvendig å bruke mer midler fra Statens petroleumsfond.

b) Samlet behandling og votering av forslag til bevilgningsendringer

En annen mulighet er å sette opp begrensninger på når forslag om bevilgningsendringer kan behandles. Det kan begrenses til behandlingen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett om våren og nysalderingen på høsten. I tillegg må en vurdere å fastsette behandlingsmulighet for lønns- og trygdeoppgjør og andre proposisjoner som legges fram som resultat av forhandlinger. En samling av tidspunkter for behandling av bevilgningsforslag i gjennomføringen av budsjettet kan kombineres med samlet votering av bevilgningsendringer på disse to tidspunktene. Votering post for post vil dermed unngås og behandlingen av gjennomføringen av budsjettet legges tettere opp til behandlingen før budsjettet vedtas, for å unngå post for post tilleggsbevilgninger med vekslende flertall. Regjeringen vil kunne legge fram samlede forslag til endringer på disse to tidspunktene og avveininger om helheten i den økonomiske politikken kan gjøres ut fra en samlet framstilling fra regjeringen.

Det kan unntaksvis oppstå behov for bevilgningsendringer utenom disse tidspunktene, men en kan tenke seg at det settes opp prosedyrer som gjør dette vanskeligere. Hvis tidsbegrensninger fastsettes i Stortingets forretningsorden, vil det ifølge § 64 kreve 2/3 flertall for å fravike en slik regel med mindre det foreslås av stortingspresidenten. Et krav om 2/3 flertall ville normalt gi regjeringenspartier en form for vetomulighet i forhold til bevilgningsforslag utenom de ordinære tidsperiodene.

Ved behandlingen av Dok.nr. 8:57 (2003–2004), jf. Innst.S. nr. 204 (2003–2004), foreslo presidentskapets medlemmer Inge Lønning og Odd Holten, blant annet med henvisning til rapporten

fra Makt- og demokratiutredningen (Rasch 2001), at det burde nedsettes et utvalg som helhetlig skulle vurdere budsjettbehandlingen og komme med forslag til forbedringer. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt.

Regjeringen mener at det likevel kan være grunnlag for å vurdere dagens budsjettordninger nærmere. Et siktemål kan være å vurdere nærmere ordninger som kan gi mer konsekvent overholdelse av rammer gjennom året.

2.7.3.5 Oppsummerende vurdering

Gode og ryddige ansvarsforhold og konstruktivt arbeid til beste for landets innbyggere krever god vilje fra alle parter. Det kan legges ned et betydelig arbeid i å presisere og forbedre regelverk knyttet til ulike vanskelige politiske situasjoner. De beslutninger som fattes, kan likevel være uheldige hvis det ikke finnes vilje til å inngå nødvendige kompromisser og vilje til å etterleve intensjonen i ulike regelsett. En god styring krever vilje fra alle parter til å inngå brede samarbeidsløsninger når det er nødvendig. Det norske politiske systemet har ved viktige veiskiller vist evne til slike brede kompromisser til landets beste.

Regjeringen vil imidlertid også vektlegge at det er viktig å arbeide med de regelsett og ordninger som regulerer samhandlingen mellom den utøvende makt og den lovgivende og bevilgende makt. Selv om regler i visse situasjoner kan oppfattes som tvangstrøyer og omgås, kan likevel regelsett virke normdannende og påvirke de reelle avveininger som gjøres. Ulike spilleregler gir ulike insentiver til for eksempel å etablere samarbeidsløsninger. Det er ovenfor gitt en gjennomgang og drøfting av ulike regelsett som regulerer samhandlingen mellom regjering og Storting. Hvis Stortinget ønsker å arbeide videre med denne type spørsmål, for eksempel i form av et utvalg, vil regjeringen kunne delta i dette arbeidet i den grad det er ønskelig. Regjeringen viser i denne sammenheng til at i utvalget som evaluerte budsjettssystemet nevnt ovenfor, var den daværende regjeringen representert med en statsråd. I tillegg deltok en fra embetsverket i Finansdepartementet. Makt- og demokratiutredningen har reist viktige utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold mellom regjering og Storting. Det påligger begge statsmakter å ta tak i disse utfordringene.

3 Rettsliggjøring

3.1 Innledning

«Rettsliggjøring» er et begrep som blir brukt i den offentlige debatt i stadig flere sammenhenger. Begrepet dekker en rekke ulike problemstillinger – både med direkte og mer indirekte betydning for makt- og demokratiforholdene i Norge. Kapitlet vil ta for seg både nasjonale og internasjonale deler av rettsliggjøringsdebatten og vil drøfte hvilke utfordringer rettsliggjøring medfører for makt- og demokratiforholdene. Rettsliggjøring er et sentralt tema i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Det er også det tema som drøftes av flest høringsinstanser. Regjeringen vil i dette kapitlet særlig sette søkelys på forholdet mellom lovgivende og dømmende myndighet, og vise behovet for kontinuerlig å vurdere maktfordelingsspørsmål i forbindelse med ny lovgivning. Problemstillinger knyttet til inngåelse av internasjonale avtaler og innarbeiding av folkerettslige forpliktelser i norsk rett drøftes særskilt.

3.2 Makt- og demokratiutredningens diagnose

Makt- og demokratiutredningen behandler temaet «rettsliggjøring» i et eget kapittel av både sluttrapporten (kapittel 6 *Rettsorganene overtar politikken*) og sluttboken (kapittel 7 *Rettsliggjøring som maktforskyvning*). Begrepet danner basis for sentrale deler av utredningens sluttkonklusjoner.

Utredningen legger til grunn at:

«[s]osiale og kulturelle problemer [...] i økende grad [blir] formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov.»

Utredningens flertall hevder at «[b]orgernes rettigheter er i stadig bevegelse» og «[r]ettigheter begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer.» (sluttrapporten s. 30)

I sluttboken vises det blant annet til bruken av forfatningsdomstoler i flere europeiske land, og hvordan slike domstoler påvirker det politiske system: «[H]elt grunnleggende politiske stridsspørsmål er konstitusjonalisert, med forfatningsdomstolene i avgjørende maktposisjon mot politiske flertall.» (sluttboken s. 118)

Utredningen påpeker i denne sammenheng at Norge, som ikke har en ordning med forfatningsdomstol, «ikke [har] en så sterk domstolsmakt over lovgivningsprosessen som i de kontinentaleuropeiske ordningene, og heller ikke så politiserte domstoler i forfatningssaker.» (sluttrapporten s. 30). Søkelyset settes deretter særskilt på domstolenes rolle i fortolkningen og anvendelsen av rettsregler som følger av Norges folkerettslige forpliktelser. Utredningen belyser norsk retts økende internasjonalisering og hevder at denne utviklingen bidrar til at domstolenes makt øker på bekostning av det representative folkestyret:

«Maktpolitisk betyr dette både at norske domstoler har styrket sin posisjon i forhold til politiske organer og at domsmakt flyttes fra nasjonale til internasjonale rettsinstanser. Dermed er lovgivningsmakten – Stortinget – svekket i to retninger. Dette er myndighetsforskyvninger som Stortinget selv aktivt har medvirket til.» (sluttrapporten s. 32)

Flertallet i utredningsgruppen framhever både EØS-avtalen og internasjonale avtaler om menneskerettigheter som særlige eksempler på denne utviklingen.

Videre peker flertallet mer generelt på en utviklingstendens som omtales som «rettsliggjøring som amerikanisering»: «Den utvikling vi har sett, med rettighetsorientering og rettsutvikling gjennom domstolene, har langt på vei vært en tilpasning til amerikansk mønster. [...] Generelt er det [...] en tendens til at lovfesting av rettigheter og en mer pågående forbrukerbevissthet har gitt en tilnærming til amerikanske rettsforhold.» (sluttrapporten s. 32) Det vises i denne sammenheng spesielt til en

økende grad av heterogenitet i samfunnet som sådan, og til internasjonalisering av økonomi og samfunnsnivå som årsaker til at konfliktløsning gjennom rettsorganene vinner terreng. Dette skjer på bekostning av fellesløsninger gjennom de folkevalgte organer.

Utredningens drøfting av en rettsliggjøringsprosess er ett av de punktene der det klartest er kommet til uttrykk en dissens i utredningens arbeid. Uenigheten knytter seg blant annet til bruken av demokratibegrepet. Mens utredningens flertall omtaler makt i folkevalgte organer som «grunnlagsdemokrati» og rettigheter som «tilleggsdemokrati», er utredningsmedlem Hege Skjeie av den oppfatning at demokratisk styre også omfatter rettigheter som ikke uten videre lar seg gjøre til gjensidighet for endringer gjennom flertallsvedtak. I kontrast til flertallsuttalelsens konklusjoner om problematiske sider ved rettighetspolitikk og rettens internasjonalisering, hevder Skjeie i sin særuttalelse at: «den kjønnspolitiske betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse.» (sluttrapporten s. 75). Videre finner Skjeie at normer om selvbestemmelse, ikke-diskriminering, likeverd og lik deltakelse «utfordrer mange former for innforstått og selvfølgeliggjort majoritetsmakt, så vel innenfor som på tvers av stats- og samfunnsformasjoner».

Med referanse til flertallets drøftelse av demokrati, hevder hun at slike problemstillinger «handler mer om grunnlagsdemokrati enn om tilleggsdemokrati» (sluttrapporten s. 75), slik flertallet beskriver dette. Hun argumenterer i denne sammenheng for at rettighetspolitikk og internasjonale rettighetsdoktriner konkret kan bidra til utvidelser av demokratisk ansvar og demokratisk praksis. Gjennom eksempler fra likestillingsområdet hevder hun at:

«Svært mange former for internasjonalt samarbeid om likestilling og kvinners rettigheter tar utgangspunkt i prinsipper om personlig autonomi, om frihet fra seksualisert vold, om selvstendig juridisk status, om lik rett til utdanning, arbeid og politisk innflytelse. Dette er ikke prinsipper som innfris en gang for alle. Rettighetspolitikk er dynamisk i den forstand at den hele tiden diskuterer nye forståelser av hva sosiale, politiske, økonomiske og kulturelle rettigheter konkret kan innebære.» (sluttrapporten s. 87)

I Skjeies fremstilling belyser dermed likestillingsområdet rettighetspolitikkenes mulighet for å «utfordre etablerte maktkonstellasjoner og gamle elitekompromisser og slik bidra til nye forståelser av demokratisering» (sluttrapporten s. 87).

3.3 Synspunkter fra høringsinstansene

De fleste høringsuttalelsene behandler temaet rettsliggjøring og forholdet mellom folkevalgte organer og rettsbeskyttelse av individer. De fleste av disse konsentrerer sine innspill omkring problemstillinger om rettsbeskyttelse av individer og av sårbare grupper, og refererer til Hege Skjeies særuttalelse i debatten. Flertallet av de som uttaler seg på dette feltet er i større eller mindre grad uenige i Makt- og demokratiutredningens konklusjoner. Mens enkelte av disse også er uenige i den faktiske beskrivelsen, er det felles for disse høringsuttalelsene at de fremhever rettsbeskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter som en styrke for demokratiet. *Senter for menneskerettigheter (UiO)*, *Universitetet i Tromsø*, *Europabevegelsen*, *YS*, *Fagforbundet*, *Senter mot etnisk diskriminering*, *Likestillingscenteret*, *Likestillingsombudet*, *Fylkesmennene i Møre- og Romsdal*, *Rogaland*, *Sør-Trøndelag* og *Vest-Agder*, *Senter for kvinne- og kjønnsforskning*, *Gulathing lagmannsrett*, *Human-Etisk Forbund*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Eivind Smith*, *Stopp Diskrimineringen* og *Utdanningsgruppene Hovedorganisasjon* hevder alle at en utvidelse av demokratiet til å omfatte grunnleggende rettigheter utgjør et supplement og ikke står i konkurranseforhold til andre demokratiske grunnprinsipper. *Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO* anfører at den innflytelse man som borger og kunde får gjennom større rettighetsfesting og fritt leverandørvalg, kan karakteriseres som en styrke for demokratiet. Videre anføres at domstolenes sterkere rolle i håndhevingen av slike rettigheter av mange vil oppfattes som en understrekning av at politikerne mener alvor når de rettighetsfester tjenester i lovverket.

På denne bakgrunn mener flere av høringsinstansene at det bildet som tegnes av en rettsliggjøring av politikken må nyanseres. Det ses i denne sammenheng som uheldig at Makt- og demokratiutredningens konklusjoner sidestiller menneskerettslige forpliktelser med andre rettslige normer i vurderingen av ulike makt- og demokratiutfordringer ved rettsliggjøringen av samfunnet. Det fremholdes at utredningens behandling av menneskerettslovgivningen slik den kommer fram i sluttokumentene, ikke er belagt gjennom empiriske studier eller omfattende analyser. Videre kritiseres utredningen for å ta det for gitt at negative konsekvenser av bruk av rettighetsfesting i amerikansk politikk og rettsliv er relevant også for menneskerettighetenes betydning i Norge.

Gulating lagmannsrett hevder at eksistensen av rettigheter ikke innebærer en så stor maktforskyvning som sluttrapporten indikerer. Spesielt velferdsrettigheter gir gjerne et betydelig rom for skjønnsutøvelse og økonomiske vurderinger hos forvaltningsorganer på statlig eller kommunalt nivå, som igjen bygger på politiske prioriteringer, og som dommere vil være tilbakeholdne med å overprøve. *Fylkesmannen i Rogaland, Møre og Romsdal* og *Vest-Agder* uttaler at ideen om at rommet for lokalpolitisk makt er en konstant størrelse, og at rettighetslover i så stor grad innskrenker den lokalpolitiske arenaen for politisk makt, i større grad burde vært veid opp mot den gevinst samfunnet som helhet oppnår gjennom rettighetsbeskyttelse, herunder den beskyttelse og de fordeler det gir ekstra sårbare grupper. Fylkesmannen i Rogaland, med tilslutning fra Fylkesmannen i Vest-Agder, henviser til Skjeies særuttalelse og presiserer at rettigheter til blant annet kvinner, barn og andre sårbare grupper har fått en forankring i internasjonale konvensjoner og avtaler som gir en beskyttelse man ikke var garantert i det tradisjonelle lokaldemokratiske maktsystemet.

Både *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)* og *Europabevegelsen* understreker at en utvidelse av internasjonal rettsbeskyttelse med virkning for Norge også er et ledd i arbeidet for å fremme en positiv utvikling av demokratier i andre deler av verden og kan gi grupper som er marginaliserte av nasjonalstaten en beskyttelse som de ellers ikke ville kunne oppnå. Det vises til at folkestyre, demokrati og menneskerettigheter skal være allmenne goder, ikke noe som er avgrenset til den norske nasjonens grenser.

Regjeringsadvokaten, Norges Fiskarlag og *(KS)* representerer et annet syn på denne utviklingen. *Regjeringsadvokaten* mener at det gradvis skjer en betydelig overføring av makt til domstoler og uavhengige organer på bekostning av mulighet for politisk kontroll. Regjeringsadvokaten, som fører de fleste nasjonale og internasjonale rettssaker hvor regjering og statsorganer er part, viser til at anvendelsen av internasjonale normer gjennom spesielt EØS/EF-retten og praksis etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen innebærer flere demokratiske dilemmaer. Det påpekes farer forbundet med en dynamisk, rettsskapende virksomhet fra domstolenes side, samtidig som disse ikke kan stilles til ansvar for sine avgjørelser gjennom demokratiske prosesser.

KS støtter på sin side utredningens vurderinger om statlig overstyring av kommunene, og tilrår at det ikke vedtas detaljert lovfesting av individrettigheter på kommunenes områder. Det vises til at

lokaldemokratiet er preget av ubalanse mellom oppgaver, ressurser og statlig detaljstyring gjennom lovfestede rettigheter og øremerking av midler. *KS* fremmer derfor blant annet forslag om at det lokale selvstyret vernes gjennom grunnlovsfesting.

Norges Fiskarlag hevder at internasjonalt regelverk i stadig sterkere grad begrenser handlingsrommet i norsk politikk når det gjelder ressursforvaltning og handel, og mener at den økende grad av regelverksutvikling internasjonalt innebærer at det representative demokratiets lovgivningsmyndighet svekkes.

3.4 Historiske forutsetninger og begrepsavklaring

Begrepet «rettsliggjøring» er bare i liten grad gjort til gjenstand for analyse i Makt- og demokratiutredningen. Det er derfor behov for å se nærmere på selve begrepet – både i et historisk perspektiv og i et maktperspektiv.

3.4.1 Historisk utgangspunkt, maktfordelingsprinsipper

Det er naturlig å ta utgangspunkt i Johan Sverdrups berømte uttalelse fra 1872:

« [...] i det Øjeblik, at al Magt og Kraft samles her i denne Sal til Afgørelse af Samfundets høieste og viktigste Anliggender, gaar der en stor Vækkelse ud over Landet [...] »

Setningen er i ettertid gjerne sitert som et synspunkt om at all makt skal samles i Stortinget. Sverdrups uttalelse falt imidlertid under en debatt om statsrådenes tilgang til stortingssalen og knyttet seg til ønsket om å samle både stortingsrepresentantene og statsrådene under samme tak. Uttalelsen er uttrykk for et synspunkt om at de høyeste og viktigste anliggender avgjøres i de folkevalgte organer.

Den demokratiske legitimitet for offentlige beslutninger ligger hos Stortinget. Folket utøver makten gjennom Stortinget, og det er i utgangspunktet Stortingets rett å fatte vedtak både i enkeltvis og i mer generelle spørsmål – ved lovgivning, bevilgning eller annen beslutning. I realiteten er det imidlertid ikke hensiktsmessig eller samfunnsmessig ideelt at all utøvelse og iverksetting skjer ved Stortingets egen inngripen. Sentralt i moderne konstitusjoner, herunder den amerikanske føderale grunnloven av 1789, den franske grunnloven av 1791 og den norske Grunnloven av 1814, står

maktfordelingslæren utviklet av Montesquieu. Maktfordelingslæren tar utgangspunkt i faren for maktmisbruk og vektlegger at makt bør balanse- res gjennom en tredeling; i en lovgivende, en utø- vende og en dømmende myndighet. I det parla- mentariske system er denne tredelingen modifi- sert. Selv om den utøvende makt ligger hos Kongen, utgår regjeringen i realiteten fra Stortinget, og Stortinget kan be om at den søker avskjed.

Den parlamentariske styringsform er på samme tid et uttrykk for folkesuverenitetsprinsipp- et og for maktfordelingsprinsippet. Maktforde- lingslærens prinsipp om at lovgivende makt kun kan styre dømmende makt gjennom lovgivning, ligger fast også under parlamentarismen og er et viktig uavhengighetsprinsipp for å sikre døm- mende myndighets legitimitet og tillit i samfunnet. Dette innebærer at lovgiver må avstå både fra å påvirke domstolenes drift og fra å involvere seg i fortolkning av vedtatte lover. Det første er nå ytter- ligere formalisert gjennom opprettelsen av en uav- hengig sentral domstolsadministrasjon (opprettet med virkning fra 1. januar 2002), mens det siste er et uttrykk for at lovgiver må bruke lovs form der- som man ønsker å endre eller påvirke rettstilstan- den.

Utviklingen innen de folkevalgte organer er nærmere beskrevet i kapittel 2, og drøftingene i dette kapitlet bygger i stor grad på de vurderinger av demokratiets funksjon og tilstand som er gjort der.

3.4.2 Rettsliggjøring som maktforskyvning

Den forrige Maktutredningen fokuserte på forvalt- ningens utøvelse av makt og ga grunnlag for en bekymring for at forvaltningens makt i for stor grad fratar Stortinget mulighet for styring på områ- der som burde ligge innenfor Stortingets politiske handlingsrom. Et viktig poeng her var overføring av skjønn til forvaltningen gjennom ramme- og full- maktslover. Den foreliggende Makt- og demokrati- utredningen retter søkelyset i en annen retning og peker på det den ser som domstolenes og andre rettslige organers økte makt på bekostning av de folkevalgtes makt – forstått som både Stortinget og de lokale folkevalgte organer. Utredningen kaller denne maktoverføring til rettslige organer for en rettsliggjøring av samfunnet og hevder at skillet mellom lovgivning og lovfortolkning er i ferd med å viskes ut (sluttrapporten s. 30 og sluttboken s. 116).

Formålet med begrepet rettsliggjøring er å set- tes søkelys på forhold som bidrar til å flytte ved- takskompetanse, og dermed makt, fra folkevalgte

organer til domstoler eller til domstolspregede, rettslige organer – utenfor folkevalgte organers direkte kontroll. Forhold som tidligere lå innenfor de folkevalgtes kompetanseområde flyttes over til rettslige organer, og de politiske organenes makt begrenses tilsvarende. I og med at domstolene ikke gjøres politisk ansvarlige gjennom jevnlige valg, hevder utredningen at vedtaksmakt – med både politiske og økonomiske konsekvenser – i mindre grad følges av et tilsvarende politisk ansvar.

«Rettsliggjøring» kan også sies å ha en videre definisjon som ikke direkte innebærer maktfor- skyvning, men som indirekte kan påvirke sentrale samfunnsnormer og -strukturer. Makt- og demo- kratiutredningen bruker begrepet «amerikanise- ring» om en økende tendens i samfunnet til å søke rettslige løsninger på konflikter som ikke tidligere ville blitt ansett for å ha (først og fremst) rettslige elementer (sluttboken s. 124). Utredningen peker på at rettsliggjøring kan være nødvendig som en konfliktregulator i mindre homogene samfunn (som USA), men hevder at rettsliggjøringen samti- dig blokkerer for kompromisser og omforente løs- ninger (sluttboken s. 125).

På en del samfunnsområder kan det synes som det er en tendens til at konflikter innen ulike sam- funnsområder i økende grad blir søkt løst gjennom rettsapparatet, og at spørsmål som ikke tidligere kom for domstolene nå blir fremmet for disse. Det foreligger i liten grad empiriske undersøkelser av dette feltet, men fra flere hold hevdes det at man de siste 15 årene har sett en markert økning i antallet saker som reises mot stat og kommune, blant annet erstatningssaker. Erstatningssaker repre- senterer ikke i seg selv en innskrenkning av de fol- kevalgte organenes styringsrom. Delvis er økte erstatningsmuligheter et resultat av politisk vedtatt lovgivning. Langt på vei er dette videre et utslag av ideen om at «noen må bære ansvar» og at man for- følger de muligheter som systemet gir til å få sine rettigheter rettslig prøvd. I utgangspunktet avteg- ner det seg her en økende villighet og evne – ikke minst økonomisk – til å bruke advokatbistand og til å forfølge egne behov rettslig. Befolkningens økte bruk av rettsorganene for å sikre seg rettslig kon- troll av egen situasjon, innebærer ikke i seg selv en maktforskyvning fra de folkevalgte organer til domstolene. En negativ konsekvens er likevel at denne tendensen medfører stadig økte transak- sjonskostnader før rettsstillingen blir bestemt. Det setter også et økende press på rettshjelps- og dom- stolssystemet. Kostnadene forbundet med retts- prosesser og kjøp av juridiske tjenester kan også bidra til økte forskjeller mellom de som har og de

som ikke har økonomiske ressurser til å bruke rettsapparatet.

I dette kapitlet vil det fokuseres på noen særskilte utfordringer knyttet til rettsliggjøringens konsekvenser for makt- og demokratiforholdene i Norge. Dette innebærer at begrepet «rettsliggjøring» i denne meldingen blir brukt om situasjoner der utforming og anvendelse av rettsregler kan resultere i en maktforskyvning mellom lovgiver og domstolene.

3.5 Rettsreglers funksjon i et demokrati

Norge er et konstitusjonelt demokrati. Dette innebærer at Norge på den ene side har et flertallsstyre, bygget på prinsippet om folkesuverenitet, og på den annen side er en rettsstat, basert på Grunnlovens prinsipper om maktfordeling og om beskyttelse av mindretall og av individers grunnleggende rettigheter. Ideen om flertallsstyre bygger på tanken om alle menneskers like rett til medbestemmelse; hvert individ har én stemme og avgjørelser treffes gjennom flertallsvedtak. Ideen om rettsstaten, på den annen side, bygger på erfaringer med statens makt over enkeltindividet og grupper av individer, og fastlegger prinsipper om beskyttelse mot statlig misbruk av makt. I en rettsstat oppstilles det rettslige grenser for hva de politiske myndigheter legitimt kan beslutte (Gloppen 2004 s. 51). I tillegg til Grunnlovens bestemmelser, er bestemmelser om individers rettigheter og grunnleggende friheter i internasjonale menneskerettskonvensjoner, sentrale presiseringer av disse grensene.

Som det er slått fast i kapittel 2, legger Regjeringen i denne meldingen til grunn et demokratibegrep som omfatter både flertallets styringsrett og beskyttelsen av grunnleggende rettigheter og friheter. Begrepet demokrati har dermed visse innebygde spenninger som blir konkretisert i drøftelsene og vurderingene av begrepet rettsliggjøring.

Balanseringen av hensynet til flertallets beslutnings- og styringsrom på den ene side og mindretallets beskyttelse og deltakelsesmulighet på den annen, skjer kontinuerlig – også gjennom Stortingets egne vedtak. Det kan imidlertid noen ganger være grunn til å stoppe opp og analysere de bredere konsekvenser av vedtakenes «sum» og vurdere om det danner seg et bilde av endringer i maktfordelingen – og i så fall om dette er endringer som er ønsket av de folkevalgte, også når de ses i en større sammenheng. Makt- og demokratiutred-

ningens innspill på dette punkt gir anledning til å gjennomføre en slik bredere vurdering.

Lovgivning er et av Stortingets viktigste instrumenter for styring. Rettsregler bidrar til stabilitet i styringen. Bruk av rettsregler bidrar videre til å fremme den forutsigbarhet og legitimitet i myndighetsutøvelsen som også er nødvendig for å sikre gode rammebetingelser for produktiv virksomhet. Stortinget fatter gjennom lovgivningen legitime beslutninger om fordeling og forvaltning av samfunnsressurser, oppbygging av samfunnets strukturer osv. Det såkalte legalitetsprinsippet fastslår at offentlige inngrep overfor et enkeltindivid eller en gruppe må være hjemlet i lov. Når staten derimot velger positivt å gi innbyggerne (nye) goder, kan den velge å gjøre dette direkte gjennom tildeling over budsjettet eller gjennom å gi godet i form av en rettighet, et rettskrav på et definert gode, som på sin side er knyttet til bevilgninger på budsjettet.

Ved bruk av lovvedtak fatter Stortinget fortløpende de beslutninger om maktutøvelse og delegasjon av myndighet som anses hensiktsmessige for en effektiv samfunnsstyring, og for ivaretagelsen av individers grunnleggende rettigheter. Lovvedtak og styring gjennom rettsregler innebærer på denne måten en konkret balansering av hensynene til politisk styringsrom og individers rettigheter, slik det er vist ovenfor. Rettslig regulering vil for eksempel kunne være begrunnet i et ønske fra lovgiver om å styrke makten til enkeltindivider på sektorer der faglig ekspertise tradisjonelt har stått sterkt. Rettighetsfesting på helsesektoren må delvis ses i lys av et slikt ønske.

Både direkte gjennom rettighetslovgivning og gjennom kompetanseoverføring eller delegering til andre organer, kan Stortinget gi myndighet til å avgjøre rekkevidden av de rettslige begreper som Stortinget anvender i sin lovgivning. Ved delegering av makt til andre organer beholder Stortinget makten gjennom muligheten til instruks. Ved kompetanseoverføring frasier Stortinget seg i utgangspunktet makten over det aktuelle området. Et typisk eksempel på dette vil være opprettelsen av et uavhengig tilsyn. En beslutning om kompetanseoverføring kan imidlertid reverseres gjennom nytt lovvedtak, og Stortinget har dermed ikke frasagt seg makten med ugjenkallelig virkning. Likevel vil både delegering og kompetanseoverføring, om enn med ulik rekkevidde, kunne innebære at det politiske rom begrenses.

Når Stortinget overfører beslutningsmyndighet til et uavhengig organ, kan Stortinget velge å gjøre dette gjennom et svært detaljert lovverk som etterlater lite rom for skjønn. I slike tilfeller vil ansvars-

forholdene være klare, men systemet vil kunne fremstå som stivbent, med lite rom for smidighet og tilpasning. Alternativt kan Stortinget velge å overføre store skjønnsmarginer og tolkningsrom til for eksempel domstoler og tilsyn, gjennom et skjønnspreget regelverk. Her vil muligheten for fleksibilitet og tilpasning være større, men på bekostning av en direkte demokratisk kontroll over området. Store skjønnsmarginer vil videre kunne skape risiko for vilkårlighet i forvaltningens praksis.

3.6 Ulikheter i lovgivers og domstolenes arbeidsmåte og oppgaver

Lovgiver og domstolene har i utgangspunktet klart atskilte oppgaver, jf. kapittel 3.4.1. Mens lovgiver skal gi rettsregler som – i all hovedsak – skal fungere på et mer overordnet, generelt plan, skal domstolene treffe vedtak om disse reglens anvendelse i den enkelte, konkrete sak. I valg av saker er domstolene passive: I en domstolsprosess behandles de enkeltsaker som til enhver tid blir lagt fram for domstolene av parten(e) i en sak. I lovgivningsprosessen gjøres derimot vurderingen av hvilke forhold som skal underkastes lovbehandling i et bredt samfunnsperspektiv. Dette innebærer blant annet at domstolenes beslutningsgrunnlag – i et overordnet samfunnsperspektiv – blir mer preget av tilfældighet og av *utsnitt* av samfunnsspørsmål enn en lovgivningsprosess, som i større grad vil favne disse i sin fulle bredde.

Lovgiver har sin oppmerksomhet rettet mot framtidige forhold og mot den rettsstilstand man ønsker å etablere. Domstolene, derimot, treffer beslutninger basert på vurderinger av fortiden når de avgjør saker på grunnlag av eksisterende regelverk og allerede inntrufne forhold. Tvister skal løses primært på grunnlag av det som *har* skjedd, mens lovgivningens siktemål i hovedsak er å endre rettsstilstanden.

Dette utgangspunktet må imidlertid nyanseres noe. Også domstoler inkluderer i en viss grad vurderinger av bredere samfunnsmessige hensyn – økonomiske, sosiale og andre typer hensyn av mer generell karakter – som ledd i konkrete avgjørelser. Lovgiver kan på sin side gi svært detaljerte lover med begrenset og spesifikt anvendelsesområde, som kan bære preg av enkeltsaksbehandling. Dette endrer likevel ikke det generelle bildet og det prinsipielle skillet mellom lovgiver og domstol. Når domstoler baserer sine beslutninger på bredere samfunnsmessige hensyn, er dette heller ikke

et resultat av deres ansvar overfor velgerne, slik det er for lovgiver.

Ulikheter i arbeidsoppgaver gir også svært ulike arbeidsformer. Lovgivning er en omfattende prosess som inkluderer ekspertutredninger, høringer og en flertrinnsprosess i Stortingets egne organer (komitébehandling, innstilling og avstemning). Disse prosedyrene bidrar til å sikre en bred og grundig kartlegging og avveining av de samfunnsmessige konsekvenser av vedtaket. Når rettsutvikling skjer gjennom domstolsavgjørelser, er prosessen langt mindre omfattende. Den har også i mindre grad en folkelig forankring. For eksempel vil lovgivningsprosessens høringsrunde gi landets innbyggere og det sivile samfunn mer generelt mulighet til å delta med synspunkter og innspill. Dette åpner ikke domstolsprosessen for.

Domstolsbehandling er videre svært ressurskrevende for partene. Mange har i dagens samfunn ikke mulighet til å ta den økonomiske belastningen det vil være å risikere tap ved å fremme en sak for domstolene. Det vil være problematisk at økonomiske ressurser avskjærer mange fra muligheten for å delta i en rettsutviklingsprosess som skjer hos domstolene.

Makt- og demokratiutredningen framhever dette momentet i sin drøfting av kommunene som iverksettere av velferdsrettigheter og standardregler på velferdsrettens område. Når juridiske forpliktelser møter kommunal budsjettknapphet, oppstår det problemer for kommunen:

«Når en person har fått rettslig medhold i retten til et velferdsgode, er kommunens økonomi i prinsippet irrelevant. Likevel setter kommunenes økonomiske ressurser grenser for ytelsene. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Følgen er at deler av rettighetslovgivningen har hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens.» (sluttrapporten s. 28)

3.7 Hovedutfordringer for politisk styring i en rettsstat

I et demokratiperspektiv knytter de største utfordringene ved bruk av rettsregler som styringsinstrument seg til 1) hvor presist/fleksibelt rettsreglene er utformet og 2) rettsorganers utvikling av gjeldende rett, blant annet gjennom deres bruk av formåls- og forholdsmessighetsbetraktninger i lovanvendelsen. I tillegg kommer de særlige bindinger som ligger i internasjonale avtaler. Selv om de to første momentene gjelder all lovgivning, er

det flere grunner til å behandle det nasjonale og det internasjonale regelverk separat.

Tilslutning til internasjonale avtaler og konvensjoner kan innebære en forsterking av en rettsliggjøringstrend gjennom overnasjonale organers fortolkning og anvendelse av folkerettslige avtaler. Dette poenget vektlegges spesielt i Makt- og demokratiutredningen: «*Internasjonaliseringen av rettsmaterialet har i dramatisk grad redusert den folkevalgte lovgivningssuvereniteten i Norge, selv om Stortinget selv har bidratt til utviklingen.*» (sluttboken s. 121)

I dette avsnittet vil rettsreglers plass i styringen av et demokrati bli nærmere behandlet. I kapitlene 3.7.1–3.7.3 vil spørsmål knyttet til *nasjonale* rettsregler bli behandlet, herunder de negative og positive rettigheter staten og kommunene pålegges gjennom lovgivningen. Kapittel 3.7.4 vil gå nærmere inn på de rettsliggjørende konsekvenser innføringen av rettsregler med *internasjonalt* opphav har.

3.7.1 Ulike former for rettsregler – styring og rettighet

Regelproduksjon innebærer ikke i seg selv en maktoverføring til dømmende myndighet. I mange tilfeller vil Stortingets lovvedtak være begrunnet i ønsket om å klargjøre og presisere rettstilstanden. I så fall er regelverket primært et uttrykk for Stortingets faktiske styring.

Dette kan stille seg annerledes dersom lovgivningen er preget av ett eller begge av følgende elementer:

- Regler som åpner for bruk av skjønn
- Overføring av kompetanse på bredere, mindre spesifikke grunnlag til frittstående, rettslige organer.

Makt- og demokratiutredningen setter i sin behandling av temaet spesielt søkelys på bruken av rettighetslovgivning (sluttrapporten s. 31). Utredningen viser til at det fra 1990-tallet er vedtatt en rekke lover som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning (sluttrapporten s. 31). Problemstillinger som reiser seg i tilknytning til rettighetsfesting på kommunenes område vil bli nærmere behandlet i kapittel 4. Det vil der bli gitt en gjennomgang av de viktigste rettighetslovene på deres område.

I dette kapitlet drøftes imidlertid spørsmålene som gjelder rettsliggjøring gjennom nasjonale lover på et mer overordnet nivå.

3.7.2 Regelutforming i avveining mellom klarhet, effektivitet og fleksibilitet

Regelutforming tar gjerne utgangspunkt i ønsket om *treffsikkerhet* for det den politiske makt ønsker å oppnå. Presist utformede regler bidrar til slik treffsikkerhet. Hensynet til rettssikkerhet og forutberegnelighet for borgerne kan også tilsi at reglene utformes presist. Presist utformede regler ivaretar imidlertid ikke alltid på beste måte intensjonene bak reglene, og det vil derfor være ønskelig med regler som gir en viss fleksibilitet. Det kan også være andre grunner til at reglene utformes mindre presist, for eksempel at det er ønskelig å fange opp en utvikling i samfunnet uten å gå veien om lovendring, eller at reglene er utslag av kompromisser mellom grupperinger med ulike intensjoner. Fleksible regler innebærer imidlertid et potensial for maktforskyvning fra lovgiver til andre organer. Det gjelder særlig dersom fleksible regler utfylles gjennom en «dynamisk» tolkningsstil i et rettslig organ.

Hvordan dette løses i den enkelte lov eller forskrift, er avhengig av det enkelte rettsområdes innhold. Noen rettsområder er styrt gjennom detaljert regelgivning. Dette gjelder for eksempel for deler av trygderetten. Den direkte sammenheng mellom oppfyllelse av vilkår og innvilgelse av ytelse tilsier at en stor andel av folketrygdens regler er utformet på en presis måte. Gjennom presise regler om vilkår sikres størst mulig grad av forutberegnelighet og likebehandling for den enkelte trygdemottaker. Samtidig sikrer lovgiver forutberegnelighet i budsjettsammenheng i hvert fall på kort sikt, og dermed i styringen av feltet. Andre deler av trygderetten og store deler av pasientretten inneholder eksempler på lovgivning med langt større bruk av skjønn. Her kan det være et større behov for tilpasning til den enkelte situasjon. Gjennom bruk av rettslige standarder som åpner for faglig skjønn (så som «nødvendig helsehjelp»), ønsker man å oppnå mest mulig hensiktsmessig anvendelse av reglene.

Regelverk som utformes som juridiske krav for den enkelte, forsterker domstolenes rolle ved konfliktløsning. Er brukeren ikke fornøyd med innfrielsen av rettigheten, vil man kunne fremme et rettskrav, først for et eventuelt klageorgan og deretter (eventuelt) for domstolene. Rettighetsfesting kan dermed bidra til rettsliggjøring gjennom å øke forventningene og dermed også befolkningens vilje til å bruke rettsapparatet for å fremme sine krav.

Det er imidlertid ikke alle rettighetsregler som vil innebære en rettsliggjøring. Også for denne type lovgivning er det avgjørende i hvilken grad

Boks 3.1 Positive og negative plikter for staten

Det kan trekkes et skille mellom de rettsregler som pålegger staten eller kommunene negative plikter, og de som pålegger positive plikter. Negative plikter er de rettsregler som begrenser myndighetenes juridiske mulighet til å gripe inn overfor enkeltindivider. Typiske eksempler på slike negative plikter er rettssikkerhetsgarantier, bestemmelser som regulerer eiendomsrettsforhold og diskrimineringsforbud. Positive plikter er derimot de plikter som består i at borgerne får et rettskrav overfor staten eller kommunene – staten eller kommunen skal positivt *yte* noe. Slike plikter kommer blant annet til uttrykk gjennom trygdeordninger, pasientrettigheter, rett til opplæring og rett til sosialstønad.

I utgangspunktet vil positive plikter binde opp langt større økonomiske ressurser enn negative plikter. Ofte vil også de positive pliktene inneholde mer upresise bestemmelser og i større grad åpne for bruk av standarder og skjønn. I noen tilfeller vil imidlertid nettopp mangelen på presisering av pliktens innhold innebære at det ikke lar seg fastlegge en tilsvarende rett for individet, og dermed avskjæres en håndheving av statens plikt for domstolene. De positive pliktene vil oftere ha form av materielle bestemmelser, for

eksempel rett til legehjelp, mens de negative pliktene ofte er bestemmelser som fastlegger prosessregler, for eksempel regler om minstekrav til forsvarlig offentlig saksbehandling når inngripende vedtak skal fattes.

Det er imidlertid flere unntak fra skillene som her er trukket opp. Det vil være tilfeller der positive plikter gis i form av at det oppstilles bestemte krav til saksbehandling (prosessuelle rettigheter), og det vil være tilfeller der negative plikter i realiteten binder opp store økonomiske ressurser. To eksempler i denne sammenheng er pasientrettighetsloven og sosialtjenesteloven som begge inneholder rett til individuell plan. Gjennomføringen av en prosessuell rettighet som rett til individuell plan, kan innebære betydelig ressursbruk for den enkelte kommune.

Begge typer plikter – både negative og positive – medfører at der staten eller kommunene tidligere hadde en politisk valgfrihet, finnes det nå påbud eller forbud. Jo flere spørsmål som flyttes fra feltet for løpende politisk forhandling til feltet for det rettslig regulerte, desto mindre blir det politiske rommet. Det er derfor klare sammenhenger mellom positive og negative plikter. Effekten på det politiske handlingsrommet kan i realiteten være den samme.

regelen er presist formulert. Som ovenfor nevnt, er en rekke av folketrygdens regler så presise at de i liten grad kan sies å bidra til en rettsliggjøring. Et annet eksempel er retten til kontantstøtte når barnet er i en viss alder og ikke, eller bare delvis, benytter seg av et barnehagetilbud som mottar offentlig driftstilskudd. Her er reglene så entydige at det bare sjelden kan tenkes å bli reist rettskrav.

Fristilling og konkurranseutsetting er styringsteknikker som ofte kombineres med utbygging av blant annet forbrukerlovgivning. Når offentlig virksomhet legges ut til private aktører, ønsker man at tilbudet til forbrukerne ikke svekkes som et resultat av mindre direkte offentlig styring. Konkurranseregler, markedsføringsregulering og forbrukerrettigheter er sentrale virkemidler her. Gjennom slik regulering kan markedsrett balanseres med forbrukermakt og forbrukernes posisjon styrkes. Samtidig innebærer denne form for overordnet styring at mange aktører får direkte krav mot myndighetene, blant annet gjennom reglene om offentlige

anskaffelser og anbud osv. Det er her både tale om mulig erstatningsansvar for staten eller den aktuelle kommune, men også atskillig mer kompliserte saksbehandlingsregler som i seg selv legger nye arbeidsbyrder på forvaltningen. Fristilling, konkurranseutsetting og lignende innebærer derfor ofte at feltet reguleres med større detaljeringsgrad enn når disse oppgavene lå direkte under statlige eller kommunale myndigheter. Reglene vil også oftere gi direkte rettskrav overfor stat/kommune.

Spørsmål knyttet til nye politiske styringsformer er nærmere drøftet i kapittel 2.5.

3.7.3 Tilsyn, klageorganer og andre uavhengige organers praksis

Et synspunkt drøftet av Makt- og demokratiutredningen er at opprettelsen av mer eller mindre uavhengige organer som tilsyn, klageorganer og nemnder bidrar til rettsliggjøringen:

«Det juridiske feltets ekspansjon betyr ikke at det bare er domstolene som har fått en viktigere posisjon, men også voldgiftsinstitusjoner, meklingsorganer og domstolsliknende tiltak innen forvaltningen. [...] både rettighetsorientering og markedsstyring øker behovet for juridisk ekspertise og rettslig konfliktløsning omkring service- og forbrukerrettighetene, konkurransevilkårene og det statlige tilsynet med fristilt virksomhet.» (sluttboken s. 125)

Domstolsliknende organer og andre organer som fatter vedtak utenfor den direkte folkevalgte beslutningskjede bidrar til rettsskapningen gjennom å fortolke og anvende regelverket på enkeltsaker. I kapittel 3.5 ovenfor, er delegering og kompetanseoverføring skissert som de metoder Stortinget har for å gi andre organer kompetanse til å treffe vedtak om offentlig myndighetsutøvelse.

Ordningen med statlige tilsyn er behandlet i St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* og NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. I St.meld. nr. 17 (2002–2003) defineres tilsyn som all aktivitet eller virkemiddelbruk som iverksettes for å følge opp et lovverks intensjoner. Meldingen omfattet de nær 40 statlige organer som fører tilsyn med at offentlige og private aktører holder seg innenfor regler fastsatt i lov og forskrifter, men tok ikke opp spørsmål knyttet til kommunesektoren. NOU 2004: 17 er viet tilsyn med kommunesektoren: «[F]ormålet med tilsynet er å påse at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementet er kontroll, vurdering og reaksjon.» (s. 38). I kapittel 2.5.4 om offentlig myndighetsutøvelse er tilsynsorganene nærmere behandlet. I det følgende settes søkelyset på hvordan organiseringen av offentlig myndighetsutøvelse i seg selv kan innebære en form for rettsliggjøring.

Det kan i hovedsak skilles mellom klagebehandlingskompetanse og tilsynskompetanse. *Klageorganer* fatter vedtak i saker som direkte berører enkeltpersoner, mens *tilsynene* har som oppgave å føre tilsyn og kontroll med så vel offentlig sektor som private virksomheter. I noen tilfeller vil ett og samme organ både være et klage- og et tilsynsorgan, i andre tilfeller vil oppgavene være atskilt i separate organer. Felles for disse organene er at de fatter vedtak med direkte betydning for det offentlige myndighetsområde, i noen grad med endelig virkning. Dette innebærer at de bidrar til å fastlegge området for offentlig myndighetsutøvelse, gjennom tolkning og anvendelse av det regelverk de er satt til å forvalte. Også tilsynsvirksomhet vil mer eller mindre direkte kunne berøre enkeltpersoner.

Denne praksisen får betydning for flere ledd i den folkevalgte beslutningskjeden. Avgjørelsene kan ha til dels store økonomiske og/eller administrative konsekvenser for offentlige myndigheter, og vil derfor kunne sies å redusere rommet for politiske beslutninger. I hvilken grad dette kan sies å være tilfelle, avhenger imidlertid av hvordan hjemmelsgrunnlaget for det enkelte overordnede organ er formulert. Dersom dette er presist og stort sett bare gir veiledning på en rent teknisk anvendelse av regelverket, vil man i liten grad kunne si at det politiske handlingsrom er begrenset.

Som drøftet i kapittel 3.7.2 omfatter lovtekster imidlertid ofte skjønn og formåls- og forholdsmessighetsbetraktninger. Tolkingsresultatet i den enkelte sak vil derfor kunne være relativt usikkert. Regler som åpner for skjønnsutøvelse øker sjansen for at uavhengige organer fatter avgjørelser som ligger utenfor det de folkevalgte i utgangspunktet hadde tenkt. Dersom vedkommende organ ikke kan instrueres om å endre sin praksis, gjenstår det som mulighet å endre hjemmelsgrunnlaget for organet, enten ved å presisere forskriftsverket der tilsynsorganets kompetanse defineres i forskrift, eller ved å endre loven der tilsynets hjemmel hentes direkte fra loven, slik at ordlyden i mindre grad åpner for skjønn og hensikten med lovteksten framstår klarere.

I kapittel 4 behandles statens styring av kommunene mer generelt. Her skal det drøftes nærmere hvilke rettsliggjøringseffekter tilsynet med kommunene har. Kommunenes plikter og ansvar er ofte skjønnsmessig formulert. Skjønnsmessige formuleringer legger til rette for hensiktsmessig rollefordeling mellom sentral og lokal makt, ved at Stortinget peker ut de overordnede målene, mens kommunene står for den detaljerte utformingen. På denne måten gir skjønnsmessige krav til gjennomføringen av målene et lokalpolitisk handlingsrom, jf. NOU 2004: 17 s. 102.

Når kommunen utformer velferdstiltak er staten oppdragsgiver, mens den enkelte innbygger er mottaker. Både staten og innbyggerne vil derfor ha forventninger til kommunene (s. 102). Det er reglene på området som bestemmer hvilke forventninger både staten og innbyggerne kan ha overfor kommunene. Tilsynenes rolle er å avklare kommunenes plikter og ansvar, både overfor staten og overfor de enkelte brukere og velferdsmottakere, gjennom fortolkning og anvendelse av reglene. Viktige hensyn bak etableringen av statlige tilsyn og kontrollorganer for kommunenes virksomhetsområde, er hensynet til nasjonal likhet i velferdstilbud, hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og den enkeltes mulighet til å forutberegne sin retts-

stilling, samt hensynet til å sikre at avgjørelser treffes på et uhildet og upartisk grunnlag. Videre vil hensynet til en bærekraftig utvikling og samfunnsmessig sikkerhet være viktig. Ved tilsynenes fortolkning av regelverket vil disse hensynene veie med.

Statlig tilsyn med kommunene er primært et *lovlighetstilsyn*. Det innebærer tilsyn med at tilstander, aktiviteter og avgjørelser i kommunene er i samsvar med de pliktene som er nedfelt i lov eller som har hjemmel i lov, jf. NOU 2004: 17 s. 102. Slike tilsyn omfatter også tjenester som kommunen overfor staten står ansvarlig for å utføre, men der innbyggerne ikke har et direkte krav på tjenesten overfor kommunene. Lovlighetstilsynet åpner ikke for kontroll med om kommunen anvender den frihet lovgiveren gir kommunen på en måte som er ønskelig eller hensiktsmessig – så lenge den er lovlig. Tilsynsutvalget tilrådte at det statlige tilsynet avgrenses til kontroll med lovligheten av kommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i lov eller i medhold av lov («lovlighetstilsyn»), jf. NOU 2004: 17 s. 107. Denne begrensningen av tilsynenes kompetanseområde innebærer at de er underlagt de samme begrensninger som domstolene.

Det ligger en utfordring til lovgiver i denne begrensningen av tilsynenes oppgaver. For å sikre at kommunenes spillerom og statens målsettinger gis den utforming i regelverket som gjenspeiler lovgivers intensjon, er det derfor viktig at lovgiver er mest mulig presis i skillet mellom kommunenes rettslige plikter og tilfeller der kommunene har en frihet.

Kommunenes sentrale rolle som tilrettelegger av velferdstjenester fører til at mange av rettighetskravene i dagens lovgivning rettes mot kommunesektoren, jf. NOU 2004: 17 s. 87. Som vist ovenfor betyr dette at tilsyn og klageorganer får en viktig rolle i den konkrete fastleggelsen av vilkår for den kommunale tilretteleggelse og utøvelse av velferdstjenester. Tilsynsutvalget for kommunene konkluderte på dette punkt med at et statlig tilsyn som avgrenses til å gjelde lovlighet slik utvalget går inn for (se ovenfor), prinsipielt sett ikke kan sies å innsnevre det lokale folkestyret, utover det som følger direkte av lovgivningen. Likevel påpekte utvalget i denne sammenheng at tilsynene indirekte kan ha en slik rolle ved at de områdene som er underlagt statlig tilsyn får større oppmerksomhet i kommuneorganisasjonen enn de ellers ville ha fått (s. 89).

Regjeringen ønsker at det statlige tilsynet gis muligheter og forutsetninger for å ivareta en sentral rolle som borgernes og brukernes garantister

for at offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon holder de krav og standarder som regjeringen og Stortinget setter. Samtidig bør det etter Regjeringens mening være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter, men at slike fortsatt tilligger de folkevalgte organer og de organer som er direkte underlagt disse.

Regjeringen ser det som sentralt at en fornuftig og forsvarlig balanse trekkes mellom hensynet til fleksibilitet, borgernes rettssikkerhet og mulighet for å forutse sin rettsstilling på den ene side, og hensynet til de folkevalgtes mulighet for fortsatt direkte kontroll over sentrale politiske områder på den annen side. Den konkrete håndtering av denne avveiningen vil nødvendigvis måtte variere fra område til område.

3.7.4 Særskilte utfordringer knyttet til internasjonale avtaler

Makt- og demokratutredningens flertall setter et særskilt søkelys på det den omtaler som «*overnasjonal integrasjon gjennom domstolsmakt*» (sluttrapporten s. 31). Norges forhold til EØS-avtalen og til internasjonale avtaler om menneskerettigheter blir fremhevet som problematisk i et makt- og demokratiperspektiv.

Mange av utfordringene som knytter seg mer generelt til bruk av rettsregler i et demokrati og som er blitt behandlet ovenfor, vil berøre også de regler som utgår fra internasjonale avtaler. Nedenfor vil både uklar ordlyd, rettslige organers tolkningspraksis og rettighetsfesting vurderes nærmere i et internasjonalt perspektiv. Det som imidlertid skiller rettsregler basert på nasjonal lovgivning fra rettsregler som har sitt grunnlag i internasjonale avtaler, er at de sistnevnte gir atskilleg mindre mulighet for omgjøring. Muligheten for å endre allerede inngåtte internasjonale avtaler og de rettsregler de fastlegger, er i realiteten svært liten og i noen grad helt fraværende. I et makt- og demokratiperspektiv representerer dette en særskilt utfordring for de folkevalgtes rom for styring. Når det gjelder beskyttelsen av enkeltindividets grunnleggende rettigheter og friheter, er det imidlertid grunn til å påpeke at begrensninger i muligheten for å endre disse langt på vei er tilsiktet. Det er viktig at visse grunnleggende rettigheter for enkeltindividet ligger fast under skiftende politiske flertall.

Det er på denne bakgrunn nødvendig å se nærmere på de særskilte spørsmål som reiser seg i tilknytning til inngåelse av internasjonale avtaler og nasjonal innarbeiding av internasjonalt regelverk.

3.7.4.1 Historisk utgangspunkt

Historisk sett har Norge vært en aktiv politisk aktør på den internasjonale arena. Som kystnasjon har utnyttelsen av viktige deler av våre naturressurser gjort oss avhengige av et nært samarbeid på tvers av nasjonsgrenser. Norge stod sentralt i utviklingen av den internasjonale havretten og vårt store engasjement innenfor både fiskeri og skipsfart har bidratt til Norges tradisjonelt sterke engasjement omkring internasjonale avtaler. Et forpliktende multilateralt handelssystem har gitt og gir næringslivet stabile og forutsigbare rammevilkår. For en liten stat uten sterke direkte maktmidler, er det spesielt viktig å redusere vilkårlighet og uforutsigbarhet i internasjonalt samkvem. Velfungerende internasjonale institusjoner som regulerer staters handlingsrom er sentrale i denne sammenheng. Norges satsing på samarbeidet i frihandelsorganisasjonen GATT og senere WTO må ses i dette lys.

Parallelt med utviklingen av det internasjonale samarbeidet innenfor norsk næringsvirksomhet og oppbyggingen av Norge som internasjonal handelspartner, har Norge etter 2. verdenskrig også bidratt aktivt ved utviklingen av kollektive og multilaterale løsninger på overnasjonale utfordringer knyttet til blant annet sikkerhetspolitikk, fredsarbeid, bistand og beskyttelse av enkeltindivider. Allerede i Folkeforbundets tid i mellomkrigstiden arbeidet norske myndigheter for å fremme multilaterale løsninger på mellomstatlige utfordringer. Denne satsingen ble forsterket gjennom oppbyggingen av FN i etterkrigstiden.

Avslutningen av den kalde krigen ved inngangen til 1990-tallet forsterket Norges rolle i FN-samarbeidet og i andre internasjonale, multilaterale fora ytterligere, herunder vårt arbeid i Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE, tidligere KSSE) og Europarådet.

Gjennom disse tiårene har aktiv satsing på multilateralt samarbeid vært en bærebjelke i norsk utenrikspolitikk, herunder arbeidet for å fremme folkerettens prinsipper om fredelig bileggelse av tvister, staters ukrenkelighet og internasjonalt anerkjente minstestandarder for beskyttelse av enkeltindivider. For små stater gir kollektive ordninger og framforhandling av felles avtaler en god mulighet til å påvirke og til å fremme egne idealer. I så måte har det nordiske samarbeidet i mange sammenhenger bidratt til å gi styrke til Norges posisjoner internasjonalt.

Deltakelse i internasjonale prosesser og i utviklingen av internasjonalt regelverk blir stadig viktigere i en verden av økende globalisering. Regjerin-

gen har i flere sammenhenger understreket viktigheten av internasjonalt samarbeid, blant annet i St.meld. nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*:

«Internasjonalt samarbeid i sine mange former og variasjoner har vokst fram som følge av at verdens nasjoner har sett sine interesser best tjent med et slikt samarbeid, og som svar på behovet for å løse felles utfordringer i fellesskap. Globaliseringen innebærer at behovet for globale fellesskapsløsninger er blitt ytterligere styrket.»

Regjeringen bygger sin utenrikspolitikk på menneskers behov for frihet og rettferdighet, fred og sikkerhet, demokrati og menneskerettigheter. Disse prioriteringene reflekteres i en sterk støtte til FN, et stort engasjement i fredsprosesser, en omfattende humanitær innsats og i arbeidet for å bedre overholdelsen av menneskerettighetene.

Det er på denne bakgrunn et klart utgangspunkt at deltakelse i internasjonalt samarbeid – også når dette innebærer å inngå mer forpliktende avtaler – er en nødvendig og ønsket del av norsk politikk. Inngåelse av internasjonale avtaler er et sentralt virkemiddel for de folkevalgte til å delta i politikktutforming på den internasjonale arena.

3.7.4.2 Folkerettslige forpliktelser og intern rett

Det er regjeringen som inngår internasjonale avtaler på vegne av Norge. I henhold til Grunnloven § 26 annet ledd er Stortingets samtykke til slik avtaleinngåelse nødvendig i saker av «særlig viktighet» og i alle tilfeller der iverksettelse av avtalen krever en ny lov eller stortingsbeslutning, for eksempel et bevilgningsvedtak.

Når Norge blir part i en internasjonal konvensjon, regulerer avtalen forholdet mellom Norge og de øvrige stater som er part i avtalen. Fra tidspunktet for ikrafttredelse av en folkerettslig avtale for Norges del, er Norge *folkerettslig forpliktet* til å oppfylle avtalens krav. Tradisjonelt angår hovedtyngden av folkerettslige regler forholdet mellom statene som sådanne, og regulerer ikke forholdet mellom stat og individ. En rekke folkerettslige bestemmelser innen havretten er eksempler på dette.

Dette stiller seg annerledes når en konvensjon etter sitt innhold regulerer borgernes handlinger eller statens atferd overfor sine borgere. Slike konvensjoner finnes det flere av – for eksempel om sjøfart og luftfart, om betalingsinstrumenter, om gjensidig anerkjennelse av ekteskap og skilsmisser, om terrorisme og på menneskerettighetsområdet. Menneskerettighetskonvensjonenes hovedformål

er nettopp å stille opp visse grunnleggende plikter for staten overfor individene – og å gi individene en motsvarende rett overfor staten. Gjennomføringen av menneskerettsregler i intern rett er derfor mer aktuelt enn for en del andre folkerettslige avtaler. En parallell utvikling finner sted for avtaler som regulerer internasjonal handel. Mens de tradisjonelle frihandelsavtalene pålegger statene gjensidige rettigheter og plikter, har samarbeidet i EU og EØS-avtalen også som formål å gi private aktører rett til lik behandling i det indre marked.

Når det gjelder de folkerettslige reglenes forhold til *intern* rett, må det skilles mellom monistiske og dualistiske rettssystemer. I monistiske rettssystemer blir folkerettslige regler automatisk en del av intern rett når staten inngår nye rettslige avtaler. I Norge gjelder det dualistiske prinsipp om at folkeretten og nasjonal rett er innbyrdes uavhengige rettssystemer. Dette følger av vårt forfatningssystem og ble slått fast gjennom Stortingets behandling av Transformasjonskomiteens utredning, jf. NOU 1972: 16 *Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett*, St.meld. nr. 77 (1974–75) og Innst. S. nr. 167 (1975–76). Dualismeprinsippet er senere bekreftet ved vedtakelsen av menneskerettsloven, jf. Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)* og NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*. Dette betyr at det må en særskilt gjennomføringsakt til for at konvensjonens regler kan anvendes direkte i norsk rett, jf. blant annet Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) *Om lov om endringer i menneskerettsloven*. Det er først når en folkerettslig regel er blitt del av intern rett at den kan påberopes direkte av eller mot enkeltpersoner og anvendes som grunnlag for rettslige avgjørelser. En slik dualistisk rettsordning gjelder også i en rekke andre stater.

Det dualistiske utgangspunktet må modereres noe – det er ikke vanntette skott mellom folkeretten og norsk intern rett. Selv om Norge bygger på et dualistisk prinsipp, vil folkerettsforpliktelser uansett kunne være en viktig tolkningsfaktor ved avgjørelse av interne rettsspørsmål. Jo større vekt folkeretten tillegges i tolkningen, desto nærmere er man i praksis et monistisk rettssystem. Forskjellen mellom de to rettssystemer viser seg klart når det foreligger motstrid mellom den folkerettslige regel og den internrettslige regel. I de tilfeller lovgiver bevisst har valgt en annen løsning i den interne retten enn det som følger av folkeretten, kjennetegnes et dualistisk system ved at den interne rett går foran folkeretten. I praksis vil den folkerettslige regel ofte gi rom for flere tolkningsalternativer. I et dualistisk system vil utgangspunk-

tet være at den interne lovgivningsløsning avgjør rettstilstanden.

På enkelte områder har lovgiver i Norge etablert såkalt *sektormonisme*. Det innebærer at de folkerettslige forpliktelser på et angitt område er gjort til del av gjeldende intern rett, typisk gjennom en lovbestemmelse, uavhengig av om den enkelte regel er særskilt gjennomført i norsk rett. Straffeloven, straffeprosessloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven og utlendingsloven etablerer langt på vei sektormonisme innen sine virkeområder, men med den begrensning at de folkerettslige bestemmelsene ikke kan legge plikter på individene. For eksempel kan en etter straffeloven ikke dømmes ene og alene på grunnlag av en folkerettslig plikt. Legalitetsprinsippet gjør det i slike tilfeller nødvendig med en lovhjemmel.

En annen viktig modifikasjon av det dualistiske utgangspunktet er *presumsjonsprinsippet*. Dette er et tolkningsprinsipp som er utviklet gjennom langvarig praksis i norske domstoler. Dersom flere ulike tolkninger av en intern lov er mulig, men bare den ene er i overensstemmelse med folkeretten, skal rettsanvenderen etter dette prinsippet anvende den tolkningen som samsvarer best med folkerettens krav, jf. blant annet NOU 1993: 18 og Ot.prp. nr. 45 (2002–2003). Grunnloven § 110 c som slår fast at: «*Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene*» er en understrekning av at presumsjonsprinsippet har en særlig tyngde på menneskerettighetenes område. Presumsjonsprinsippet har begrenset betydning når Stortinget klart har uttalt seg om hvordan et spørsmål skal løses. I slike tilfeller skal domstolen legge Stortingets oppfatning av rettstilstanden til grunn. Også legalitetsprinsippet setter grenser for hvor langt presumsjonsprinsippet kan strekkes. Folkeretten kan ikke på selvstendig grunnlag pålegge borgerne plikter for håndhevelse for nasjonale domstoler.

Folkeretten stiller i utgangspunktet ikke krav til *hvordan* en stat skal gjennomføre bestemmelsene i intern rett. Dersom den aktuelle avtale ikke selv fastsetter hvilken form for gjennomføring som må foretas for å sikre at staten overholder sine forpliktelser, vil det være opp til den enkelte stat å vurdere hvordan dette best kan gjøres. Det sentrale poeng når det gjelder menneskerettighetsinstrumenter, er *at* den nødvendige beskyttelse etter konvensjonen gjennomføres overfor enkeltindividene – ikke *hvordan* man oppnår dette.

I Norge anvendes i hovedsak disse formene for gjennomføring: Konstatert av rettsharmoni (passiv transformasjon), transformasjon og inkorporasjon.

Konstatering av rettsharmoni er fortsatt den vanligste gjennomføringsmetoden for internasjonale konvensjoner i norsk rett. Dette innebærer at man fra norsk side antar at nasjonal rett er i overensstemmelse med folkeretten, så langt det ikke kan påvises klart motstridende regler i norsk rett.

Med *transformasjon* menes at avtalens materielle bestemmelser gjengis i lov, oversatt og i mer eller mindre bearbeidet form. Transformasjon kan gjøres gjennom å innarbeide hele konvensjonen på en lik måte, eller delvis, ved at man gjengir utvalgte av konvensjonens bestemmelser i de enkelte lover der de naturlig hører hjemme. Forbudet mot rasistiske ytringer, som nedfelt for eksempel i FNs rasediskrimineringskonvensjon, er et eksempel på en folkerettslig regel som er gjennomført ved transformasjon, jf. straffelovens § 135a.

Inkorporasjon innebærer at det treffes et formelt vedtak, typisk i lovs eller forskrifts form, om at en konvensjon skal gjelde som norsk lov eller forskrift. Traktaten blir da, i sin originale språkdrakt, direkte anvendelig i norsk rett og skal anvendes etter folkerettslige tolkningsprinsipper. I noen tilfeller er inkorporasjon i lovs form supplert med en bestemmelse om at denne lov går foran annen lov ved motstrid. En slik *forrangsregel* kan utformes på ulike måter. Eksempler på bruk av forrangsbestemmelser er både EØS-loven § 2 og menneskerettsloven § 3. Under kapittel 3.7.4.3 vil særskilte spørsmål knyttet til bruk av forrangsbestemmelser bli nærmere drøftet.

I praksis kan norsk gjennomføringsmåte i stor grad sies å være preget av passiv transformasjon, det vil si at man konstaterer rettsharmoni mellom de(n) aktuelle folkerettslige regel/regler og den interne rett. Denne metoden legger til rette for en rask norsk ratifikasjon, som igjen kan bidra til å oppmuntre andre land til å videreutvikle folkeretten og ratifisere den aktuelle konvensjon. Det er imidlertid alltid viktig at forarbeidet som leder fram til ratifikasjon av avtalen er grundig, slik at en skaffer seg et godt bilde av avtalens forhold til norsk rett. I en del tilfeller vil presumsjonsprinsippet kunne løse konflikter som oppstår, men det vil være å foretrekke at lovgiver selv aktivt har forholdt seg til hvordan den eventuelle konflikt skal løses. En annen fare forbundet med passiv transformasjon er at den folkerettslige regel blir usynlig for rettssystemet. En slik «usynlighet» kan både resultere i at bestemmelsen ikke blir trukket inn i den konkrete rettsanvendelsen og i at den blir oversett når det av andre grunner blir aktuelt å endre en bestemmelse som i virkeligheten tjener til å gjennomføre konvensjonen.

3.7.4.3 Betydningen av internasjonale avtaler for Stortingets handlingsrom

På samme måte som ved vedtak av nasjonale lover, bindes Stortingets handlingsrom ved inngåelse av internasjonale avtaler som gir Norge juridiske forpliktelser overfor andre stater eller overfor enkeltindivider eller organisasjoner. Som drøftet ovenfor er det en forutsetning for et levedyktig demokrati at dette kan benytte seg av effektive styringsmidler. I en viss grad innebærer avståelse av *nasjonalt* handlingsrom, at Norge øker sitt *internasjonale* handlingsrom i forhold til andre internasjonale aktørers suverenitet. Gjennom internasjonale avtaler vinner norske myndigheter innflytelse over de beslutninger som fattes internasjonalt, og som i mange tilfeller har virkning i Norge. Stortingets vedtak om samtykke til inngåelse av internasjonale avtaler er dermed et uttrykk for en avveining mellom hensynet til nasjonalt handlingsrom på den ene side, og muligheten for å oppnå større handlingsrom internasjonalt, på den annen. Internasjonale bindinger vil i noen tilfeller klart styrke nasjonale interesser. Et eksempel på dette er de problemer norsk smelteverksindustri tidligere hadde ved at eksport til det europeiske markedet ble utsatt for trusler om anti-dumpingtiltak. Gjennom EØS-avtalens regelverk for det indre marked og en felles konkurransepolitikk er næringen nå sikret stabile rammevilkår.

Når Stortinget velger å gi samtykke til ratifikasjon av en internasjonal avtale, er det et uttrykk for at Stortinget deler regjeringens vurdering av at inngåelsen av avtalen samlet sett vil tjene norske interesser. Dermed blir den reelle begrensningen i Stortingets handlingsrom i utgangspunktet liten, ettersom det ikke kan antas å foreligge vesentlige konflikter mellom avtalens innhold og norske interesser slik Stortinget ser det.

Det er imidlertid tre faktorer som særskilt gjør seg gjeldende i forhold til internasjonale avtaler og som innebærer at disse i realiteten kan resultere i særlige begrensninger av de folkevalgtes nasjonale handlingsrom:

- Internasjonale avtaler er ofte preget av vaghet og manglende presisjon. Forarbeidene gir liten veiledning og har uansett begrenset rettslig betydning.
- Internasjonale avtaler som overvåkes av overnasjonale organer, blir gjort til gjenstand for en dynamisk rettsutvikling som gir de folkevalgte liten mulighet til i forkant å overskue konsekvensene av avtaleinngåelsen.

- Internasjonale avtaler gir folkevalgte organer mindre mulighet for å endre oppfatning og oppheve bindingen.

Begrensningene i de folkevalgtes nasjonale handlingsrom kan oppstå som konsekvens av disse tre faktorene – hver for seg eller forsterkende i samvirke. Avtaler og konvensjoner som gir individer og juridiske subjekter rettskrav mot offentlige myndigheter setter standarder og normer for offentlig virksomhet. Internasjonal regelutvikling finner oftest sted under kompromisspregede forhold – innholdet skal i størst mulig grad tilpasses de deltakende staters ønsker. Fordi reglenes gjennomslagskraft internasjonalt er avhengig av at så mange som mulig av statene tilslutter seg en konvensjon når denne er ferdigforhandlet, vil man i internasjonale forhandlinger tilstrebe bredest mulig enighet. Dette vil ofte innebære at man bruker vage, upresise formuleringer. Når rettigheter og plikter blir formulert på en lite presis måte, innebærer dette at det kan bli vanskelig for Stortinget å vurdere det reelle omfanget av forpliktelsene man påtar seg.

Vaghet og uklarerhet vil imidlertid ikke nødvendigvis lede til større forpliktelser for statene. I utgangspunktet vil en uklar tekst representere et handlingsrom for norske myndigheter ved at den folkerettslige forpliktelse er mindre spesifikk og dermed vil kunne oppfylles på flere måter. Selv om nasjonale domstoler ved anvendelse av uklare internasjonale regler fortolker disse ekspansivt, kan Stortinget i utgangspunktet velge en annen løsning ved senere lovgivning. Det skal videre påpekes at domstolene synes å være tilbakeholdne med å anvende folkerettslige bestemmelser som inneholder vide, formålspregede bestemmelser. FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) som er inkorporert gjennom menneskerettsloven, er et eksempel på en konvensjon som i stor grad inneholder slike programmessige, formålspregede bestemmelser. Det foreligger foreløpig ikke rettspraksis som viser at en norsk domstol har lagt avgjørende vekt på ØSKs bestemmelser i en konkret sak.

Det er derfor primært når slike bestemmelser underlegges fortolkning av overnasjonale organer, at uklarerheten kan gi uventede konsekvenser av mer bindende art for myndighetene. Praksis i de senere år illustrerer at både EFTA-domstolen, EF-domstolen og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fortolker de regelsettene de forvalter dynamisk. Det innebærer at disse organene i enkelte saker legger til grunn fortolkninger som går lenger enn det Stortinget hadde

grunn til å forutse. Norge er folkerettslig forpliktet til å følge de avgjørelser disse organene treffer i saker som angår Norge. Det vil også være en begrunnet forventning om at Norge følger opp de avgjørelser som ikke direkte omhandler Norge, men der et parallelt forhold gjør seg gjeldende i Norge.

Både EØS-retten og rettsutviklingen knyttet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon gir en rekke eksempler på dynamisk fortolkning som har resultert i en videre rettsutvikling enn det lovgiver hadde rimelig grunn til å forvente ved de respektive avtalenes inngåelse. Nedenfor vil noen eksempler på slike saker bli gjennomgått.

Når internasjonale avtaler og konvensjoner er framforhandlet og ratifikasjonsprosessen er begynt, er det i liten grad mulig å endre de regler den aktuelle avtale fastlegger. Endringer i internasjonale avtaler fordrer enighet mellom alle statene som har tilsluttet seg denne. Dette er sjelden mulig å oppnå. De aller fleste internasjonale avtaler gir imidlertid rom for at statene tar forbehold for visse deler av avtalen når denne ratifiseres. Norge har i noen grad benyttet seg av denne muligheten, blant annet overfor enkelte av menneskerettighetskonvensjonene. Den gjenstående mulighet er å tre ut av avtalen/konvensjonen. Det skal imidlertid svært mye til før man trekker seg fra en internasjonal avtale som allerede er ratifisert. Signalet en slik tilbaketrekning sender vil kunne være u hensiktsmessig kraftig og de videre konsekvensene vanskelige å forutsi.

Vanskene knyttet til å endre allerede inngåtte forpliktelser betyr at de folkevalgte organer bindes sterkere ved internasjonale avtaler enn ved nasjonale lovvedtak. I et maktfordelingsperspektiv kan dette være problematisk.

Ovenfor, i kapittel 3.7.4.2, er de ulike former for innarbeiding av konvensjoner i norsk rett gjennomgått. Det er der vist til at man i et dualistisk rettssystem som det norske i utgangspunktet trenger en aktiv gjennomføring for å kunne anvende en konvensjons bestemmelser direkte i en sak for en norsk domstol. Valg av *om* og *hvordan* en konvensjon skal innarbeides vil avhenge av en konkret vurdering av den enkelte konvensjon. En rekke argumenter vil være relevante ved en slik avgjørelse, jf. blant annet NOU 1972: 16 og St.meld. nr. 77 (1974–75), Ot.prp. nr. 3 (1998–1999), Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) og senest Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 35 (2004–2005). Et viktig argument er den signaleffekt en aktiv gjennomføring av en konvensjon i norsk rett gir, både nasjonalt og internasjonalt. I et maktfordelingsperspektiv er det

imidlertid enkelte argumenter som i særlig grad bør vurderes.

Det er ovenfor vist hvordan både nasjonale og internasjonale rettsorganers dynamiske fortolkning av vage og uklare regler kan resultere i at retten utvikler seg i en annen, og mer omfattende retning enn det lovgiver har lagt til grunn. Spørsmålet reiser seg om utviklingen kan forsterkes som følge av visse former for internrettslig gjennomføring av slike regler.

Det har i tidligere sammenhenger vært påpekt at inkorporasjon av konvensjoner vil kunne føre til en forskyvning av maktbalansen mellom domstolene og de politisk valgte myndigheter, jf. blant annet Ot.prp. nr. 45 (2002–2003). Her vises det blant annet til at konvensjoner inkorporeres på originalspråket og at de skal tolkes og anvendes i samsvar med folkerettslige tolkningsprinsipper. Denne tolkingen vil det i stor grad være opp til den enkelte rettsanvender, og i siste instans domstolene, å foreta. Inkorporasjon av folkerettsregler som er vage og uklare vil dermed kunne medføre at domstolene får en stor grad av makt til å presisere rettstilstanden, makt som Stortinget ved vedtakelse av nasjonal rett vanligvis har beholdt hos seg. Det skal imidlertid påpekes at vage og programmessige bestemmelser i en inkorporert konvensjon ofte vil gi rom for Stortinget til å gi presiserende regler på området. Inkorporasjon av vage bestemmelser vil dermed ikke nødvendigvis medføre et stort tolkningsrom for domstolene.

Ved hel eller delvis transformasjon vil lovgiver mer direkte gjennom innarbeidingen kunne legge føringer for hvordan konvensjonen skal tolkes. Det kan derfor hevdes at inkorporasjon av en konvensjon vil kunne føre til større innflytelse for domstolene på bekostning av lovgiverne enn det transformasjon vil gjøre. Særlig vil dette kunne gjelde dersom den inkorporerte konvensjonen, eller dens gjennomføringsregler, gis forrang foran annen norsk lovgivning.

Forrangsbestemmelser i inkorporasjonslover innebærer ikke i seg selv at loven får en annen konstitusjonell rang enn annen norsk lovgivning. En inkorporasjonslov som inneholder en forrangsbestemmelse, kan i etterhånd endres eller oppheves av Stortinget på samme måte som en ordinær lov uten forrangsbestemmelse. Den vil også kunne fravikes dersom dette sies uttrykkelig i en ny lov. Spørsmålet er likevel om Stortinget *reelt* vil føle seg mer forpliktet av en lov med forrang enn av en ordinær lov, og om et Storting ved å anvende denne form for inkorporasjon *i praksis* vil binde senere Storting på en sterkere måte.

Bruk av forrang ved inkorporasjon av internasjonale avtaler gir et særlig sterkt signal både nasjonalt og internasjonalt om norske myndigheters vilje til å etterleve folkeretten. Et slikt signal kan det være god grunn til å gi i visse, helt sentrale tilfeller. Særlige gjelder dette for menneskerettighetsområdet. Et sterkt signal utad vil også bidra positivt til Norges troverdighet og tyngde i det internasjonale menneskerettighetsarbeidet. Bruk av forrang på dette området vil kunne sies å være en særlig lojal måte å gjennomføre internasjonale forpliktelser i intern rett ved at det klart fremgår at man ønsker å overholde folkeretten. Forrangsbestemmelsen kan ha en funksjon som en «sikkerhetsventil» for tilfeller der man utilsiktet ville begå folkerettsbrudd dersom den opprinnelige, nasjonale loven ikke settes tilside i et direkte motstridstilfelle. I Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven) ble behovet for å redusere risikoen for slike «arbeidsulykker» påpekt. En forrangsbestemmelse vil redusere denne risikoen ytterligere.

Inkorporasjon med forrang bidrar videre til å sikre størst mulig grad av formell rettsenhet mellom Norge og de øvrige stater som er tilsluttet samme konvensjon. På menneskerettighetsområdet er rettsenhet viktig av tre grunner. For det første sikres det at den minstestandard som er fastlagt i den aktuelle konvensjon overholdes. For det andre forenkles den internasjonale overvåking av statenes overholdelse av forpliktelsene, og for det tredje vil rettsenhet forenkle kommunikasjonen om menneskerettighets spørsmål på tvers av landegrensene og rettssystemer, jf. NOU 1993: 18.

Imidlertid vil forrangsbestemmelser av flere grunner kunne innebære mindre forutsigbarhet i lovgivningsarbeidet og i lovanvendelsen. En svekkelse av forutsigbarheten kan ha problematiske sider både overfor borgernes mulighet for å forutse sin rettsstilling og for arbeidet til domstolene og andre rettslige organer. I denne sammenheng er det av særskilt interesse å fokusere på Stortingets mulighet for å forutse konsekvensene av de lovvedtak som fattes. Dersom denne forutberegneligheten svekkes i uforutsett grad, kan det hevdes at det skjer en utilsiktet maktforskyvning fra lovgivende til dømmende makt.

Vage og uklare konvensjonsbestemmelser kan, som nevnt ovenfor, medføre uforutsigbarhet i fortolkningen. Vide programerklæringer og formålsbestemmelser må fylles med innhold i den konkrete sak. En forrangsregel vil forsterke uforutsigbarheten ved å gi regelen ytterligere gjennomslagskraft overfor andre rettsregler. Dette blir i noen til-

feller igjen forsterket av en dynamisk rettsutvikling drevet fram av internasjonale overvåkningsorganer. Som utgangspunkt vil de beste grunner tale for lojalt å følge opp avgjørelser fattet av internasjonale konvensjoners overvåkningsorganer. Den senere tid har imidlertid vist eksempler på at avgjørelser fattet i disse organene kan synes å utvide konvensjonenes rekkevidde utover det man hadde grunn til å forutse ved ratifikasjon. For Norges del gjelder dette blant annet flere saker om dobbeltstraff og alkoholpolitikk. Det kan være grunn til å være oppmerksom på de utfordringer som reiser seg i kjølvannet av slike avgjørelser ved at norske myndigheters handlingsrom i praksis blir beskåret utover det lovgiver forutsatte ved ratifikasjon.

En forrangsbestemmelse er en lovfesting av en rettskilderegel. Kjernen i en forrangsbestemmelse er at den regulerer hvordan en konflikt mellom regler i den konkrete rettsanvendelse skal løses. Dersom det i en konkret situasjon oppstår konflikt mellom en regel med og en regel uten forrang, skal løsningen som følger av regelen med forrang velges. Dette innebærer blant annet at vanlige tolkningsprinsipper om *lex specialis* (den mer spesielle regel går foran den mer generelle) og *lex posterior* (den nyere regel går foran den eldre), ikke kommer til anvendelse. Folkerettslige regler som inkorporeres med forrang vil gjennomgående ha et høyere generalitetsnivå enn den nasjonale rettsregel som den står i konflikt med. I slike tilfeller vil den mer generelle regel gå foran den mer spesielle. I realiteten betyr dette at en rettsregel som Stortinget hadde mindre mulighet til å forutse rekkevidden av, i den konkrete sak vil kunne tenkes å gå foran en rettsregel der Stortingets intensjon er mer klar.

Slike lovfestinger av særskilte tolkningsregler for enkeltlover kan gi et mer komplekst og dermed mindre forutsigbart rettskildebilde. Kompleksiteten forsterkes av at forrangsbestemmelser utformes noe ulikt i forskjellige lover. Følgen av dette vil kunne bli at både borgere, domstolene og ikke minst Stortinget vil ha større problemer med å forutse rekkevidden av den løpende lovgivning.

Et tilleggsmoment ved vurderingen av fordeler og ulemper knyttet til bruk av forrangsbestemmelser, er at det kan danne seg en oppfatning om at konvensjoner som inkorporeres uten forrang står i et «annenrangs» forhold til intern rett sammenlignet med dem som inkorporeres med forrang. Det vil kunne fremstå slik dersom man i mange tilfeller innarbeider konvensjoner med forrang og dermed framstiller dette mer som en hovedregel enn som særtilfeller.

Et økende antall internasjonale avtaler som Norge er part i, gir også et økende ansvar for å følge disse opp internt. Det må alltid foreligge en grundig, separat vurdering av innarbeidingsmetode for den enkelte avtale. Allerede Transformasjonskomiteen la til grunn at innarbeidingsmåten må vurderes individuelt fra konvensjon til konvensjon, jf. NOU 1972: 16. Dette synspunkt ble lagt til grunn i den påfølgende stortingsmeldingen, jf. St.meld. nr. 77 (1974–75). Samtidig er det i økende grad viktig at det tilstrebes å gjøre dette på måter som vil kunne gjennomføres mest mulig konsistent. Hensynet til et mest mulig oversiktlig, enhetlig og enkelt lovsystem tilsier at bruk av forrangsbestemmelse bør være grundig vurdert og begrenses til å gjelde særskilte, sentrale deler av folkeretten.

Nedenfor vil det gis en nærmere drøfting av, og eksempler fra, EØS-feltet og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i norsk rett i lys av de generelle problemstillinger som er gjennomgått ovenfor. EØS-loven § 2 (forrangsbestemmelsen) gjelder for lov eller forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde. Den tilsvarende bestemmelsen i menneskerettsloven § 3 omfatter de menneskerettskonvensjoner som er inkorporert gjennom denne, nemlig FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om barns rettigheter (BK). Bestemmelser i disse konvensjonene skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Nærmere om EØS-retten og rettsliggjøring

Den norske tradisjonen for teknisk utforming av lover og forskrifter kjennetegnes blant annet ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Nærmere presiseringer gjøres i forarbeider, forskrifter, osv. På enkelte områder bygger man i Norge i stor utstrekning på rettslige standarder, mens regelutviklingen i EU til nå har gitt langt større grad av konkrete bestemmelser. EØS-reglene er også ofte mer detaljerte enn norske lover og forskrifter. For å oppfylle EØS-avtalens krav, kan det derfor være nødvendig å utforme regler som – i hvert fall sett med norske øyne – virker uoversiktlige og unødig omfattende, jf. påpekning i St.meld. nr. 27 (2001–2002).

Den norske tradisjonen med å bruke forarbeider som en sentral rettskilde ved fortolkning av bestemmelser i regelverket skiller denne fra EU/EØS-retten. På områder som reguleres av EØS-

avtalen, vil det i siste instans være EFTA-domstolens rettskildebruk som er avgjørende for resultatet. Dette innebærer at lovgiver i noe mindre grad enn tidligere kan basere seg på å gi førende signaler gjennom forarbeidene.

Gjennom Maastricht-traktaten lovfestet EU nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet, som angir viktige grenser for fellesskapets myndighet. Nærhetsprinsippet er en rettsregel om størst mulig grad av nærhet mellom beslutningsnivå og de som berøres av et vedtak. Dette innebærer at domstolene skal vurdere om lovgivningen er i overensstemmelse med nærhetsprinsippet. Dette må ses i sammenheng med forholdsmessighetsprinsippet, som sier at fellesskapets tiltak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å nå traktatens mål. De to prinsippene skal legge føringer på utviklingen av fellesskapsrettslige regler, og skal gi rom for nasjonalpolitiske valg og prioriteringer. Det er en spenning mellom utviklingen av detaljregulering i deler av EU-regelverket med betydning for EØS-avtalen og disse to prinsippene.

Saken om differensiert arbeidsgiveravgift har reist spørsmål om i hvilken grad norske distriktpolitiske virkemidler kan opprettholdes under EØS-avtalen. Norge har siden 1975 hatt differensierte satser for arbeidsgiveravgift som et middel til å stimulere sysselsettingen i distriktene. Den geografiske differensieringen innebar at satsen var lavere jo mer utsatt den geografiske sonen var for blant annet fraflytting. I mai 1999 fikk ESA medhold av EFTA-domstolen i at systemet med differensiert arbeidsgiveravgift var statsstøtte og dermed måtte tilpasses EØS-avtalens regler om dette. Etter forhandlinger med ESA måtte Norge fjerne den generelle ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 1. januar 2004. Imidlertid kan Norge opprettholde nullsats i Finnmark og Nord-Troms som følge av særskilt vedtak fattet av EFTA/EØS-statene ved enstemmighet, og for enkelte virksomheter innenfor landbruks- og fiskerinæringene som faller utenfor forbudet i EØS-avtalen.

I boksene 3.2–3.5 er andre illustrerende eksempler på møtet mellom nasjonal rett og EØS-rett presentert. Hensikten med disse er å vise på hvilken måte EØS-reglene og ESAs og EFTA-domstolens

fortolkning og anvendelse av avtalens bestemmelser spiller inn i norsk rett, og derigjennom får betydning for det nasjonale handlingsrom.

I norsk rett har man ikke et generelt prinsipp om at staten er erstatningsrettslig ansvarlig for tap som følger av at Norge har brutt folkerettslige forpliktelser. Som ovenfor vist bygger norsk rett på et dualistisk prinsipp – folkerettslige regler må innarbeides i norsk rett før de kan påberopes som rettsgrunnlag for krav i Norge. Utviklingen innen EØS-retten viser at man nå i noen grad er på vei bort fra dette klare utgangspunktet. Gjennom sakene E-/97 *Sveinbjörnsdóttir* og E-4/01 *Karlsson* har EFTA-domstolen slått fast at EØS-avtalen skal forstås slik at den gir medlemsstatene et erstatningsrettslig ansvar for tap noen påføres ved feilaktig eller mangelfull gjennomføring av direktiver, og ved brudd på EØS-regler som er gjennomført i nasjonal rett.

Et slikt erstatningsansvar framgår ikke av EØS-avtalen selv. EFTA-domstolen utledet dette av de overordnede formålene ved EØS-avtalen og la avgjørende vekt på målsetningene om rettsenhet og om privates rettigheter. Domstolen viste dessuten til statenes plikt til lojalt å oppfylle avtalen, og la til grunn at en slik plikt kunne effektiviseres gjennom et erstatningsansvar for manglende oppfyllelse. Erstatningsplikten er imidlertid betinget av at rettsaktene må gi så klare rettigheter til borgerne at de kan danne grunnlag for erstatning.

Avgjørelsene på dette feltet illustrerer hvordan EU- og EØS-organenes dynamiske utvikling av rettsområdet kan få relativt store konsekvenser for omfanget av Norges folkerettslige forpliktelser etter avtalen. Norge kan nå i praksis bli erstatningsansvarlig direkte overfor private dersom man fortolker EØS-reglene feil og innarbeider disse på en måte som domstolen senere kommer til ikke oppfyller Norges folkerettslige forpliktelser. Dette vil igjen lede til et større press på det norske rettsystemet i retning av også internrettslig å fortolke EØS-reglene dynamisk, for å unngå mulig framtidig erstatningsansvar. Presset i retning av dynamisk og utvidende fortolkning påvirker på denne måten alle nivåer i og deler av rettssystemet. Konsekvensen er mindre forutberegnelighet og mindre styringsrom for nasjonale folkevalgte organer.

Boks 3.2 Alkoholpolitikk under EØS-avtalen

EØS-avtalen har hatt innvirkning på organiseringen av omsetning av alkoholholdige drikkevarer i Norden på flere måter. Eksport-, import- og engrosmonopolet på alkoholholdige drikkevarer i de nordiske land ble avvirket som følge av en avgjørelse i EFTA-domstolen der det finske importmonopolet ble funnet uforenlig med EØS-avtalen (sak E-1/94 *Restamark*). I kjølvannet av denne saken ble andre statlige restriksjoner på alkoholomsetningen prøvet både av EF-domstolen og EFTA-domstolen. I sak E-1/97 (*Gundersen*) aksepterte EFTA-domstolen adgangen til å regulere detaljomsetningen gjennom Vinmonopolet fordi et slikt monopol kunne begrunnes helsemessig. Denne samme begrunnelse ble lagt til grunn da EFTA-domstolen aksepterte statlig detaljsalgsmopol for sterkøl (mer enn 4,75 pst. alkohol), forutsatt at en slik enerett ikke fører til rettslig eller faktisk diskriminering mellom innenlandske og importerte produkter. I sak E-9/00 stevnet ESA Norge for EFTA-domstolen på bakgrunn av de norske restriksjonene på omsetning av rusbrus. EFTA-domstolen la i denne saken ikke avgjørende vekt på de veldokumenterte negative effektene, men fant at omsetning gjennom detaljmonopol var en ulovlig forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske produsenter. Alkoholloven er i ettertid endret på bakgrunn av avgjørelsen ved at skillet på alkoholholdige drikker mellom 2,5 pst. og 4,75 pst. er fjernet også for salg i dagligvarebutikker.

Også det nasjonale forbudet mot reklame for alkoholholdige drikkevarer er under press. I alkoholloven § 9-2 er det slått fast at «Reklame for alkoholholdig drikk er forbudt». De fleste land i EU/EFTA har restriksjoner på alkoholre-

klame, men ingen av dem går like langt som det norske totalforbudet. Dette ble inntil nylig ikke ansett som noe problem. Da EØS-avtalen ble fremforhandlet, ble det lagt til grunn at reklameforbudet kunne opprettholdes, jf. St.prp. nr. 100 (1991–1992).

I Sverige hadde man inntil nylig et nesten like strengt forbud. I en sak mot Sverige i 2001 slo EF-domstolen fast at nasjonale reklameforbud kan godtas, men bare dersom dette kan forsvares som forholdsmessig i forhold til målet om å beskytte folkehelsen. Den svenske Marknadsdomstolen kom deretter i 2003 til at et totalforbud ikke var forholdsmessig, og samme år ble de svenske reglene endret. Forbudet mot reklame i skrifter ble begrenset til å gjelde alkoholholdig drikk med mer enn 15 volumprosent alkohol. Fra 2005 er det gjort visse presiseringer, blant annet ved at det ikke skal innrettes reklame siktet inn mot barn og unge opp til 25 år. Det skal videre stilles krav om at markedsføringen informerer om alkoholens skadevirkninger.

Høsten 2003 initierte et norsk magasin en rettslig behandling av spørsmålet da bladet bevisst trykket alkoholreklame. Saken står nå for Markedsrådet, som har bedt EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse i spørsmålet.

Disse sakene viser hvordan EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer og tjenester i noen grad utfordrer den tradisjonelt restriktive norske alkoholpolitikken. Samtidig er det også grunn til å påpeke at man har lykket med å beholde detaljmonopolet som er en sentral del av nasjonal alkoholpolitikk. Utviklingen på området er også drøftet i Ot.prp. nr. 86 (2003–2004).

Boks 3.3 Beriking av næringsmidler. Kellogg's-saken

Norske myndigheter har tradisjonelt ønsket å underlegge søknader om vitamin- og mineralberiking av mat relativt streng vurdering. Begrunnelsen har fra norsk side vært at det ikke foreligger noe ernæringsmessig behov for generell beriking, og at utstrakt vitamin- og mineralberiking kan lede til overdrevet inntak av vitaminer og mineraler. Også mer generelle forbrukerhensyn er trukket fram; vitamin- og mineralberiket mat kan gi inntrykk av at produktet har større ernæringsmessig verdi enn det er grunnlag for. Næringsmiddeltilsynet og senere Sosial- og helsedepartementet avsto på denne bakgrunn en søknad fra Nordisk Kellogg's A/S (Kellogg's) om tillatelse til å selge vitamin- og mineralberiket cornflakes i Norge.

Kellogg's klaget til EFTAs overvåkingsorgan (ESA), som innledet traktatbruddssøksmål mot Norge. Etter ESAs vurdering var nektelsen i strid med EØS-avtalen, fordi norske myndigheter ikke hadde godtgjort at produktet ville utgjøre en reell helserisiko. EFTA-domstolen (dom av 5. april 2001 i sak E-3/00) fant det ikke i strid med EØS-avtalen å kreve tillatelse til å selge slike produkter, og dermed heller ikke til hinder for å avslå søknader om tillatelse. EFTA-

domstolen dømte likevel Norge for traktatbrudd. I dommen påpeker EFTA-domstolen at EØS-avtalen forbyr kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning, men at unntak fra dette forbudet kan gjøres for tiltak som er nødvendige for å vareta hensynet til menneskers helse. I fravær av harmoniseringsregler har EØS-statene frihet til å bestemme nivået for akseptabel helserisiko innenfor de rammer som følger av reglene om fri bevegelighet for varer. Forbud mot beriking kan imidlertid ikke lovlig begrunnes i at det i befolkningen ikke er *ernæringsmessig behov* for slike tilsetninger; det kan bare forbys dersom tilsetningsstoffene utgjør en *helsersisiko*. Den enkelte stat kan i denne sammenheng bygge på et føre-vår-prinsipp, slik at det er tilstrekkelig å dokumentere at det knytter seg vitenskapelig begrunnet tvil med hensyn til produktets helserisiko.

Kellogg's-saken er et eksempel på at norske fagmiljøer har tenkt annerledes enn man har gjort i mange EU-land. Saken har ført til at norske myndigheter i fremtiden må legge til grunn en endret og mindre restriktiv holdning til beriking av mat enn tidligere.

Boks 3.4 Oppdrettskonsesjoner

Det norske standpunktet har vært at akvakultur tilhører fiskerisektoren og som sådan ikke omfattes av EØS-avtalen. I 2001 avga ESA en grunnlagt uttalelse der man konkluderte med at norsk praksis og lovgivning for tildeling av oppdrettskonsesjoner for laks og ørret var EØS-stridig. Den norske reguleringen knyttet tildelingskriterier til om søkeren var lokal eller hadde lokal tilknytning, og ESA fant at slike kriterier var i strid med EØS-avtalen.

Fra norsk side argumenterte man med at det ikke forelå brudd på bestemmelsene ved at kriteriet om lokalt eierskap ikke innebærer noen diskriminering, og videre at kriteriet måtte tillates etter læren om tvingende allmenne hensyn. Det ble i denne forbindelse vist til sentrale politiske målsettinger: Å beskytte den tradisjonelle eierskapsstrukturen innen primærnæringene, å opprettholde bosettingsmønsteret langs kysten

og å etablere en differensiert eierskapsstruktur både fordi dette er økonomisk ønskelig og for å beskytte miljøet. Norge mente kriteriet om lokalt eierskap sto i forhold til disse målsettingene, ved at det ble forvaltet på en fleksibel måte, ikke var absolutt og utgjorde bare ett av flere kriterier i en skjønnsmessig vurdering.

I dialog med ESA, og etter konsultasjon med Stortingets EØS-utvalg våren 2002, praktiseres ikke lenger kravet om lokalt eierskap. Det er erstattet med et kriterium om økonomisk integrasjon i regionen, dvs. et distriktpolitisk hensyn. ESA har varslet at de vil holde anvendelsen av bestemmelsen under oppsyn, da også det nye kriteriet framsto som ganske vagt og usikkert i forhold til EØS-avtalens regler på feltet. I forslaget til ny lov om akvakultur som har vært på høring, foreslås det å oppheve kravet til lokalt eierskap.

Nærmere om Den europeiske menneskerettskonvensjon, domstolen og rettsliggjøring

Særskilte spørsmål reiser seg i forhold til gjennomføringen av menneskerettskonvensjoner i norsk rett. Det er ovenfor i kapittel 3.5 vist at en rettsstat trenger beskyttelsesmekanismer for å sikre individers grunnleggende rettigheter. Menneskerettighetene utgjør et internasjonalt utarbeidet regelsett som skal gi en slik beskyttelse. Behovet for beskyttelse av individer og grupper taler i sterkere grad for en viss overnasjonalitet og binding av nasjonale folkevalgte organer enn på andre rettsområder. I norsk rett har betraktninger om beskyttelse av menneskerettighetene i nasjonal rett resultert i utarbeidelsen av menneskerettsloven og dens bestemmelse om visse menneskerettskonvensjoners forrang foran annen lovgivning.

I en egen studie under den danske Magtudredningen ble domstolskontroll med politiske prioriteringer i relasjon til menneskerettigheter og maktfordeling grundig drøftet. Studien refererer blant annet til debatten om maktfordeling som sprang ut av Danmarks inkorporering av Den europeiske menneskerettskonvensjon i 1992 (Koch m.fl. 2004 s. 218). En av studiens påstander er at maktfordelingsproblematikken mer generelt må bygge på en erkjennelse av at visse rettigheter ikke kan, med endelig virkning, fastlegges på det lovgivende nivå. Samtidig medgir forfatterne av studien at den rettskapende virksomhet i EMD vil innebære risiko for en viss grad av uforutberegnelighet. I dansk rett har man lagt til grunn at Højesteret, også etter inkorporeringen av EMK i dansk rett, skal være tilbakeholden med å anlegge en selvstendig fortolkning av konvensjonen, i hvert fall der dette vil kunne innebære mer vidtrekkende konsekvenser for rettstilstanden (Koch m.fl. 2004 s. 22).

På samme måte som i dansk rett, har Den europeiske menneskerettskonvensjon de senere år hatt spesiell gjennomslagskraft i norsk rett. Når norske domstoler drøfter forholdet til menneskerettsbestemmelser, er det i stor grad denne konvensjonens bestemmelser som danner grunnlag for analysene. Årsakene til dette er nok først og fremst konvensjonens overvåkningssystem. Gjennom domstolen i Strasbourg kan saker som har vært behandlet i det norske rettssystemet fremmes for en internasjonal domstol som har kompetanse til å felle en rettslig bindende dom overfor Norge. Systemets europeiske plattform oppleves antakeligvis også som nærmere for «brukerne» enn for eksempel FN-systemet gjør. En annen årsak er

Boks 3.5 EMDs rettskildebruk og avveining av reelle hensyn

I saken *Goodwin mot Storbritannia* (EMD, Goodwin-saken, dom juli 2002, storkammer) presenterer EMD en avveining mellom ulike rettskildehensyn som senere er tillagt vekt i en rekke saker. Her viser domstolen både til hensynet til konsekvens, forutberegnelighet og likebehandling, men framhever betydningen av å sikre en mest mulig effektiv og konsistent gjennomføring av konvensjonens formål om å sikre enkeltmenneskers rettigheter og beskyttelse:

«While the Court is not formally bound to follow its previous judgments, it is in the interests of legal certainty, foreseeability and equality before the law that it should not depart, without good reason, from precedents laid down in previous cases [...] However, since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must have regard to the changing conditions within the respondent State and within Contracting States generally and respond, for example, to any evolving convergence as to the standards to be achieved [...]. It is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory. A failure by the Court to maintain a dynamic and evolutive approach would indeed risk rendering it a bar to reform or improvement [...] the very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom.»

konvensjonens brede fokus; den dekker en rekke av de mest sentrale menneskerettslige problemstillinger. Domstolens omfattende rettspraksis utgjør etter hvert også en solid basis for advokater for å finne parallelle saker og vurdere muligheten for å nå fram i EMDs system.

Fram til nå har EMD truffet avgjørelse i om lag 100 saker mot norske myndigheter. Av disse er om lag 85 pst. avvist av domstolen. EMD har hittil felleddom i saker mot Norge i 13 tilfeller, herav 11 felende og 2 frifinnende. Også avgjørelser av EMD der Norge ikke har vært part vil imidlertid kunne ha innvirkning på norsk rett, om enn mer indirekte, jf. NOU 2003: 7 *Tilleggsskatt m.m.*, s. 52.

På samme måte som i EU/EØS-retten, er forarbeider av mindre betydning ved fortolkning og anvendelse av EMK enn ved nasjonal lovgivning. En årsak til dette er forarbeidenes karakter, som vist innledningsvis under kapittel 3.7.4.3. Men en like sentral årsak i forbindelse med fortolkning av EMK er at bestemmelsene er ment å skulle gi *effektiv* menneskerettighetsbeskyttelse under skiftende samfunnsforhold, i ulike konvensjonsstater. Ved utviklingen av rettskildепrinsipper har EMD gjentatte ganger understreket at EMK skal være et dynamisk instrument som ser framover snarere enn bakover. Bestemmelsene i konvensjonen skal være minstestandarder for å sikre en viss minimumsbeskyttelse og gir derfor generelt anvisning på relativt brede avveininger mellom ulike hensyn. Formålet skal veie tungt ved fortolkningen. Det samme gjelder det såkalte proporsjonalitetsprinsippet. Prinsippet fastslår at staten i utgangspunktet skal velge det minste inngrep som vil gi den ønskede effekt, og at inngrepets styrke skal stå i forhold til hva som kan oppnås med dette.

Inntil nå har imidlertid ingen av avgjørelsene i EMD hatt som direkte konsekvens at norsk lovgivning må endres. I et flertall av avgjørelsene er det domstolenes praksisutøvelse som har vært nærmere vurdert. Dette gjelder saker om tempo i domstolsbehandling av straffesak (saken *E mot Norge*), formuleringer i domsbegrunnelser (saken *Ringvold mot Norge*), rett til umiddelbar bevisførsel for Høyesterett (saken *Y mot Norge*) og manglende underrettelse av advokat (saken *Walston mot Norge*). I de tre sakene *Nilsen og Johnsen, Bladet Tromsø og Stensaas* og saken *Bergens Tidende* ble Norge felt for krenkelse av artikkel 10 om ytringsfrihet. I alle de tre sakene var det domstolenes avveining av injurielovgivningens grenser mot ytringsfrihetsbestemmelsen som ble funnet konvensjonsstridig. Avgjørelsene har, sammen med den alminnelige rettsutvikling og andre avgjørelser fra EMD, gjort det ønskelig med en oppdatering av straffelovens regler om ærekrenkelser. EMDs avgjørelser i de tre nevnte sakene mot Norge har allerede blitt vektlagt under revisjonen av grunnlovsvernet for ytringsfriheten.

I den såkalte *Böhler-saken* (Rt. 2000 s. 996) ga Høyesterett i plenum enstemmig uttrykk for flere mer generelle vurderinger når det gjelder tolkning og anvendelse av EMK. Dommen la til grunn at norske domstoler skal anvende de samme rettskildепrinsipper ved fortolkning og anvendelse av EMK som EMD, men at det «er EMD som i første rekke har til oppgave å utvikle konvensjonen». Her legger Høyesterett seg på samme linje som man har valgt blant annet i Danmark, jf. ovenfor. I dom-

men gikk Høyesterett også nærmere inn på en vurdering av forholdet mellom lovgiver og norske domstoler, som begrunnelse for argumentet om at det primært er EMD som skal utvikle konvensjonen, og ikke nasjonale domstoler:

«I den utstrekning det er tale om å avveie ulike interesser eller verdier mot hverandre, må norske domstoler – innenfor den metode som anvendes av EMD – også kunne bygge på tradisjonelle norske verdiprioriteringer. Dette gjelder særlig dersom den norske lovgiver har vurdert forholdet til EMK og lagt til grunn at det ikke foreligger motstrid. [...] Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolkning av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfeller går lenger enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig. På denne bakgrunn mener [førstvoterende] at norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke bør anlegge en for dynamisk fortolkning av konvensjonen.»

De senere år er bestemmelser i EMK blitt prosedert for Høyesterett i en lang rekke saker, hvorav knapt 2/3 omhandler strafferettslige spørsmål og i overkant av 1/3 omhandler saker av sivilrettslig karakter.

Spørsmål om tilleggsskatt, straff og forholdet til EMK er blitt behandlet av Høyesterett i flere omganger de siste årene. Tilleggsskatt har ikke tradisjonelt vært ansett som straff i norsk rett. Dette utgangspunktet slår imidlertid ikke igjen ved anvendelse av EMKs regler om rett til rettfærdig rettergang og forbud mot dobbeltforfølgning. Etter folkerettens tolkningsprinsipper tolkes begreper i konvensjonene autonomt. Det vil si at fortolkningen i det internasjonale organet ikke er avhengig av hvilken vurdering som er lagt til grunn i den nasjonale rett. Begrepet «straff» i EMK artikkel 6 er et begrep som gis en autonom fortolkning og der statene må legge EMDs fortolkning av begrepet til grunn. EMDs praksis har slått fast at visse former for tilleggsskatt, men ikke alle, kan utgjøre en form for straff.

I NOU 2003: 7 *Tilleggsskatt m.m.* er det norske tilleggsskattsystemet grundig gjennomgått, blant annet i lys av EMDs og Høyesteretts avgjørelser på dette feltet. Utredningen vier et eget kapittel til spørsmål om tilleggsskatt, dobbeltforfølgning og forpliktelsene etter EMK. Generelle fortolknings-spørsmål drøftes bredt, og det slås blant annet fast

at det først og fremst bør være lovgivers oppgave å vurdere om det foreligger sterke reelle grunner som tilsier en bestemt løsning på et spørsmål innenfor konvensjonens område. Dersom lovgiver finner slike grunner, legger utredningen til grunn at det følger av plenumsdommen Rt. 2000 s. 996 at domstolene normalt bør respektere de valg knyttet til tilleggsskatt og menneskerettigheter lovgiver treffer, jf. NOU 2003: 7 s. 53.

Høyesterett har vurdert EMKs straffebegrep også opp mot andre administrative beføyelser, blant annet tvangstiltak etter barnevernloven. I kjennelse Rt. 2003 s. 1827 fant Høyesterett under dissens at tvangsmessig institusjonsplassering etter barnevernloven § 4–24 annet ledd var å anse som «straff» etter artikkel 6 nr. 2 sammenholdt med protokoll 7 artikkel 4, og derfor stengte for senere straffeforfølgning. Konsekvensen av kjennelsen er at det på et tidlig stadium av saksforberedelsen i disse sakene må etableres et samarbeid mellom påtalemyndighet og barnevernsmyndigheter, slik at tiltak etter barnevernloven og straffrettslige tiltak kan bli koordinert. Barnevernet har imidlertid etter loven plikt til å iverksette tiltak straks dersom lovens vilkår foreligger, og har således ikke anledning til å vente på at etterforskningen ferdigstilles. Senere kjennelse (10. september 2004) i samme sak gjør det noe usikkert hvor langt vurderingene i den første kjennelsen rekker.

Sakene om dobbeltstraff problematiserer først og fremst systemet med separate strafferettslige og forvaltningsrettslige prosesser for oppfølging av visse typer lovovertrедelser. I mange tilfeller reiser det ikke spesielle problemer nasjonalt å koordinere de to prosessene på en måte som er forenlig med EMK protokoll 7 artikkel 4 (for eksempel inndragning av førerkort etter veitrafikkloven). I andre sammenhenger kan det, som Rt. 2003 s. 1827 viser, reise seg praktiske og rettslige problemer. Generelt kan det politisk være gode grunner til å velge en forvaltningsprosess der administrative reaksjoner ilegges på grunnlag av lovbrudd som også er straffbare, bl.a. fordi administrativ behandling er billigere, mer fleksibelt, raskere og med gode rettssikkerhetsgarantier i saksbehandlingen. Her legger EMK protokoll 7 artikkel 4 begrensninger på mulighetene for å opprettholde et dobbeltsporet system for forfølgning av lovbrudd.

Som vist ovenfor har ulike spørsmål knyttet til ytringsfrihet vært reist i forhold til EMKs bestemmelser, både overfor Høyesterett og overfor EMD i saker mot Norge. I norsk rett er ytringsfrihet også gitt et ekstra sterkt vern gjennom Grunnloven § 100. Dette forholdet innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at beskyttelse av ytringsfrihet i det

konkrete tilfellet strekkes lenger enn det lovgiver har lagt til grunn. I saken HR-2004–01889-A, *TV Vest AS mot Staten v/Kultur- og kirke departementet*, vurderte Høyesterett forbudet mot politisk reklame i tv, både i forhold til forbudets hjemmel i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Høyesterett fant at forbudet ikke innebar en krenkelse verken av Grunnloven § 100 eller av EMK artikkel 10. I forhold til artikkel 10 var partene enige om at reklameforbudet for politisk budskap i fjernsynet var omfattet av artikkel 10 nr. 1. Høyesterett vurderte derfor ikke reklameforbudet generelt. Spørsmålet var om unntaksbestemmelsen i artikkel 10 nr. 2 kom til anvendelse, med andre ord om forbudet var «nødvendig i et demokratisk samfunn».

I sin vurdering framhevet Høyesterett flere forhold som burde tale for at staten i dette spørsmålet ble gitt en vid skjønnsmargin etter EMDs lære om staters skjønnsmargin («margin of appreciation»). For det første pekte Høyesterett på at det ikke finnes noen europeisk enighet om hvordan man skal forholde seg til politisk reklame på tv. Snarere framheves det at de europeiske statene har svært ulik og til dels motstridende praksis her og samtidig at reglene er under stadig endring – til dels i ulik retning. For det andre pekte Høyesterett på at den type inngrep man her står overfor, i seg selv tilsier en bred skjønnsmargin. Høyesterett la til grunn at regulering av politisk reklame er ledd i en bredere vurdering av hvordan man best fremmer politisk debatt og sikrer gode rammer for den demokratiske valgprosess:

«På dette området er det vesentlig at organer med demokratisk legitimitet gis en stor grad av skjønnsmargin ut fra sin vurdering av de nasjonale forhold [...]. Oppsummert er det etter dette [førstvoterendes] syn at et forbud mot eller en regulering av politisk reklame i fjernsyn i første rekke må ses som fastlegging av rammer omkring den politiske debatt. Dette er avgjørelser som bør treffes av et lands demokratisk forankrede institusjoner, og følgelig et område der et lands politiske organer må gis en stor handlefrihet i forhold til artikkel 10.»

3.8 Regjeringens syn

Gjennomgangen ovenfor har vist viktige utfordringer for forholdet mellom maktutøvelse i folkevalgte og i rettslige organer. Videre har den vist at en kompetanseoverføring fra lovgiver kan være viktig og hensiktsmessig for å sikre effektiv samfunnsstyring og individuelle rettigheter. Gjennomgangen reiser imidlertid også viktige spørsmål

særlig knyttet til at slike kompetanseoverføringer kan være vanskeligere å omgjøre. Regjeringens målsetning er fortsatt å sikre en fleksibel og overordnet samfunnsstyring uten at dette innebærer fraskrivelse av sentrale og effektive virkemidler for folkevalgt maktutøvelse. Det er Regjeringens syn at spørsmål knyttet til forholdet mellom statsmakten og maktfordelingen mellom dem, kontinuerlig må vurderes i forbindelse med ny lovgivning. Særlige behov for en slik vurdering kan reise seg i forbindelse med rettighetslovgivning, ved bruk av vide skjønnsformuleringer og ved opprettelse av nye og helt eller delvis uavhengige organer for myndighetsutøvelse.

Innarbeiding av internasjonalt regelverk representerer etter Regjeringens syn særegne utfordringer for forholdet mellom de tre statsmakter. Særlig gjelder dette for forholdet mellom lovgivende og dømmende makt, slik Makt- og demokratiutredningens flertall har vist.

Som en liten stat har Norge generelt et stort behov for forutsigbare internasjonale rammevilkår som fremmer stabilitet og forutsigbarhet. Norge har derfor tradisjonelt vært en pådriver for utvikling av internasjonale avtaler og felles institusjoner. Både prioriteringen fra norsk side av samarbeid innenfor FN-systemet, OSSE, Europarådet og EØS, må ses i lys av vårt ønske om å bidra til stabile og sikre rammer for statenes sameksistens.

Norske myndigheters frihet til å utforme politikk vil alltid innskrenkes i kjølvannet av forpliktende internasjonalt samarbeid. Dette må avveies mot gevinsten ved samarbeid. Ønsker om og fordeles ved å inngå i forpliktende samarbeid, må balanseres mot den direkte kontroll over egne forhold som Norge mister gjennom at disse reglene også begrenser vår egen, innenrikspolitiske mulighet for styring. En stor del av norsk verdiskapning er knyttet til ressursforvaltning og eksport, og er derfor svært avhengig av internasjonalt avtaleverk. Dette gjelder blant annet for olje-, gass- og fiskerisektoren.

EØS-systemet båndlegger nasjonale myndigheters bruk av visse virkemidler, men gir samtidig tilgang til et marked som er svært viktig for Norge. Gjennom avtalens åpning av EUs indre marked for norsk industri, har Norges konkurransemuligheter blitt styrket på en måte som også har gitt oss bedre økonomiske rammer for innenrikspolitiske prioriteringer. EØS-avtalen har også skapt grunnlag for et bredt samarbeid til gjensidig nytte mellom EU-landene og EFTA-landene som deltar i EØS-samarbeidet.

Innenfor den del av næringspolitikken som er omfattet av EØS-avtalen, er forvaltningen i noen

grad blitt mer regelstyrt. Dette skaper nye utfordringer for næringslivet som i økende grad må orientere seg mot regelutvikling innenfor det europeiske fellesområdet. Regjeringen mener likevel at utfordringene som ligger i et noe mer komplisert felles regelverk for næringslivets del oppveies av gevinstene ved større forutsigbarhet og likebehandling innenfor EFTA- og EU-området.

Menneskerettighetsfeltet reiser en rekke andre problemstillinger og utfordringer. Først er det internasjonale regelverket om menneskerettighetene et omfattende sett av normer og minstestandarder som skal sikre respekt for og beskyttelse av menneskeverdet. Regjeringen setter menneskerettighetene i sentrum for sin politikk både nasjonalt og internasjonalt. Menneskerettighetsforpliktelsene kan ikke ses uavhengig av internasjonale organisasjoner og gjennomføringsmekanismer. Regjeringen ønsker gjennom sin politikk å støtte det arbeid som slike organer gjør for å sikre etterlevelsen av menneskerettighetene. I et makt- og demokratiperspektiv understreker Regjeringen også at beskyttelsen av visse grunnleggende rettigheter og friheter er et sentralt element i et demokrati.

En god gjennomføring av internasjonale normer om menneskerettigheter i norsk rett fordrer etter Regjeringens syn en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom nasjonal lovgiver, nasjonale domstoler og det internasjonale overvåkningssystemet. Hensynet til å opprettholde en god maktbalanse mellom lovgivende og dømmende myndighet også på dette feltet, tilsier at det politiske handlingsrom ikke svekkes unødig.

Utviklingen globalt går i retning av stadig større grad av internasjonalt samarbeid gjennom forpliktende avtaler og regelverk. Dette innebærer at man fra norsk side i mange sammenhenger vil måtte ta stilling til innarbeiding av internasjonale avtalers regelverk i norsk nasjonal lov. Inkorporasjon er en av de muligheter man har i norsk rett for å innarbeide internasjonalt regelverk i nasjonal lovgivning. Ved en rekke anledninger kan spørsmålet dermed i framtiden tenkes å komme opp om slik inkorporasjon i så fall skal suppleres med en forrangsregel for de aktuelle bestemmelser av internasjonalt opphav.

Det er Regjeringens oppfatning at en forrangsregel bør reserveres for helt spesielle tilfeller, slik praksis har vært i Norge.

Ved inkorporering bør hovedregelen være at den inkorporerte regel gis rang som ordinær lov, og at de generelle nasjonale rettsregler om lovfølgning gis anvendelse. På denne måten ønsker Regjeringen å øke forutsigbarheten og klarheten i

rettssystemet, og dermed unngå en uheldig utvikling i retning av maktoverføring fra lovgivende til dømmende myndighet. Spesielt sett i lys av en del internasjonale organers dynamiske utvikling av internasjonalt regelverk – til dels i retninger som var helt utenfor hva lovgiver ved inkorporasjon rimeligvis kunne forvente – er det grunn til å understreke behovet for å være mest mulig konsistent ved gjennomføringen av de folkerettsregler Norge er bundet av. Etter Regjeringens syn innebærer dette en forsiktighet når det gjelder den framtidige bruk av forrangsbestemmelser ved inkorporasjon av internasjonale konvensjoner.

Menneskerettskonvensjonene har som formål å sikre individene mot visse inngrep eller forsømler fra statens side. Grunnleggende rettigheter og friheter utgjør viktige presiseringer av hva et politisk flertall legitimt kan beslutte. Det er Regjeringens syn at nasjonal gjennomføring må ha dette formålet klart for øye. Dette innebærer at regulering som omfatter vurdering av samfunnsordninger mer generelt, i større grad må være omfattet av det nasjonalpolitiske styringsrom enn regulering som direkte berører individer. Avgjørelsen i Høyesterett om politisk tv-reklame som er omtalt ovenfor, gir et interessant eksempel på en slik avveining.

Regjeringen legger til grunn at norske domstoler vil være varsomme med å overprøve lovgivers

tolkning av en internasjonal konvensjon, så lenge de norske bestemmelsene bygger på en forsvarlig tolkning av de relevante konvensjonsbestemmelsene. Særlig bør dette gjelde dersom det dreier seg om bestemmelser som er vage, og dersom lovbestemmelsen bygger på verdiprioriteringer og forholdet mellom konvensjonsbestemmelsen og den nasjonale lovbestemmelsen har vært vurdert av lovgiver.

I det fremtidige arbeidet med internasjonale traktater ønsker Regjeringen å styrke utredningsprosessen. Nasjonale lovvedtak utredes stort sett grundig før de vedtas, blant annet på grunnlag av utredningsinstruksen, jf. Kgl.res. av 18. februar 2000. Tatt i betraktning at det knytter seg større hindre til å oppheve eller endre internasjonale avtaler enn nasjonale lovvedtak, ønsker Regjeringen å sikre at internasjonale avtalers konsekvenser utredes tilstrekkelig før avtalene blir folkerettslig bindende for Norge. Regjeringen vil vurdere hvordan en styrking av konsekvensutrednings- og medvirkningsprosessen kan sikres og institusjonaliseres. Det er også viktig at man fra norsk side i fremtidige internasjonale forhandlingsprosesser understreker behovet for grundige vurderinger av nye avtalers konsekvenser, både globalt og for de enkelte nasjonalstater. På denne måten vil man fra norsk side være best mulig forberedt til å kunne ratifisere nye internasjonale avtaler.

4 Forholdet mellom staten og kommunene

4.1 Innledning

Makt- og demokratiutredningen reiser viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom staten og kommunene. I dette kapitlet vurderes en del av utredningens synspunkter nærmere. Den tradisjonelle norske kommunemodellen utfordres og kan bli endret. Skal en styrke det lokale selvstyret og gi kommunesektoren ansvar for flere oppgaver? Eller bør en overføre stadig flere av de tyngre velferdstjenestene til staten? Regjeringen vil vektlegge verdien av lokale avveininger og lokalt demokratisk handlingsrom. Regjeringens mål er å øke kommunenes handlefrihet. For å kunne opprettholde og øke ansvarsområdene er det behov for mer robuste kommuner, som kan sikre bred kompetanse.

4.2 Makt- og demokratiutredningens diagnose

Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling der etterspørselen etter velferdstjenester i kommunene har steget raskere enn utbyggingen av dem. Dette kobles blant annet til økningen i antall eldre og til medisinske framskritt.

«Store deler av den norske velferdsstaten forvaltes gjennom kommunene. Staten setter rammevilkår og spesifiserer kravene, mens kommunene yter tjenestene. De siste par tiårene er det ett problem som overskygger alt annet: Kravene til ytelse er større enn de kommunale ressursene til å tilfredsstille dem.» (sluttrapporten s. 28)

Utredningen beskriver utviklingen av den norske kommunestrukturen og oppgavefordelingen. Etter andre verdenskrig ble en mer ambisiøs statlig velferdspolitikken bygd ut med kommunal medvirkning. Utjevning og velferd ble balansert mot kommunalt selvstyre. Etter hvert ble imidlertid selvstyret begrenset av utjevningstiltak, særlover og statlig regulering. Utredningen viser til at det fra midten av 1980-tallet ble gjennomført reformer som skulle øke den lokale handlefriheten. Det ble innført et nytt inntektssystem – med større vekt på rammeoverføringer. Kommuneloven av 1992 skulle gi større frihet i lokale styreformene og større

spillerom for lokalt tilpasset tjenestetilbud. «*Virkingene er likevel blitt en stadig sterkere begrensning av lokal autonomi gjennom mer standardiserte krav til kommunene.*» (sluttboken s. 107)

Ifølge utredningen er tendensen at det lokale selvstyret begrenses til saker med spesifikt lokalt innhold, slik som organiseringen av kultur- og idrettstiltak, teknisk sektor, byggesaker, geografiske plasseringer og arealdisponering. Utredningen hevder at i spørsmål av nasjonal betydning blir kommunene mer administrative instanser.

Statlig rettighetslovgivning har bidratt til å gjøre forventninger om offentlige tjenester om til rettskrav. Utredningen viser til rettigheter knyttet til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse- og omsorgstjenester. Det vises til at domstolene kan overprøve kommunale prioriteringer. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Deler av rettighetslovgivningen har dermed ifølge utredningen hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens. Kommunenes ansvar for nye tjenester har ifølge utredningen ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelig økte ressurser.

«Kommunene blir dermed tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikkerne får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen. De blir sittende med ansvar uten makt. Dette forklarer lokaldemokratiets krise.» (sluttrapporten s. 28)

4.3 En nærmere vurdering av diagnosen

Det er to hovedelementer i Makt- og demokratiutredningens diagnose: 1) Kommunene er blitt tilført for lite ressurser til å utføre de oppgaver de er pålagt av staten. 2) Staten overstyrer kommunene og gir lite rom for lokalt selvstyre. Nedenfor drøftes disse to elementene.

4.3.1 Ressursnivået

Det har vært en betydelig vekst i kommunal sysselsetting. Fra 1970 til 2001 økte sysselsettingen i

kommuneforvaltningen mer enn tre ganger til om lag 425 000 årsverk. Dette var over 20 pst. av landets totale sysselsetting, mot under 10 pst. i 1970. Fra 2001 til 2002 (ved den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten) ble antallet årsverk i kommuneforvaltningen redusert med om lag 85 000. Antallet årsverk i 2003 var om lag det samme som i 2002. Utdanning, helse og omsorg utgjør nå om lag $\frac{3}{4}$ av de totale driftsutgiftene.

Utredningen påpeker at kommunene er pålagt en rekke nye oppgaver og økte standardkrav og hevder at kommunene ikke har blitt tilført tilstrekkelig økte ressurser. Dermed er ifølge utredningen kommunenes økonomi blitt mer anstrengt, med sterkere krav til effektivisering og forslag om større kommuner for å utnytte stordriftsfordeler. Utredningen viser til at misnøyen med staten har økt i de siste 25 årene. Mens rundt en femtedel av ordførere og rådmenn mente at deres egen kommune var blitt mindre bra eller dårlig behandlet av sentrale myndigheter i 1976, var det opp mot halvparten som mente det samme i 2000.

Regjeringen vil vise til at det har vært en betydelig vekst i kommunenes ressursbruk i de siste tiårene. Samtidig er kommunenes ressursbruk omfattende og må innpasses i den totale offentlige økonomien. En betydelig vekst i pensjonsutbetalinger framover, økt behov for helse- og omsorgstjenester og en beskjeden vekst i arbeidsstyrken, tilsier at kommunesektoren må utnytte ressursene effektivt. Regjeringens vurdering av kommunesektorens økonomi og dens innpassing i det samlede økonomiske opplegget framover kan mest hensiktsmessig gjøres i de budsjettokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget. Regjeringens opplegg for kommunesektorens økonomi i 2006 blir lagt fram i kommuneproposisjonen som legges fram i mai. I det følgende drøftes imidlertid prosessen rundt det kommuneøkonomiske opplegget nærmere.

Regjeringen er opptatt av at det må være ryddige forhold mellom stat og kommune når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene. I de diskusjoner som har foregått mellom stat og kommunesektor i forbindelse med de økonomiske rammene for kommunesektoren, har det vært ulike synspunkter knyttet til 1) de generelle rammene og hvor langt de kan forventes å rekke, og 2) kostnader knyttet til ulike reformer og oppgaveendringer.

4.3.1.1 De samlede rammene

Et forum for å få fram data om kommunesektorens økonomi er Det tekniske beregningsutvalget for

kommunal og fylkeskommunal økonomi. Utvalget som ble opprettet i 1979, består nå av representanter fra staten (Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Helse og omsorgsdepartementet), KS, kommuner, fylkeskommuner og Statistisk sentralbyrå og blir ledet av en uavhengig forsker. To ganger årlig presenteres rapporter som gir en oversikt over utviklingen i kommunesektorens økonomi og drøfter en del forhold som påvirker kommunenes rammevilkår. I de senere år har det blant annet vært lagt betydelig vekt på hvordan utviklingen i befolkningens aldersstruktur påvirker kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov. For 2005 viser for eksempel beregningene en betydelig vekst i utgiftsbehovet for fylkeskommunene knyttet til økningen i antallet 16–18 åringer. Fylkeskommunene ble derfor prioritert i Regjeringens budsjettopplegg for 2005.

Fra og med arbeidet med budsjettet for 2001, har det vært en ordening med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om det kommuneøkonomiske opplegget. Staten er representert med statsråder/statssekretærer i de meste berørte departementene og kommunesektoren er representert med politisk ledelse i KS. Konsultasjonene er ikke formelt forpliktende for partene, men representerer en formalisert arena for dialog i forbindelse med milepælene i arbeidet med kommuneoppbyggingen. Partene møtes fire ganger årlig. Bidrag fra beregningsutvalget nevnt ovenfor har i de senere år inngått som et underlag for konsultasjonene mellom stat og kommunesektor. Ordningen representerer etter Regjeringens syn en god arena for samarbeid og informasjonsutveksling, og har gitt mulighet for å nærme seg en enighet om fakta-grunnlag og virkelighetsbeskrivelse i sektoren.

I høringsuttalelsen til Makt- og demokratiutredningen foreslår KS at konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS blir erstattet av en avtalebasert ordening. Dette vil ifølge KS kunne være med på å skape et ryddigere forhold mellom forvaltningsnivåene.

Konsultasjonene mellom stat og kommunesektor i Danmark resulterer i avtaler. I den danske maktutredningen beskrives prosessen slik:

«De årlige kommuneøkonomiaftaler har fastlagt udgifts- eller indtægtsrammer for den samlede kommunale sektor. De er et resultat af forhandlinger mellem regjeringens økonomiske ministre og de kommunale parter og foregår uden den store medvirken af Folketinget. Forhandlingene starter altid i det sene forår – gerne med erklæringer om de betydelige vanskeligheder som dette års aftale vil byde på –

men disse overkommes som regel, når Folketinget er sendt på ferie, og et par ugers forhandlinger har skabt et kompromis, som efterfølgende konfirmeres i Folketingets Finansudvalg.» (Togeby m.fl. 2003 s. 161)

Ønsket til KS om mer forpliktende avtaler er blitt konkretisert i forbindelse med spørsmålet om en langsiktig plan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunene. Regjeringen uttrykte i St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Kommuneproposisjonen* at den ikke ønsket å binde seg til en forpliktende plan over flere år i en situasjon der det allerede på flere deler av statsbudsjettet ligger budsjettbindinger, herunder bindinger på kommuneopplegget knyttet til barnehageforliket. Regjeringen ønsker imidlertid en gradvis utvikling av konsultasjonsordningen, for eksempel gjennom avtaler på enkeltområder, jf. beskrivelsen i kapittel 4.3.2.2 om avtalen mellom KS og Sosialdepartementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet) om kvalitet i eldreomsorgen.

Kommunesektorens økonomi utgjør en betydelig del av det samlede budsjettopplegg. Regjeringen vektlegger at det økonomiske opplegget for kommunesektoren må ses i sammenheng med det øvrige finanspolitiske opplegg, og at Stortinget reelt får fastsette kommunesektorens rammer. Regjeringen ser det derfor ikke som hensiktsmessig å inngå forpliktende avtaler med kommunesektoren uavhengig av budsjettprosessen for øvrig.

Forpliktende avtaler mellom stat og kommunesektor gjennom forhandlinger vil også berøre forholdet mellom Stortingets og regjeringens kompetanse. Slik den danske maktutredningen beskriver situasjonen i Danmark, blir avtalene i stor grad en sak for regjeringen, og Folketinget får en «sandpåstrøende» funksjon.

4.3.1.2 Overføringsbeløp ved oppgaveendringer og finansiering av reformer

Det skjer stadig endringer i kommunenes ansvarsområder. Oppgaver som tidligere var statlige kan flyttes over til kommunene, og omvendt. I tillegg kan kommunene bli pålagt nye oppgaver. Hovedprinsippet for slike oppgaveendringer er at pengene følger oppgaven, og at kommunene skal kompenseres for nye oppgaver. Ved oppgaveflyttinger tar en normalt utgangspunkt i regnskapstall før oppgaveflyttingen og overfører midlene til den som overtar ansvaret. Det vil kunne oppstå uenighet om hvilket beløp som bør flyttes. Særlig kan det oppstå problemer i forbindelse med regionale forskjeller i behov for tjenester og endringer i volumutvik-

lingen knyttet til en tjeneste. Hvis oppgaven kompenseres ved bruk av inntektssystemets kriterier, og disse ikke fanger opp kommunale forskjeller i ressursbehov fullt ut, vil en del kommuner kunne klage på overføringsbeløpene. Hvis et område er i sterk vekst, vil en overføring av tidligere utgiftsnivå ikke dekke de reelle utgiftene ved overføring. Ved innføring av nye reformer, kan det videre være ulike oppfatninger om hvor mye som må til for å fullfinansiere disse.

I høringsuttalelsen fra KS til Makt- og demokratiutredningen sies det at «*Det må være eit prinsipp om fullfinansiering av statlege reformer og uavhengig utrekning av kostnadene ved reformer.*»

Det følger av utredningsinstruksen at de økonomiske konsekvensene av reformer for kommuner og fylkeskommuner skal utredes. Kommunal- og regionaldepartementet har et særlig ansvar for å vurdere om dette gjøres tilfredsstillende. Gjennom konsultasjonsordningen får kommunesektoren en mulighet til å legge fram sin vurdering av kostnader ved ulike reformer. I tillegg til disse tiltakene, vil Regjeringen også vise til at det i visse tilfeller har blitt foretatt uavhengige reformberegninger. Kostnadsberegningutvalget ble opprettet i mai 1994 for å kostnadsberegne særskilte reformer, tiltak og prosjekter og utarbeide en generell veileder i nytte-/kostnadsanalyse. Utvalget, som bestod av fagpersoner og representanter fra staten og kommunesektoren, ble bedt om å vurdere kostnadene ved Reform 94 (rett til videregående opplæring), en arbeidstidsavtale for lærerne og grunnskolereformen (skolestart for 6-åringer), jf. NOU 1995: 13.

Brundtland III-regjeringens opplegg for kompensasjon til kommunene for grunnskolereformen bygde på beregninger fra kostnadsberegningutvalget, jf. St.prp. nr. 58 (1994–1995). I etterkant ble imidlertid kompensasjonsnivået (særlig for investeringer) oppjustert i flere runder. På bakgrunn av vedtak i Stortinget ble kostnadsberegningutvalget bedt om å etterberegne investeringsutgiftene for grunnskolereformen, jf. NOU 1998: 5. Kompensasjonsopplegget for grunnskolereformen ble etter hvert svært komplisert. Kompensasjonsnivået ble endret ved at Stortinget fastsatte nye forutsetninger, blant annet for håndtering av geografiske forskjeller i byggekostnader og krav til arealstandard i forhold til antallet elever. Dette illustrerer at det kan være vanskelig å fastslå et faglig «riktig» kompensasjonsnivå.

Også i andre tilfeller har en foretatt etterberegninger. I forbindelse med den nye arbeidstidsavtalen for lærerne, som medførte særlige lønnstillegg og visse seniortiltak, ble det i forbindelse med revi-

dert nasjonalbudsjett 2003 gitt en tilleggskompen-
sasjon til kommunene, jf. St.prp. nr. 65 (2002–
2003). I forbindelse med innføring av en generell
momskompensasjonsordning for kommunene fra
2004, ble det trukket 7,4 mrd. kroner fra kommune-
sektorens frie inntekter. Det er i St.meld. nr. 1
(2003–2004) *Nasjonalbudsjettet 2004* sagt at om-
fanget av den nye kompensasjonsordningen er
usikkert, og at en vil vurdere omfanget av trekket
på nytt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett
2005.

Uenigheter mellom stat og kommune i forbind-
else med reformer har også blitt søkt løst gjennom
en uavhengig tvisteløsningsordning. I forbindelse
med den statlige overtakelsen av spesialisthelsetje-
nesten var et viktig spørsmål hvilken bygnings-
masse og hvilke eiendommer som skulle overtas
av staten. Det ble da opprettet en uavhengig tviste-
løsningsnemnd, med deltakelse fra partene og
med en uhildet leder, jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001).

Regjeringen vektlegger ryddige opplegg knyt-
tet til endrede ansvarsforhold. I enkelte tilfeller kan
det være hensiktsmessig med uavhengige bereg-
ninger og tvisteløsningsordninger. Kompensa-
sjonsnivået vil i noen grad måtte vurderes ut fra
rimelighetsbetraktninger. Slike avveininger bør i
siste instans avgjøres av politiske organer. Ved
bruk av uavhengige beregninger, må avveiningene
være tydelige og politisk bestemt. Ureflektert bruk
av «uavhengige beregninger» kan bidra til å svekke
det samlede ansvaret for forvaltningen av landets
ressurser, som bør ligge i folkevalgte organer.

Det er viktig med tydelighet i de forutsetninger
som legges til grunn ved ansvarsendringer. En må
ofte avveie hensynet til detaljert treffsikkerhet i for-
hold til den enkelte kommune mot et ønske om
enkelhet. Det generelle inntektssystemet kan ikke
være for komplisert og detaljert og kan ikke ta hen-
syn til alle tenkbare kostnadsforskjeller i utgifts-
behov. Det vil ikke være hensiktsmessig å ha svært
kompliserte kompensasjonsordninger for enkelt-
saker der utgiftsnivået bare dreier seg om en svært
liten del av det totale inntektsnivået til kommune-
sektoren. Et viktig hensyn vil videre være å unngå
å basere overføringsbeløp på forhold som den
enkelte kommune på en uheldig måte kan tilpasse
seg. Eksempelvis vil det å betale etter «påløpte»
utgifter medføre at staten dekker utgifter som
bestemmes av kommunene, og dermed være i
strid med det finansielle ansvarsprinsippet.

4.3.2 Statlig overstyring?

Utgangspunktet for forholdet mellom stat og kom-
muner i Norge er at Norge er en enhetsstat, ikke

en føderal stat. Kommunene har ikke et konstitu-
sjonelt definert ansvarsområde med for eksempel
vetorett i forhold til statens pålegg. Nasjonale myn-
digheter kan pålegge kommunene oppgaver som
gjelder for eksempel skole og omsorg. Kommune-
nes oppgaver er imidlertid ikke begrenset av disse
statlige påleggene. Kommunene står fritt til å påta
seg de oppgaver de ønsker så lenge dette ikke er
forbudt, eller oppgaven er tillagt andre organer.
Tilsvarende gjelder for Danmark og Sverige, mens
for eksempel den britiske modellen bygger på at
kommunenes oppgaver er begrenset til de opp-
gaver som lovgivningen positivt pålegger dem.

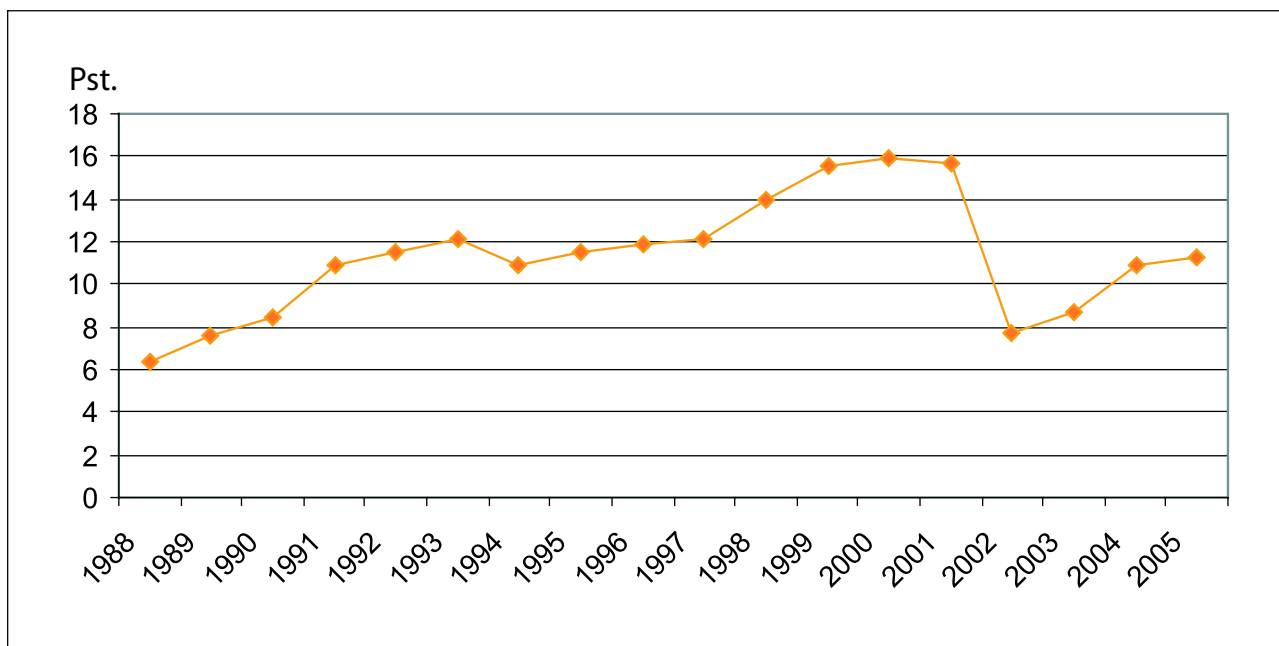
Formuleringen «statlig overstyring av kommun-
ene» uttrykker en oppfatning om at regjeringen og
Stortinget på en uheldig måte utøver makt og inn-
flytelse over noe som hadde vært styrt bedre av
lokalt folkevalgte organer. Andre kan mene at det
er riktig for staten å overta mer makt og innflytelse
fra det lokale nivået. Det kan da anføres nasjonale
hensyn, som for eksempel betydningen av nasjonal
likebehandling.

KS vedtok på sitt Landsting i januar 2004 en
uttalelse om grunnlovsfesting av folks rett til lokalt
og regionalt selvstyre. I høringsuttalelsen til Makt-
og demokratiutredningen vises det til denne uttal-
elsen, og forslaget om grunnlovsfesting utdypes.
Etter KS' oppfatning bør en grunnlovsbestem-
melse slå fast at måten staten styrer kommunesek-
toren på, skal fastsettes gjennom lov. Stortings-
representantene Kjell Engebretsen (A), Anita
Apelthun Sæle (KrF), Heidi Grande Røis (SV),
Magnhild Meltveit Kleppa (Sp) og Trine Skei
Grande (V) har lagt fram et forslag om grunnlovs-
festing av det lokale selvstyret, jf. Dok.nr. 12:9
(2003–2004).

Forholdet mellom staten og kommunene ble
relativt kort behandlet i stortingsmeldingen som
fulgte opp den forrige maktutredningen. Den davæ-
rende regjering la vekt på å videreføre arbeidet
med å desentralisere avgjørelser. «*Det er et viktig
mål for Regjeringens politikk å lempe på statens
mange standardkrav til fylkeskommuner og kommu-
ner. Der det er ønskelig og mulig, må det gis større
rom for lokale løsninger.*» (St.meld. nr. 44 (1982–
1983) s. 24)

I innstillingen fra kommunalkomiteen om lag
20 år senere til St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kom-
mune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, jf.
Innst. S. nr. 307 (2000–2001), sies blant annet føl-
gende fra en samlet komité:

«Komiteen peker på at lokale myndigheter har
best kunnskap om lokale behov, slik at desen-
tralisering vil fremme effektiv ressursutnyt-



Figur 4.1 Øremerkede tilskudd som andel av kommunenes totale inntekter 1988–2005¹⁾. Pst.

¹⁾ 2004, 2005 anslag

Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi/Kommunal- og regionaldepartementet

telse og samtidig fremme et likeverdig tjenestetilbud. Komiteen er av den oppfatning at sterk statlig detaljstyring av kommunene ikke gir et likeverdig tjenestetilbud, men snarere kan øke forskjellene.»

Komiteen sier senere i samme innstilling:

«Komiteen viser til at det kommunale selvstyret er svekket gjennom detaljert regelverk, øremerkede tilskudd, plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn og kontroll.»

I det følgende drøftes nærmere utviklingen og status for det kommunale selvstyret.

4.3.2.1 Utvikling i finansieringsgrunnlag

I St.meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene* la den daværende regjeringen fram forslag til nytt inntektssystem. Et viktig hovedprinsipp var at lokale myndigheter skulle få økt innflytelse ved at de ble stilt friere til å disponere de statlige overføringene. Det gamle overføringssystemet var basert på økonomisk detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd. Det nye inntektssystemet avløste om lag 50 større og mindre tilskuddsordninger til driftsformål på statsbudsjettet, og rammeoverføringer skulle nå være det bærende prinsipp.

Utviklingen viser en fordobling av andelen øremerkede tilskudd fra 1988 fram til 1993, og ytterligere økning fram til 2000. Veksten må blant annet ses i sammenheng med øremerkede ordninger knyttet til HVPU-reformen. Videre må veksten fra 1997 ses i sammenheng med den øremerkede eldresatsingen og innføringen av innsatsstyrt finansiering av sykehusene (ISF). Nedgangen fra 2002 skyldes hovedsakelig at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Økningen fra 2002 må særlig ses i sammenheng med barnehagesatsingen, psykiatriplanen og ny øremerket ordning for ressurskrevende brukere fra 2004.

Det kan være nyttig å skille mellom ulike former for øremerkede tilskudd.

En del øremerkede tilskudd er basert på at tilskuddet utløses under forutsetning av at en bestemt tjeneste tilbys, og vil normalt tildeles i et visst forhold til tjenestevolumet. Driftstilskuddet til barnehagene og finansieringsordningen for sykehusene (til og med 2001) er eksempler på slike øremerkede ordninger. Disse tilskuddene medfører at kommunen ikke stilles overfor det reelle kostnadsforholdet mellom ulike tjenester. Et slikt prisvridende tilskudd medfører forskyvning av ressursfordelingen i forhold til kommunenes opprinnelige prioriteringer. Statlige myndigheter må derfor nøye vurdere hvorvidt nasjonale hensyn i det enkelte tilfelle tilsier en overprøving av de kommu-

nale prioriteringer ved hjelp av prisvridende tilskudd. Slike øremerkede tilskudd som krever kommunal medfinansieringsandel, kan ha uheldige fordelingspolitiske effekter ved at de først og fremst går til kommuner som har høye inntekter. Slik sett forsterker det øremerkede tilskuddet inntektsulikheter kommunene imellom.

Andre øremerkede tilskudd kan fordeles etter objektive kriterier, for eksempel antall personer i en viss aldersgruppe. De øremerkede driftstilskuddene til realisering av eldreplanen ble i hovedsak fordelt slik. Det ble lagt stor vekt på å følge opp bruken av disse øremerkede midlene. Kommunene måtte dokumentere at: 1) utbetalte tilskudd året før ble brukt til å igangsette nye tiltak etter vedtatt plan, 2) tjenestetilbudet ble videreført på det aktivitetsnivået som ble etablert året før og 3) økningen i de øremerkede tilskuddene i sin helhet ble nytt til å etablere nye tiltak og skape reell vekst. I løpet av eldreplanperioden ble det holdt tilbake midler til en del kommuner fordi kravene ikke ble oppfylt, jf. for eksempel omtale i St.meld. nr. 34 (1999–2000). Et krav om å videreføre aktivitetsnivået kan reise vanskelige skjønsspørsmål. Eksempelvis kan en kommune hevde at nivået videreføres selv med mindre økonomisk ressursbruk ved at midlene utnyttes mer effektivt. Som en følge av dette, ble det lagt opp til at fylkesmennene (som skulle følge opp bruken av de øremerkede midlene) innenfor en bestemt økonomisk ramme kunne godskrive effektiviserings tiltak som aktivitetsvekst. Krav om at øremerkede tilskudd skal bidra til økt aktivitet er iverksatt også for de øremerkede tilskuddene til psykiatri i kommunene.

Øremerkede tilskudd som er basert på krav om å opprettholde aktivitet for å få utløst øremerkede tilskudd innenfor store sektorer, slik som eldreomsorgen, vil i betydelig grad legge bindinger på den kommunale budsjettmessige handlefriheten. Handlingsrommet blir redusert ytterligere hvis slike krav rettes mot flere sektorer samtidig.

Ulempene ved bruk av øremerkede ordninger må imidlertid vurderes konkret i forhold til de legitime hensyn som de kan ivareta. De siste 15 årene har vært preget av store reformer og oppbygging av det kommunale tjenestetilbudet. Overføringen av ansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemning fra fylkeskommunene til kommunene, et utvidet tilbud på de fylkeskommunale sykehusene og en stor utbygging av barnehager er eksempler på tiltak som regjeringen og Stortinget har ønsket å ivareta og stimulere med øremerkede tilskudd.

Både omfanget av og systemet for oppfølging av øremerkede tilskudd medførte at staten styrte

kommunesektorens økonomiske disposisjoner i betydelig grad mot slutten av 1990-tallet.

I kommuneproposisjonen for 2004, jf. St.prp. nr. 66 (2002–2003), ble det lagt fram en ny plan for innlemming av øremerkede tilskudd for perioden 2004–2007. Motivasjonen for planen var at økt rammefinansiering kan bidra til økt kommunal og fylkeskommunal handlefrihet slik at tjenesteytingen bedre kan tilpasses brukernes behov. Planen omfattet innlemming eller avvikling av i alt 24 øremerkede tilskudd. Ved behandlingen av dette forslaget vedtok Stortinget å innlemme eller avvikle 10 av de 15 tilskuddene som var foreslått innlemmet/avviklet i 2004.

De øremerkede tilskuddene¹ utgjør for 2005 23,1 mrd. kroner. De er i hovedsak knyttet til tre områder: barnehageområdet (11,7 mrd. kroner), tilskudd til omsorgsboliger mv. (eldreplanen og boligdelen av psykiatriplanen) (2,7 mrd. kroner) og psykiatriplanen (eksklusiv boligtilskudd) (2,1 mrd. kroner). Samlet utgjør disse øremerkede ordningene om lag 72 pst. av de samlede øremerkede tilskuddene.

Det var ved behandlingen av innlemmingsplanen enighet mellom Arbeiderpartiet og regjeringspartiene om å innlemme det øremerkede driftstilskuddet til barnehager i kommunenes frie inntekter fra 2006, jf. Innst. S. nr. 259 (2002–2003). Oppstartstilskuddet for omsorgsboliger mv. knyttet til eldreplanen er i ferd med å fases ut. Psykiatriplanen skal etter planen avsluttes i 2008. Gitt at det ikke introduseres nye øremerkede ordninger, vil utfasingen av øremerkede ordninger vedrørende disse tre områdene og gjennomføringen av innlemmingsplanen redusere omfanget av øremerkede tilskudd til om lag 40 pst. av nivået for 2005.

4.3.2.2 *Utvikling i regelstyring/rettighetsfesting*

Den statlige juridiske styringen av kommunesektoren kan ha ulike former. Den kan i større eller mindre detalj lovfeste ulike plikter og standarder for kommunene, som ikke uten videre er individuelle rettskrav. Staten kan imidlertid også gi rettigheter til enkeltindivider om et bestemt tjenestetilbud som individet kan forfølge ved klageordninger og i siste instans få prøvet for domstolene. Makt- og demokratiutredningen beskriver en overgang til mer individuelle rettighetslover. Nye rettighetslover som nevnes er opplæringsrett, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse- og omsorgstjenester.

¹ Innenfor kommuneopplegget, dvs. eksklusiv tilskudd knyttet til flyktninger mv.

Offentlig sektor i Norge har et betydelig ansvar for tunge velferdsoppgaver. Innbyggerne har et behov for trygghet for en viss langsiktighet i løsningen av disse oppgavene. Det kan gi et press for å sikre dette ved hjelp av lovgivning.

En gjennomgang av utviklingen viser ulike tendenser i den statlige styringen av kommunesektoren. På den ene siden er styringen på visse områder blitt sterkere. Kravene til saksbehandling og prosessrettigheter for kommunenes innbyggere er blitt betydelig utvidet. En del lovgivning kan beskrives som lovfesting av eksisterende praksis. Det kan likevel antas at slik lovfesting vil medføre økt oppmerksomhet og sterkere oppfølging av kommunenes virksomhet og slik sett stramme inn kommunenes handlingsrom. Reguleringen av betalingsordningene for barnehagesektoren har videre strammet inn det kommunale handlingsrommet i denne sektoren. På den annen side har handlingsrommet blitt økt ved mindre krav til en bestemt organisering av den kommunale virksomhet og styringsstruktur. Endringer innen utdanningssektoren har gitt kommunesektoren større frihet. Det bør understrekes at selv om kommunene er pålagt å ivareta et tjenesteområde og dette i betydelig grad er lovregulert, kan det være store kommunale variasjoner i valg knyttet til oppgaveløsning. I det følgende gjennomgås nærmere lovreguleringen av de ulike tjenestesektorene, og de mer generelle reglene for kommunal virksomhet.

Det ble i 1994 innført en rett til videregående *opplæring*. Dette var en betydelig utvidelse av retten til skolegang. Tilsvarende ble det fra 1997 innført en plikt til 10-årig skoleløp. I løpet av 1990-tallet ble retten til skolegang utvidet fra et 9-årig løp til et 13-årig løp. Slike utvidelser i rett til skolegang representerer ikke noe prinsipielt nytt i forhold til tidligere utvidelser. I 1971 trådte grunnskoleloven i kraft, som gjorde et 9-årig skoleløp obligatorisk.

Den nye *opplæringsloven* trådte i kraft høsten 1998. Det var en felles lov for grunnskolen og videregående opplæring og representerte en forenkling. Ifølge Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) inneholdt den nye loven noen forslag som økte rettigheter mv. som ville øke kommunenes utgifter, mens enkelte forslag ville kunne øke kommunenes fleksibilitet og dermed kunne gi visse innsparinger. Samlet skulle ressursbruken kunne bli om lag uendret. Lovforslaget var ifølge proposisjonen i en del tilfeller en klargjøring av det som fulgte av de tidligere lovene. Fra 2003 er regelverket som gjelder skolesektoren betydelig forenklet, jf. Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) og Innst. O. nr. 126 (2002–2003). Reglene om klasseuddeling er erstattet med en regel om pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig størrelse på elev-

gruppene. Reglene om skoleledelse er endret og regelen om formelle kompetansekrav til rektor er erstattet med krav til realkompetanse. Lovendringer, jf. Ot.prp. nr. 55 (2003–2004) og Innst. O. nr. 92 (2003–2004), har videre gitt kommunene og skolene større mulighet til selv å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen. Gjennom blant annet disse endringene gis kommunene større handlefrihet og ansvar.

Kommunehelsetjenesteloven inneholder en rett til nødvendig *helsehjelp*. I forarbeidene er det imidlertid lagt til grunn at retten gjelder innenfor de grenser som kapasiteten setter. Høyesterett har i en domsavsigelse fra 1990 (Fusa-dommen) lagt visse føringer på det minstenivå som kommunene er pliktige til å tilby etter loven. Pasientrettighetsloven ble vedtatt i 1999, jf. Innst. O. nr. 91 (1998–1999). Pasientrettighetsloven vektlegger prosessuelle rettigheter og bygget i noen grad på tidligere praksis. Av særlig betydning for kommunehelsetjenesten er rett til individuell plan. Det ble i 1997 med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven iverksatt en forskrift som regulerer kvaliteten i kommunale helsetjenester. Fra 1. juli 2003 er det iverksatt en felles kvalitetsforskrift for tjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Fra 2004 er det også inntatt en rett til individuell plan i sosialtjenesteloven.

Avtalen om kvalitetsutvikling i *pleie- og omsorgstjenesten* mellom det daværende Sosialdepartementet og KS av 24. juni 2003 har som siktemål at staten og kommunesektoren i fellesskap skal sørge for å bedre kvaliteten og etablere enklere ordninger i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. Det var et mål at alle kommuner skulle etablere et kvalitetssystem for pleie- og omsorgstjenestene innen utgangen av 2004, og at de resultatene kommunene oppnår blir offentliggjort og satt inn i et system for systematisk sammenligning. Sosialdepartementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet) skulle på sin side utforme reglene for tjenestene slik at de både sikrer rettssikkerheten til brukerne og gir kommunene økt rom for å finne effektive lokale løsninger som tilfredsstillende lokale behov. Regjeringen ønsker ikke at kommunene skal pålegges unødig detaljert regelverk og bindende nasjonale normer. Partene ble enige om å arbeide innenfor de mål og med de midlene som er skissert ovenfor, foreløpig i tre år, fram til 1. juli 2006. Arbeidet skal evalueres årlig av partene i forbindelse med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren.

Etter en lengre prosess, der også forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ble vurdert, trådte omfattende endringer i *sosialtjenesteloven* i kraft i 1999. Endringene regulerer bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning. I første omgang skulle endringene gjelde for en tidsbegrenset periode. Fra 2004 er en permanent lov iverksatt. Kommunenes vedtak om bruk av tvang skal etterprøves av fylkesmannen og det er klageadgang til fylkesnemnda for sosiale saker. I perioden 1999–2001 ble det gitt øremerkede tilskudd til kommunene som kompensasjon for kostnader ved tvangsreguleringene. I 2001 ble det bevilget om lag 100 mill. kroner. Midlene er senere innlemmet i inntektssystemet. Av rettssikkerhetsgrunner er det på denne måten lagt sterke føringer på den kommunale handlefriheten på dette feltet.

Lov om *barnevernstjenester* som ble iverksatt i 1993, jf. Ot.prp. nr. 44 (1991–1992), gav en forskriftshjemmel til å fastsette frister for når en barnevernsmelding skal være gjennomgått, en sak undersøkt og når et eventuelt tiltak skal være iverksatt. Proposisjonen drøftet hvorvidt det burde innføres en rett til barnevernstjenester, men avviste dette da det ble oppfattet som unaturlig å definere noe som en rettighet som det ikke er klart at rettighetshaveren (barnet) oppfatter som et gode. Sammen med det tilsynet fylkesmannen skulle utføre og de frister som skulle kunne gis, mente Barne- og familiedepartementet at hensynet til barnet ble ivaretatt på en hensiktsmessig måte. Selv uten rettighetsfesting legger barnevernsloven betydelige bindinger på ressursbruken. Før loven ble iverksatt, ble barnevernet styrket betydelig. Fra utløpet av 1990 til utløpet av 1993 økte antallet barn omfattet av tiltak fra barnevernet (både fylkeskommunale institusjonstiltak og kommunale tiltak) fra vel 15 000 til vel 20 000, jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003). Også utover på 1990-tallet var det en betydelig vekst i utgiftene. I perioden 1995–2002 var det en årlig utgiftsøkning på om lag 10 pst. til det kommunale barnevernet (eksklusiv Oslo), jf. rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2003. Fra 2004 har staten overtatt ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet.

Et viktig kontrollinstrument for kommunale vedtak er innbyggernes *klagemuligheter*. Etter at kommuneloven var iverksatt, ble det gjort en vurdering av særlovgivningen for å vurdere hvorvidt statlig klagebehandling i større grad burde overføres til kommunen/fylkeskommunen, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995–96). Gjennomgangen resulterte ikke i en slik overføring, men det ble vedtatt en endring i

forvaltningsloven. Denne påla statlige klageinstanser som etterprøver kommunale/fylkeskommunale avgjørelser, å legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret. Det er i proposisjonen sagt at i forhold til klagerens rettssikkerhet er bestemmelsen ikke ment å innebære noe signal om mindre prøving av det frie skjønn. For de fleste områder innenfor kommunal tjenesteproduksjon finnes det en statlig klagesaksadgang etter ulike særlover. De statlige klageorganenes praksis i forbindelse med klagebehandling vil i stor grad kunne påvirke kommunesektorens reelle handlingsrom.

Innrapporterte tall fra fylkesmennene viser et betydelig omfang av omgjøringer og opphevinger/tilbakesendinger av klagesaker etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven. Dette dreier seg blant annet om saker som gjelder hjemmehjelp, avlastning, støttekontakt og omsorgslønn. I de siste 10 årene har om lag halvparten av sakene blitt omgjort eller tilbakesendt. Det er noe flere tilbakesendinger enn omgjøringer. En gjennomgang av sakene i 2003 viser at hovedårsaken til tilbakesendinger er «feil saksbehandling», mens omgjøringer er begrunnet med at vedtakene var «åpenbart urimelige» (Statens helsetilsyn 2004). I klagesaker knyttet til økonomisk sosialhjelp omgjøres eller oppheves om lag 20 pst. av sakene.

Statlig regulering av *kommunale betalingsordninger* varierer sterkt fra sektor til sektor. Reguleringen av betaling for opphold på sykehjem og aldershjem (vederlagsforskriften) er detaljert. Det er lovfestet forbud mot å ta betaling for skolegang og (fra 1998) hjemmesykepleie. For øvrige hjemmebaserte tjenester er det maksimalbegrensninger for personer med inntekt under 2 G. For renovasjonstjenester er det forutsatt at betalingen skal være kostnadsdekkende. For øvrig har prinsippet om ikke å kunne kreve mer enn selvkost i stor grad vært retningsgivende for kommunenes mulighet til å kreve betaling for tjenester utenom i de tilfeller kommunene utfører tjenester som ellers kan leveres i markedet. For slike markedstjenester legger ikke selvkostprinsippet begrensninger. En grundig gjennomgang av regelverk mv. for kommunale betalingsordninger er gitt i St.prp. nr. 60 (1997–1998).

Fra 1. mai 2004 er det innført felles nasjonal maksimal betaling for barnehageplass. Også nivået for minimums søskenmoderasjon er sentralt bestemt, jf. Innst. S. nr. 154 (2003–2004). Regjeringen foreslo opprinnelig at det ikke skulle fastsettes nivå på søskenmoderasjon og andre detaljerte regler, men bare at det skulle etableres en ordning med søskenmoderasjon i hver kommune, jf. St.meld. nr. 28 (2003–2004). Tidligere var betalin-

gen for barnehageplasser formelt sett overlatt kommunale myndigheters prioriteringer.

Kommuneloven som trådte i kraft 1993, har som et hovedprinsipp at *kommunenes organisering* av sine tjenester ikke skal reguleres på statlig nivå. Det ble derfor i forbindelse med den nye kommuneloven og i årene etterpå arbeidet med å fjerne spesielle organisatoriske krav så som pålegg om bestemte folkevalgte organer, visse bestemmelser om administrative stillinger, og delegasjonsregler, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995–1996).

Fra 2001 ble den statlige godkjenningen av kommunenes og fylkeskommunenes *låneopptak og kontrollen med årsbudsjettene* gjort betinget. Den betingete ordningen innebærer at lånegodkjenning og budsjettkontroll kun foretas for kommuner og fylkeskommuner som etter bestemte kriterier er i økonomisk ubalanse, i motsetning til den tidligere automatiske ordningen som omfattet alle.

4.3.2.3 Utvikling i ansvarsområder

Det har skjedd flere mindre justeringer av ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene de siste 15–20 årene. Av viktige endringer bør imidlertid nevnes at en i begynnelsen av perioden gjennomførte endringer som flyttet ansvar fra fylkeskommunene til kommunene. Kommunene overtok ansvaret for sykehjemmene i 1988. HVPU-reformen i 1991 innebar en overføring av ansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemning fra fylkeskommunene til kommunene og folketrygden. Kommunene overtok ansvaret for pleie og omsorg og botilbud, mens folketrygden fikk det samme ansvaret for mennesker med psykisk utviklingshemning som for øvrige innbyggere utenfor institusjon (det vil si ansvaret blant annet for medisiner og tekniske hjelpemidler).

Ved behandlingen av stortingsmeldingen nevnt ovenfor om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, jf. Innst. S. nr. 307 (2000–2001), uttalte en samlet komité:

«Komiteen har som utgangspunkt at innbyggerne må settes i sentrum. Komiteen mener at for å nå dette målet må mest mulig myndighet og oppgaver desentraliseres til kommunene, som er det viktigste ledd i tjenesteproduksjonen i forhold til den enkelte bruker. Ansvar for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmest mulig dem det gjelder. Komiteen forutsetter at Regjeringen konkretiserer nærmere hvilke oppgaver som kan/bør overføres til kommunenivået.»

Utviklingen i de senere år har ikke gått i retning av å legge flere velferdsoppgaver til kommunene. Fylkeskommunenes oppgaver er kraftig redusert. Fra 2002 overtok staten ansvaret for den fylkeskommunale spesialisthelsetjenesten. Ansvarsovertakelsen ble begrunnet som en reform for å samle ansvar på statens hånd for bedre å realisere helsepolitiske målsetninger, for eksempel mer likeverdige tjenestetilbud og mer effektiv funksjonsfordeling. I Ot.prp. nr. 3 (2002–2003) ble det foreslått å overføre ansvaret for tilbudet for rusmisbrukere som hører inn under spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten. I 2004 overtok staten ansvaret for det fylkeskommunale barnevernet, jf. Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) og Innst. O. nr. 64 (2002–2003). I proposisjonen begrunnet Barne- og familiedepartementet dette blant annet med:

«Departementet mener at det sentrale spørsmålet ved vurderingen av fremtidig organisering av fylkeskommunens oppgaver på barnevernområdet [...] er hvilket forvaltningsnivå som har de beste forutsetninger for å virkeliggjøre de målene som er knyttet til denne virksomheten. Det sentrale målet på barnevernområdet er å etablere et godt og likeverdig tiltaksapparat for hele landet, og samtidig sikre at tiltakene er slik innrettet at de ivaretar brukernes rettssikkerhet. [...] Slik departementet ser det viser utviklingen at det er vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet uten at en sentral instans har et overordnet ansvar for å samordne og styrke de ulike tilbudene. Et slikt sentralt ansvar forutsetter en statlig overtakelse.»

Det ble videre vist til at den statliggjorte spesialhelsetjenesten er en viktig samarbeidspartner for barnevernet.

I Ot.prp. nr. 54 (2002–2003) foreslo Regjeringen at den resterende delen av det fylkeskommunale tilbudet til rusmisbrukere ble overført til kommunene. Dette ble blant annet begrunnet slik:

«[Sosiald]epartementet vil foreslå at det fylkeskommunale ansvaret for institusjoner for spesialiserte sosiale tjenester og omsorg for rusmiddelmissbrukere overføres til kommunene. Et viktig prinsipp for reformen er å gi kommunene et helhetlig ansvar for den enkelte som trenger hjelp til å løse sine rusmiddelproblemer. Det er bare kommunen som kan dekke rusmiddelmissbrukeres behov for sammenhengende tjenester [...] Det er kommunene som har de beste kunnskaper om, og kan fange opp lokale behov. Dette gir kommunene de beste forutsetninger for å skape et helhetlig tiltaksapparat med en sammenhengende behandlingsskjede, hvor institusjonsplasser utgjør et supplement til de mer tradisjonelle kommunale tiltakene.»

Regjeringen viste for øvrig til komitéinnstillingen nevnt ovenfor om at mest mulig myndighet og oppgaver må desentraliseres til kommunene.

Ved behandlingen av proposisjonen, jf. Innst. O. nr. 4 (2003–2004), vedtok imidlertid Stortinget at staten skulle overta ansvaret for de resterende delene av de fylkeskommunale tjenestene for rusmiddelmissbrukere. Kommunene ble dermed ikke tilført nye oppgaver fra 2004. Komiteens flertall anførte blant annet at mange kommuner ikke ville være i økonomisk stand til å drive institusjonene. Videre ville det være vanskelig å skille mellom spesialiserte sosiale tjenester, som skulle bli kommunale, og spesialiserte helsetjenester som skulle være statlige.

Det er kommuner og fylkeskommuner som eier skolene og er arbeidsgiver for undervisningspersonalet. Ved overføringen av forhandlingsansvaret for undervisningspersonell i skoleverket fra staten til kommuner og fylkeskommuner 1. mai 2004, ble alle sider ved arbeidsgiveransvaret samlet.

Kommunene har fått økt myndighet på landbruks- og miljøvernområdet, jf. St.meld. nr. 19 (2001–2002). Fra 1. januar 2004 har kommunene blant annet fått mer ansvar for flere juridiske og økonomiske virkemidler på landbruksområdet.

Utviklingen de senere år har medført økt statlig ansvar for sentrale velferdstjenester som motsvarer av at fylkeskommunene har fått en betydelig reduksjon i ansvarsområdet. Kommunenes helhetlige ansvar for grunnskolen er styrket ved overføringen av forhandlingsansvaret for lærerne. Også innen miljøvern og landbruk er kommunenes rolle styrket.

4.4 Erfaringer og vurderinger fra Sverige og Danmark

Både Norge, Sverige og Danmark kjennetegnes av at kommunesektoren er omfattende og ivaretar viktige offentlige ansvarsområder. Det er visse forskjeller i den spesifikke ansvarsfordeling, og det er forskjeller i sektorens inntektsgrunnlag i de ulike landene.

I Sverige har kommunene ansvar for blant annet grunnskoler, videregående skoler og eldreomsorg. Landstingene har ansvar blant annet for primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. I Danmark har kommunene ansvar blant annet for grunnskoler og eldreomsorg og ulike typer sosial støtte (med delansvar for mye av det som i Norge ville vært folketrygdens ansvar). Amtskommunene har ansvar for primærhelsetjenesten og spesialist-

helsetjenesten og videregående utdanning. Ansvarsforholdene er nærmere beskrevet i vedlegg til St.meld. nr. 31 (2000–2001).

Kommunesektoren har i Sverige og Danmark fri beskatningsrett. Skattesatsene varierte i 2004 i Sverige fra knapt 29 pst. til 34 pst. inkludert landstingsskatt (Kilde: Statistiska centralbyrån). I Danmark viser tall for 2005 en variasjon fra 28 1/2 pst. til 36 1/2 pst. inkludert kirkeskatt og amtskatt. (Kilde: Kommunernes Landsforening Økonomiske Sekretariat oktober 2004)

Utvikling og kontroll med de lokale skattesatser er et sentralt tema i konsultasjonsavtalene i Danmark. I Sverige har staten benyttet seg av ulike virkemidler for å hindre en økning i det lokale skatteinivået.

Den danske maktutredningen beskriver det danske kommunale selvstyret som under press. Den kommunale inndelingsreform fra 1970 innebar en reduksjon fra om lag 1 300 sognekommuner, 87 bykommuner og 24 amt til 275 kommuner og 14 amt. Veksten i offentlige tjenester skjedde etter dette i kommuner og amt. Utredningen beskriver en økt statlig interesse på 1990-tallet for innholdet i de kommunale tjenester. Den reelle kontrollen med amtenes sykehus er i noen grad flyttet til staten. Også i forhold til kommunene har den statlige styringen økt. Det hevdes at Folketinget i stigende grad utstyrer borgerne med rettigheter som kommunene må følge opp.

I utredningen fra det svenske Demokratirådet fra 2004 gis det en lengre drøfting av forholdet mellom stat og kommunesektor i Sverige. Det hevdes at oppgavefordelingen ofte innebærer at staten bestemmer og at kommuner og landsting finansierer og iverksetter. Over 80 pst. av kommunenes oppgaver er ifølge utredningen pålagt av staten. På mange områder har kommunene stor grad av frihet til selv å utforme virksomheten. Men på mange områder detaljstyres de av staten, både i forhold til mål som skal oppnås og i forhold til virkemiddelbruk. I visse tilfeller knyttet til rettighetslovgivning er kommunenes plikter i siste instans bestemt av domstolene. Utredningen betoner at forholdet mellom stat og kommuner medfører at beslutningsmakten er atskilt fra finansierings- og iverksettelsesansvaret. Staten kan gjøre vedtak om ytelser som kommunene ikke klarer å levere. Som eksempel nevnes «*barnomsorg, maxtaxa och nationell vårdgaranti.*» Fra «medborgernes» synspunkt er oppgavefordelingen vanskelig å gjennomskue og det er uklart hvilke spørsmål som en er med på å bestemme i de lokale valgene.

Kommunesektorens framtid har vært eller er under vurdering både i Sverige og Danmark.

Den svenske regjeringen besluttet i januar 2003 å nedsette en parlamentarisk komité med oppgave å vurdere strukturen og oppgavefordelingen i samfunnet, herunder også oppgavefordelingen mellom stat og kommunesektor. I en delinnstilling som ble avgitt i desember 2003, drøftet den såkalte Ansvarskommittén problemer og fordeler med nåværende ansvarsfordeling. I innstillingen beskrives to ytterliggående scenarier for framtidige ansvarsforhold.

I et scenario vektlegges direkte statlig ansvar for offentlige tjenester. Staten overtar både finansierings- og utføringsansvaret for samtlige offentlige tjenester.

«Det fullfølger strävanden i en rad riksdagsbeslut under senare år att mer i detalj reglera individuella rättigheter för utsatta grupper och säkerställa likvärdighet i servicenivå i alla delar av landet. Man kommer härigenom till rätta med dagens oklara ansvarsförhållande, där framför allt kommunerna är satta att tillhandahålla och finansiera välferdstjänster, vars utformning och prioritering i förhållande till andra verksamheter man endast delvis kan påverka.»

(SOU 2003: 123 s. 148) I dette alternativet overtar staten ansvaret for blant annet skole, helse og barnehager. Kommunesektorens oppgaver blir blant annet fysisk planlegging, kollektivtrafikk, og frivillig påtatte oppgaver innen kultur og fritid. I et annet scenario vektlegges at det kommunale nivået får større handlingsrom i forhold til de tjenester det er ansvarlig for. Staten styrer gjennom mål og rammelover og gjennom økonomisk utjevning.

«I detta ytterlighetsalternativ är rättighetslagstiftning, maxtaxor och öronmärkta statsbidrag artfrämmanda inslag.»

I et slikt alternativ kan en tenke seg økt kommunalt ansvar for kontantytelser, for eksempel overtakelse av deler av sykepenger og arbeidsledighetstrygd. Alternativet innebærer at man innenfor rammen av en grunnleggende nasjonal likeverdighet aksepterer forskjeller mellom ulike kommuner, også i forhold til hvordan ulike tjenester prioriteres. En kan da tenke seg kommunale «rättighetskataloger» der de ulike kommunene presiserer vilkårene for de tjenester som gis.

I et tilleggsdirektiv fra juni 2003 har Ansvarskommittén fått i oppdrag å vurdere hvilke oppgaver det kommunale nivået bør ha, eventuelle forslag til endringer i kommune-, landstings- og länsinndeling og prinsipper for forholdet mellom stat og kommunenivå. Av særlige forhold som skal vurderes er blant annet om det bør være ett eller to

direktevalgte kommunale nivå, om det er behov for å differensiere ansvarsforholdene mellom ulike kommuner og landsting, og fordeler og ulemper med den lovgivning som tillegger kommuner og landsting å tilfredsstille individenes økonomiske og sosiale rettigheter. Komiteen har fått frist til februar 2007.

Demokratirådets rapport fra 2004 anbefaler et alternativ som ligger nær Ansvarskommitténs beskrivelse av et forslag om økt statlig ansvar, dvs. med statlig overtakelse av helsetjenester, skole og omsorg.

På bakgrunn av Strukturkommissjonens vurderinger som ble lagt fram i januar 2004, foreslo den danske regjeringen en endring i oppgavefordelingen i Danmark i april 2004. I en avtale mellom regjeringen (Venstre og Det Konservative Folkepartiet) og Dansk Folkeparti fra juni 2004 er premissene for det lokale selvstyrets framtid i Danmark lagt fram. Her framgår det at amtene nedlegges mens deres oppgaver innenfor helseområdet flyttes til fem regioner som i tillegg skal ha ansvaret for å utarbeide utviklingsplaner, visse institusjoner for utsatte grupper og visse kollektivtrafikkoppgaver. Regionene får ikke egen beskatningsrett, men vil få inntekter fra staten og bidrag fra kommunene knyttet til helsetjenester. Kommunene overtar en del nye oppgaver, knyttet for eksempel til spesialskoler og spesialundervisning, størstedelen av amtsveiene, natur- og miljøoppgaver, fysisk planlegging og kultur. Men også staten overtar enkelte oppgaver, for eksempel ansvar innen utdanning (blant annet gymnasene) og skatteinnkretingsoppgaver. Målet med kommunesammenslutninger vil være å danne kommuner med minimum 30 000 innbyggere. Hvis ikke frivillige sammenslutninger finner sted, vil staten i siste instans kunne treffe avgjørelser om kommunesammenslutninger.

4.5 Lokaldemokratikommisjonen

Høsten 2003 ble det lagt fram to forslag i Stortinget som gjaldt lokaldemokratiets framtid. Stortingsrepresentantene Åslaug Haga (Sp) og Marit Arnstad (Sp) la fram forslag om et lokaldemokratisk idéutvalg, jf. Dok.nr. 8:02 (2003–2004), og det ble lagt fram et forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande (V) og May Britt Vihovde (V) om oppnevning av en lokaldemokratikommisjon, jf. Dok.nr. 8:04 (2003–2004). Begge forslagene trakk blant annet fram utfordringene fra Makt- og demokratiutredningen knyttet til et svekket lokaldemokrati. Kommunalkomiteen samlet seg om å tilrå en

Boks 4.1 Mandat for Lokaldemokratikommisjonen

Kommisjonen skal:

1. Analysere og vurdere lokaldemokratiets vilkår og utvikling, herunder:
 - Redegjøre for verdigrunnlag, hovedfunksjoner og legitimitetsgrunnlag for lokaldemokratiet.
 - Redegjøre for og drøfte hvilke konsekvenser utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene har for et levende lokaldemokrati.
 - Gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake.
 - Gjøre rede for de folkevalgtes organers representativitet, rolle og organisering, de folkevalgtes arbeidsvilkår og rekruttering til folkevalgte organer.
 - Redegjøre for utviklingen av andre former for deltakelse enn valgdeltakelse.
 - Redegjøre for og drøfte hva organiseringen av kommunene og fylkeskommunene betyr for lokaldemokratiet.
 - Diskutere medias rolle i forhold til lokaldemokratiet.
 - Undersøke utviklingen i lokaldemokratiet i andre land.
2. Foreslå tiltak: På bakgrunn av analysene rundt situasjonen for lokaldemokratiet skal kommisjonen komme med anbefalinger og forslag til tiltak som kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Disse kan knyttes til:
 - Hvordan tilrettelegge for god samhandling mellom staten og kommunene/fylkeskommunene?

- Hva kan gjøres for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt?
 - Tiltak mellom valgene med sikte på å styrke lokalt engasjement og deltakelse.
 - Tiltak for å få til en mer omfattende deltakelse i det lokale folkestyret.
 - Tiltak som gjør at hensynet til det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet bedre ivaretas i nasjonale beslutningsprosesser.
 - Fremme forslag til hvordan lærdommer fra andre land kan nyttiggjøres i Norge.
3. Tilrettelegge for debatt og formidle gode eksempler.

Kommisjonens arbeid med utviklingen av forholdet mellom staten og kommunene og betydningen for et levende lokaldemokrati, vil være særlig relevant for drøftingen i denne meldingen. Kommisjonen er blant annet bedt om å vurdere hva som skjer med borgerne og lokalpolitikkerne når staten innskrenker rammen for det kommunale handlingsrom. Videre skal kommisjonen gi en drøfting av forholdet mellom uttalte nasjonale mål for lokaldemokratiet og den løpende politikken som nasjonale styresmakter fører overfor kommunesektoren. I tillegg bes kommisjonen gi en drøfting av omfanget av de oppgaver der lokalt spillerom er fraværende eller sterkt innskrenket, jf. blant annet debatten om utvikling i rettighetslovgivningen. Samtidig skal det belyses hvor det lokale spillerommet er stort.

lokaldemokratikommisjon, jf. Innst. S. nr. 115 (2003–2004). Regjeringen opprettet 12. mars 2004 en lokaldemokratikommisjon med deltakere fra alle stortingspartiene, KS og forskere under ledelse av ordfører i Stavanger Leif Johan Sevland. Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005, og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

For Regjeringen er det et mål at kommisjonens arbeid skal mobilisere en felles politisk vilje til å gjennomføre tiltak som kan styrke lokaldemokratiet. Delutredningen om forholdet mellom stat og

kommune som vil foreligge om kort tid, vil bli sendt på høring, og Regjeringen vil komme tilbake med oppfølgingen av denne. I det følgende redegjøres det for Regjeringens prinsipielle synspunkter.

4.6 Regjeringens vurderinger og mål

I et lengre tidsperspektiv synes det på mange områder å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som Stortinget og regjeringen har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene side, og den faktiske politikken på den

annen side. Forskjellene oppstår både når det gjelder finansieringsform (betydelig omfang av øremerking), legal styring (ved rettighetslover og standardkrav) og ved omfanget av kommunalt ansvarsområde (ved statlig overtakelse av viktige helse- og sosialtjenester), jf. gjennomgangen under punkt 4.3. Dette er etter Regjeringens syn en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid.

Regjeringen mener at et vitalt lokaldemokrati er en verdi i seg selv. I St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Kommuneproposisjonen* presenterte Regjeringen et samlet opplegg for å øke kommunesektorens handlingsrom. Sentralt i dette arbeidet står økt vekt på rammefinansiering og forenkling av regelverk.

Den statlige styringen må i større grad preges av dialog og veiledning, ikke absolutte pålegg og krav. I minst mulig grad skal det fastsettes særskilte krav til organisering, saksbehandling, kompetanse og bemanning. Staten må også være varsom med å innføre individuelle rettigheter til særskilte grupper som går ut over kommunenes muligheter til å gjennomføre helhetlige prioriteringer. Reelle muligheter til å prioritere ressurser i samsvar med lokale behov krever redusert bruk av øremerkede tilskudd og et tilsyn som i større grad er samordnet på tvers av sektorer.

Kommunene er ansvarlige for viktige velferdsordninger og offentlige tjenester. I et samfunn med økt vekt på individuell valgfrihet, stigende privat velstand og betydelig formue samlet på statens hånd gjennom Statens petroleumsfond, er det store forventninger til kvalitet og nivå på offentlige tjenester. Det kan være liten aksept for geografiske forskjeller i tjenestetilbudet. Samtidig kan det være en konkurranse mellom ulike sektorer om å styre kommunene sterkest mulig til fordel for egen sektor. Disse forholdene presser vilkårene for det lokale selvstyret.

Etterspørselen etter offentlige tjenester er stor, og vil representere en stor utfordring i årene som kommer. Det har over tid vært en betydelig vekst i folketrygdens overføringsordninger. Om få år vil utgiftene til alderspensjon stige sterkt. Selv med gjennomføring av en pensjonsreform i tråd med forslagene fra Pensjonskommissjonen, jf. NOU 2004: 1, vil det være krevende å innpasse store økninger i ressurstilgangen til offentlige tjenester.

Etter Regjeringens vurdering vil statlig overtakelse av velferdsoppgaver gi dyrere velferdsordninger som er mindre tilpasset lokale behov. For å sikre framtidens velferdssamfunn kreves det et sterkt lokaldemokrati som kan møte framtidens utfordringer. Lokal handlefrihet gir lokal tilpasning

til de ulike behov og utløser kreative løsninger. Lokalt politisk ansvar gir nærhet mellom politikere og innbyggere og gir dermed mulighet for mer fleksible tilpasninger. Statlig ansvar kan medføre en fare for at offentlig forvaltning og tjenesteytere blir oppsplittet og borgerne møter et fragmentert offentlig apparat som ikke er samordnet. Kommunene som lokalt folkevalgt organ med en bred oppgaveportefølje, gir de beste muligheter for effektiv og nær samordning av de ulike behov den enkelte har. Etter Regjeringens syn er det bare gjennom en sterk kommuneforvaltning framtidens velferdsutfordringer kan møtes.

Et godt lokalt selvstyre krever at kommunesektoren lever opp til forventningene om å levere gode tjenester til sine innbyggere. Hvis ikke, er det en fare for at det lokale selvstyret undergraves gjennom statliggjøring av ansvar.

Et viktig motiv for den statlige overtakelsen av sykehusene var at fylkeskommunene ble oppfattet å være for små enheter til å kunne mestre de utfordringer som moderne sykehusdrift stilte til kvalitet. For å sikre nødvendig spesialisering og funksjonsdeling ble det argumentert med at det var behov for nasjonal samordning. Dagens brukere kan også i forhold til kommunale tjenester stille krav til faglighet som krever spesialisering. Mange av landets kommuner vil trolig oppleve å være for små til å kunne tilby brede og attraktive fagmiljøer som er konkurransedyktige. Det er behov for robuste kommuner som kan ivareta kravene fra krevende brukere. Samarbeidsprosjektet mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS innebærer at kommuner gjennom regionale prosesser og konsekvensutredninger skal vurdere endringer i kommunestrukturen. Målet er å få mer robuste kommuner. Frivillighet skal fortsatt ligge til grunn for endringer i kommunestrukturen.

Som vist i gjennomgangen over skjer det stadige endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Regjeringen vektlegger ved vurderinger av oppgaveplassering, jf. drøfting i St.meld. nr. 19 (2001–2002), blant annet at lokale og folkevalgte organer bør ha ansvaret for oppgaver som krever lokal- og regionalpolitisk skjønn og at staten bør ha ansvaret for standardiserte og regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver.

Etter at Distriktskommissjonens rapport ble lagt fram, jf. NOU 2004: 19, har det vært en debatt om det regionale forvaltningsnivået. Debatten går både på behovet for et mellomnivå, oppgavefordeling, valgordning og geografisk inndeling.

Regjeringen vil i kommuneproposisjonen for 2006 gi en generell og helhetlig omtale av status for fylkeskommunens rolle og oppgaver. I en egen

Boks 4.2 Regjeringens initiativ for å styrke det lokale selvstyret

Av viktige initiativ kan nevnes:

- Regjeringens hovedprinsipp for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Regjeringen vil derfor fortsatt målbevisst arbeide for å redusere omfanget av øremerkede ordninger, og følge opp planen for innlemming. Rammefinansiering krever et godt og å jourført inntektssystem. Med frist 1. oktober 2005 skal Inntektssystemutvalget gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunesektoren med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system.
- Regelverket rettet mot kommunesektoren forenkles. Dette er en kontinuerlig prosess. Regjeringen fastsatte i 2002 retningslinjer for framtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren. Retningslinjene bygger på en grunnleggende forståelse av at når kommunesektoren har fått ansvaret for å løse en oppgave, bør kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlige for å finne egnede måter å organisere oppgaveløsningen på, delegere etter behov, planlegge tjenesten og ansette tilstrekkelig personell med riktig kompetanse.
- Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004), vil dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen reduseres, og det vil skje en oppmykning av nasjonale regler om fag- og timefordelingen som vil gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpassing. Samlet sett skjer det et systemskifte i styringen av skolen.
- Barnehageloven er under revisjon med sikte på å gi kommunene større handlefrihet ved utformingen av barnehagetilbudet. Et høringsnotat med forslag om ny barnehagelov har vært på høring. Regjeringen tar sikte på å legge fram en odelstingsproposisjon om ny lov i løpet av vårsesjonen.
- Regjeringen har, som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 19 (2001–2002), igangsatt forsøk med oppgavedifferensiering i flere kommuner og fylkeskommuner. Forsøkene skal gi grunnlag for å vurdere generalistkommunesystemet. Hvis en går bort fra kravet om at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha den samme oppgaveporteføljen, kan dette åpne for en desentralisering av ansvaret for enkelte statlige og fylkeskommunale oppgaver til store kommuner. Det er videre godkjent en del forsøk med unntak fra gjeldende lovgivning slik at kommunene kan prøve ut ulike løsninger ut fra lokale behov.
- Det statlige tilsynet med kommunesektoren skal samordnes bedre. Aaslandutvalgets utredning (NOU 2004: 17) ble lagt fram i september 2004. Det lå til grunn for utvalgets arbeid at tilsynet med kommunesektoren i utgangspunktet skal ligge hos fylkesmannen. Utvalget har blant annet konkludert med at statlig tilsyn bør avgrenses til å gjelde kontroll med lovligheten av den måten kommunene oppfyller plikter pålagt i lov, jf. en nærmere gjennomgang av dette og betydningen for rettsliggjøringsspørsmålet i kapittel 3.7.3. Flertallet tilrår at statlig tilsyn med kommunesektoren reduseres. Utredningen har vært på høring og Regjeringen tar sikte på oppfølging av forslagene høsten 2005.
- Regjeringen vil videreføre den frivillige eiendomsskatten for kommunene, jf. St.meld. nr. 29 (2003–2004). Slik kan kommunene tilpasse tjenestetilbud og finansiering til lokale ønsker. Regjeringen vil vurdere endringer i eiendomsskattens virkeområde, vurdere å øke friheten til å bestemme skattesatsene og vurdere å øke kommunenes frihet til å differensiere satsene for ulike typer eiendom.

melding (regionalmeldingen) vil det gis en vurdering av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. I neste stortingsperiode vil det bli gjennomført en bred forskningsbasert evaluering av fylkeskommunen.

Norske kommuner gir et bedre tilbud til sine innbyggere enn det inntrykket som ofte skapes i media. TNS Gallups nasjonale undersøkelse fra 2003 viser at innbyggerne jevnt over har en positiv opplevelse av egen kommune (Hind 2003). For 25

av 31 egenskaper ved kommunen, er det et flertall som er fornøyd med kommunen.

Kommunalministeren framhevet i sitt brev til kommunalkomiteen i forbindelse med dens behandling av forslaget om opprettelse av en lokaldemokratikommisjon at *«[d]et nok er et åpent spørsmål om situasjonen for lokaldemokratiet egentlig skyldes mangel på kunnskap. Jeg tror det først og fremst står på vilje til å gi fra seg makt sentralt og dermed redusere rommet for den nasjonale partipolitiske markeringen.»*

Regjeringen vil kontinuerlig arbeide for å øke det kommunale selvstyret. Det kan ofte argumen-

teres godt for hvert enkelt styringsvirkemiddel isolert sett, særlig hvis det er nødvendig for å sikre en sektors interesser i konkurranse med andre sektorer som er beskyttet av statlig styring. Problemet er at summen av alle gode enkelttiltak binder opp så mye ressurser at det blir vanskelig å tilpasse seg begrensede totalrammer. Rommet for frie lokale beslutninger blir dermed sterkt redusert. Regjeringen vil understreke at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp. Regjeringen vil vise denne viljen.

5 Kjønn og makt

5.1 Innledning

Makt- og demokratiutredningen behandlet likestilling mellom kjønnene grundig både i NOU 2003: 19 og i utredningens sluttbok. Likestilling er samtidig et av de feltene der det tydeligst avtegner seg et skille mellom flertallet i forskergruppen og medlemmet Hege Skjeie, selv om det også er enighet på en rekke punkter. På bakgrunn av utredningsmaterialet og høringsinstansenes innspill, behandler dette kapitlet utfordringer knyttet til likestilling mellom kjønnene i politikk og demokratisk deltakelse (kapittel 5.6), familie- og privatliv (kapittel 5.7) og arbeidslivet (kapittel 5.8). Diskriminering på flere grunnlag samtidig, såkalt multidiskriminering, behandles i kapittel 5.9.

5.2 Utredningens hovedkonklusjoner

I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport slås det fast at likestilling i en norsk sammenheng er et felt preget av gode intensjoner: «*Likestilling framstår i dag som en diffus verdi som «alle» er for og som det er politisk ukorrekt å være i mot*». Hovedargumentet er ofte at likestilling lønner seg og er til nytte for samfunnet – mens likestilling som rettighet og et mål i seg selv, tones ned. Etter utredningens syn er hovedutfordringen på feltet at likestilling som prinsipp i realiteten ofte må vike.

Mens utredningen viser til en økning av kvinneandelen innen politiske organer og offentlig sektor, påpekes det at kvinneandelen i private lederstillinger i privat sektor fortsatt er lav, arbeids- og organisasjonslivet er kjønnsdelt og kjønnshierarkisk, og at kvinner i større grad enn menn har deltidsjobber og lavtlønnsyrker.

På bakgrunn av resultatene fra utredningens eliteundersøkelse slås det fast at det ikke er oppnådd kjønnslikestilling i toppstillingene i det norske samfunnet. Kvinner innehar 16 pst. av det norske samfunnets lederposisjoner, og eliteutvalgets menn tjente dobbelt så mye som kvinnene i samme utvalg. Utredningen viser videre til eliteundersøkelsens funn når det gjelder kvinner og ledelse. Etter utredningens oppfatning er én forklaring på mannsdominansen i norsk arbeidsliv den fortsatt

Boks 5.1 Likestilling – noen holdningstall

Makt- og demokratiutredningen gjennomførte to holdningsundersøkelser. *Medborgerundersøkelsen* (2001) var en omfattende undersøkelse om politisk deltakelse og medborgerskap generelt. *Eliteundersøkelsen* (2000–2001) omhandlet likestillingsspørsmål, og omfattet 1725 personer i topposisjoner innen ti ulike samfunnssektorer. I medborgerundersøkelsen framkommer tall for menns og kvinners ulike oppfatninger av kjønnsdiskriminering: Mens om lag halvparten av kvinnene i følge undersøkelsen tror at kvinner diskrimineres «ofte» eller «svært ofte», er det bare litt over en firedel av mennene som tror det samme. Kun 15 pst. av menn under 30 år tror at diskriminering er et utbredt problem. Undersøkelsene avdekket også ulikheter mellom befolkningen generelt og utvalget fra samfunnets topposisjoner. Mens 95 pst. av kvinnene og 85 pst. av mennene i eliteundersøkelsen mente at kvinner og menn bør dele det økonomiske forsørgeransvaret likt, var de tilsvarende tall for medborgerundersøkelsen hhv. 65 pst. og 54 pst. (Skjeie og Teigen 2003)

skjeve arbeidsfordelingen i hjemmet. En annen årsak er manglende vilje til å gjøre noe for likestilling i de mest mannsdominerte sektorene.

Likestilling er ett av de områdene der utredningen delte seg i et flertall og et mindretall. Hege Skjeies særuttalelse omhandler for en stor del spørsmål om og utfordringer for likestilling mellom kvinner og menn, og trekker fram alternative synspunkter på dette feltet. Skjeie framhever at «likestillingens vikeplikt» ofte blir usynliggjort i en «på vei»-retorikk «*der vi alle, sammen, tar stadig nye skritt på vei mot målet.*» Fortsatt mannsdominans står i kontrast til en tilsynelatende kollektiv likestillingsiver. En konsekvens av dette er at virkelighetsbeskrivelsen med hensyn til likestillingen mellom kjønnene ikke stemmer med terrenget.

Behovet for å gjennomføre større endringer på feltet fremstår dermed som mindre presserende enn realitetene tilsier.

Skjeie hevder at den store graden av samstemmighet bidrar til å tilsløre manglende effektiv handling i stedet for å avdekke denne mangelen. Selv om det uttrykkes oppslutning om målet full likestilling, er det stor uenighet når det kommer til konkrete tiltak, og denne uenigheten uttrykkes heller ikke så klart. Det er med andre ord et innbygget paradoks i hvordan likestilling som politisk område blir oppfattet i det norske samfunn.

Skjeie setter spesielt søkelys på den internasjonale utviklingen på feltet og mener at utviklingen av felles standarder og av grunnleggende, individuelle rettigheter er sentrale forutsetninger både for et legitimt demokrati og for likestillingen mellom kjønnene. Det vises til nærmere omtale i kapittel 3.2.

Makt- og demokratiutredningen publiserte i løpet av utredningsperioden en rekke arbeider innenfor feltet likestilling, kjønnsrett og kvinners stilling. I boken «*Menn imellom*» (Skjeie og Teigen 2003) gis en nærmere behandling av de temaer Skjeie fremhever i sin særuttalelse. Det etterlyses en større vilje til å identifisere interessekamp og faktiske hindringer, og gjennom dette avklare hvilke større endringer og tiltak som er nødvendig for å oppnå større reell likestilling.

Et stort arbeid er også nedlagt i opprettelsen og driften av nettstedet *Kjønnsrett* (<http://kjonn.maktutredningen.no>) – en nettside utarbeidet som del av Makt- og demokratiutredningen og tilknyttet Kilden (Informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning i Norge). Nettstedet www.kjonnrettferdighet.no er en «avlegger» av dette nettstedet og drives som et samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet, Kilden og Kjønnsrett.

5.3 Synspunkter fra høringsinstansene

Det er særlig Senter for kvinne- og kjønnsforskning, Likestillingssenteret, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon (UHO), Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO og Universitets- og Høgskolerådet (UHR) som har tatt opp spørsmål om likestilling mellom kjønnene.

Senter for kvinne- og kjønnsforskning fremhever i sin uttalelse at utredningen har bidratt til kunnskapsheving om kjønnsrelasjoner både gjennom begreps- og teoriutvikling og konkret kartlegging. Senteret understreker at det er nødvendig med kontinuerlig kunnskapsoppdatering, og berømmer

at nye perspektiver på likestilling og kjønnsrett er blitt formidlet tilbake til den norske offentligheten gjennom utredningsarbeidet. Det påpekes at dette er en vesentlig og positiv endring sammenliknet med den forrige norske maktutredningen, og at utredningen bedre reflekterer kjønnsrettens betydning for makt og demokrati enn det som ofte er tilfellet med store forskningsprosjekter. Senteret er likevel av den oppfatning at de faglige uenighetene i forskergruppen ikke kommer tilstrekkelig klart fram i hovedteksten i utredningens sluttrapport. Etter senterets mening dokumenteres den store avstand mellom norsk politisk retorikk og praktisk virkelighet når det gjelder likestilling flere steder i sluttrapporten. Det trengs tiltak som sikrer økonomisk likestilling, hindrer at kvinner blir en lavtlønnet omsorgsressurs, og som tilbyr bedre muligheter for etniske minoriteter av begge kjønn. Senteret er enig i utredningens konklusjon om at likestillingsdebatten i for stor grad har vært sentrert om elitenivåer i samfunnet og skriver at det trengs tiltak som sikrer fortsatt kvinne- og kjønnsforskning, for eksempel på skjæringspunktene mellom kjønn, klasse og etnisitet.

Også *Likestillingssenteret* framhever at kjønnsrettprosjektene som er blitt gjort i perioden utredningen har pågått er mangfoldige, og de har bidratt til ny og viktig innsikt på feltet. Resultatene er også godt formidlet gjennom media og andre informasjonskanaler og Likestillingssenteret uttrykker håp om at disse resultatene blir håndtert seriøst av politikere som har makt til å endre ulike eksisterende skjevheter mellom kvinner og menn. I denne sammenheng viser senteret særskilt til konklusjonen til Skjeie og Teigen om at likestillingen ofte må vike til fordel for andre politiske prioriteringer. De store strukturelle hindringer som fortsatt skaper kjønnsrettferdighet, og vanskelighetene med å overkomme disse hindringene, bidrar til å forklare hvorfor vi ikke har oppnådd likestilling i Norge, hevder senteret. Senteret deler ikke flertallets pessimistiske syn på demokratiets forvitring, illustrert blant annet ved de påstått negative virkninger av politikkenes rettsliggjøring.

Universitets- og Høgskolerådet (UHR) ønsker spesielt at det settes fokus på likestilling innenfor akademia og peker på at kvinner er særlig underrepresentert jo høyere opp i stillingssystemet man kommer. Fremdeles er kun om lag 14 pst. av landets professorer kvinner. Kvinner er svakt representert i tradisjonelt mannsdominerte teknologiske fag og realfag som matematikk, fysikk og informatikk, men også i enkelte fag innenfor humaniora og samfunnsvitenskap som filosofi, statsvitenskap og økonomi. UHR mener at økt likestilling i

akademia må være et mål, men at det er et komplisert mål som krever en rekke ulike tiltak. Institusjonene må selv bidra til å identifisere hvordan man skal oppnå økt likestilling. UHR viser videre til at rådet har engasjert seg i en nyopprettet nasjonal komité for integrering av likestilling i universitets- og høyskolesektoren (kvinner i forskning), der UHR har fått sekretariatsansvaret. Komiteens arbeid vil i følge UHO bidra til at universitetene, høyskolene og forskningsinstituttene bedre enn i dag reflekterer mangfoldet i befolkningen og sikrer seg de beste talentene blant begge kjønn.

Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) peker spesielt på likelønnsproblematikken og hevder at det er langt igjen til likelønn mellom kvinner og menn er oppnådd i Norge. UHO foreslår i sin høringsuttalelse at det nedsettes en egen like-lønnskommisjon som skal arbeide med sikte på tariffoppgjøret i 2006. Forslaget drøftes i kapittel 5.8.

Også *Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO* hevder at kvinner nesten systematisk har lavere lønn enn menn. NAVO understreker betydningen av at arbeidet med å fremme likestilling og likelønn i arbeidslivet må ta utgangspunkt i den enkelte virksomhet. Fordi utfordringene først og fremst dreier seg om holdninger og adferd, er virkemiddelet i følge NAVO ikke endringer av systemer – eller konkrete, sentrale tiltak, men av holdninger på den enkelte arbeidsplass. NAVO peker spesielt på behovet for å rekruttere flere kvinner til høyere stillinger og sikre at kvinners kompetanse i arbeidsmarkedet vurderes på samme måte som for menn.

Likestillingsombudet påpeker i sin korte uttalelse at Makt- og demokratiutredningen utvilsomt har gitt viktige bidrag til samfunnsdebatten og nyttig kunnskap om maktforholdene i det norske samfunn. Ombudet understreker at hun ikke minst er glad for at kjønns- og likestillingsperspektivet har vært høyt profilert.

5.4 Den danske maktutredningen om kjønn

I den danske Maktutredningen er likestilling mellom kjønnene viet et eget, men relativt kortfattet underkapittel med tittelen «Køn og medborgerskab» (Togeby m.fl. 2003). Her slås det blant annet fast at:

«I sammenligning med de øvrige nordiske lande har man i Danmark en langt sterkere oppfattelse af, at ligestillingsproblemerne stort

set er løst (Dahlerup 2002; Borchorst, Christensen & Siim 2002). I virkelighedsens verden er forholdet modsat: Ligestillingsproblemerne er størst i Danmark. Årsagsforholdet er nemlig ikke, at problembevidstheden afspejler problemerne, men snarere, at indsatsen mod ligestillingsproblemerne afspejler bevidstheden om dem. [...] Der er fortsatte ligestillingsproblemer i det danske samfund, og det er – set under en medborgerskabssynsvinkel – et brud på princippet om lige de facto rettigheder for alle medborgere.»

Utredningen fremhever særskilt utfordringene for likestilling på arbeidsmarkedet og påpeker at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på omlag 20 pst. stort sett har holdt seg uendret de siste 25 år. Kvinner er også svakt representert både i det danske næringslivets lederposisjoner, i akademia og i den offentlige eliten. Det vises videre til at kvinner fortsatt er klart underrepresentert i beslutende forsamlinger. Mens 38 pst. av Folketingets medlemmer er kvinner, gjelder det samme kun 28 pst. av regjeringens medlemmer, 27 pst. i kommunestyrene og 10 pst. av landets ordførere. Utredningen peker på at det er store holdningsforskjeller mellom kvinner og menn i sentrale politiske spørsmål og hevder at den ulike kjønnsrepresentasjonen derfor – i tillegg til å være et demokratisk problem i seg selv – innebærer at det blir fattet andre beslutninger enn dersom de folkevalgte organer hadde hatt en mer lik representasjon av kvinner og menn.

5.5 Grunnleggende premisser

5.5.1 Ulike former for likhet – likestillingslovens perspektiv

Likestillingsloven har et kjønnsnøytralt utgangspunkt, men inneholder bestemmelser som setter særlig fokus på kvinners situasjon. Den inneholdt opprinnelig kun en adgang til, i særlige tilfeller, positivt å forskjellsbehandle kvinner. I 1995 ble loven endret slik at den også åpner for positiv særbehandling av menn, nærmere bestemt i forbindelse med undervisning av og omsorg for barn. Endringen er et uttrykk for behovet man så for å styrke menns posisjoner på enkelte områder i samfunnet, og er første gang man har åpnet for tiltak som skal sikre resultatlikhet for menn. Begrunnelsen bygget i stor grad på behovet for å sikre at barn får kontakt med menn og mottar impulser fra menn i barndommen.

Boks 5.2 Sjanselikhhet og resultatlikhet

Likhet er ikke et entydig begrep. Et hovedskille stilles opp mellom såkalt *sjanselikhhet* og *resultatlikhet*. *Sjanselikhhet* innebærer at alle mennesker har like muligheter til å treffe valg som angår ens eget liv. Med sjanselikhhet som utgangspunkt rettes fokus mot forutsetningene, snarere enn målet. Begrepet sjanselikhhet bygger på en forutsetning om at likhet oppnås gjennom å etablere ordninger som hindrer diskriminering basert på kjønn. På denne bakgrunn er det naturlig at lover og regelverk er kjønnsnøytrale.

Resultatlikhet tar utgangspunkt i at like formelle muligheter ikke er tilstrekkelig for å oppnå reell likestilling. Skal reell kjønnslikestilling oppnås, må søkelyset settes på resultatet, og ikke (kun) på likhet i valgmuligheter. Resultatlikhet tar utgangspunkt i de historiske forutsetninger, og legger til grunn at de store maktforskjellene mellom kvinner og menn nødvendigvis gjør aktive tiltak for å stille kvinner og menn likt. I arbeidet for å oppnå resultatlikhet, er det nødvendig å åpne for lovverk og offentlige tiltak som tillater særbehandling av individer som i realiteten stilles dårligere pga kjønn, for eksempel ulike kvoteringsordninger.

Det er ikke hensiktsmessig å trekke et absolutt skille mellom disse perspektivene. Reell sjanselikhhet fordrer tiltak som bidrar til å kompensere strukturelle ulikheter. Jo lenger man går i å definere *reell likhet* i utgangspunkt for å fastslå sjanselikhhet, jo mer nærmer man seg i realiteten et synspunkt om resultatlikhet. Forskjell i resultat kan videre være en indikator på manglende reell sjanselikhhet.

I Norden er Norge det land som har den mest omfattende bruk av kjønnskvoltering. Kvotering er anvendt ved opptak til utdanning, offentlige utvalg, øremerkede stillinger og sist overfor styrer i både privat eide allmennaksjeselskaper og i statlige selskaper. De fleste politiske partiene har også på frivillig basis innført kvotering til valglistene og i egne organisasjoner. Hovedavtalen i offentlig sektor tillater kvotering til stillinger.

Avveiningen mellom fremme av likestilling mellom kjønnene gjennom aktiv særbehandling på

den ene siden, og retten til individuell, lik behandling på den annen, er en avveining som i noen grad vil være påvirket av internasjonale normer vi har underlagt oss. Et eksempel på det er saken om øremerking av professorstillinger ved Universitetet i Oslo til kvinner, da ESA brakte saken inn for EFTA-domstolen og denne besluttet at ordningen var i strid med EØS-avtalen.

Regjeringen ser det som en grunnleggende oppgave for staten å sørge for størst mulig grad av reell sjanselikhhet – like muligheter uavhengig av kjønn. Sikring av like muligheter uavhengig av kjønn fordrer et større sett av virkemidler enn et lovforbud mot diskriminering, og moderat kvotering er et av de tiltakene som i et visst omfang kan ses som tiltak for å sikre faktisk sjanselikhhet. På enkelte områder der det er spesielt stor skjevhet i kjønnsrepresentasjonen, bør man fortsatt kunne gjøre bruk av mer omfattende virkemidler for å oppnå større grad av resultatlikhet. Bestemmelser om minimum 40 pst. kjønnsrepresentasjon i styrer er et eksempel på dette.

Et grunnleggende premiss for målet om sjanselikhhet er den enkeltes rett til å velge selv. Det er derfor ikke et mål at menn og kvinner skal styres til å velge den livsformen som anses som «samfunnsmessig korrekt». Tvert i mot er det et viktig prinsipp at den enkelte kvinne, mann og familie selv skal kunne velge hvordan yrkesliv og familieliv skal tilpasses hverandre. Personlig valgfrihet er en bærebjelke i et demokrati. Det er imidlertid viktig at forholdene legges til rette for at kvinner og menn *reelt* får de samme muligheter til å ta sine egne, frie valg. Frihet i denne sammenheng omfatter både frihet fra offentlig overstyring på den ene side – og frihet fra sosiale og strukturelle begrensninger på den annen side.

Et robust håndhevingsapparat er en sentral forutsetning for å sikre individene like muligheter ved at retten følges opp. Regjeringens forslag om et felles ikke-diskrimineringsapparat for flere diskrimineringsgrunnlag må ses som et viktig tiltak i denne retning, se kapittel 5.9.

5.5.2 Argumenter for likestilling

Likestilling mellom kjønnene handler om frihet fra sosialt, kulturelt, historisk eller religiøst betingede begrensninger basert på kjønn. Følgende tre hovedargumenter preger debatten om likestilling basert på kjønn: rettferdighets- og rettighetsargumentet, ressurs- eller nytteargumentet og interesse- eller identitetsargumentet (Skjeie og Teigen 2003 s. 194ff).

Rettferdighets- og rettighetsargumentet bygger både på en tankegang om likeverd mellom kjønnene, og på en rettighetstilnærming, dvs. at lik rett til deltakelse er en grunnleggende rett i et demokratisk samfunn. I en folkestyresammenheng kan man også se rettferdighetsargumentet som et demokratiargument; folkevalgte organers beslutninger er legitime i kraft av at sammensetningen av disse organene er representative for befolkningen. Kvinner og menn har like stor rett til å delta i politiske beslutningsprosesser, indirekte ved valg og direkte ved å stille til valg for folkevalgte organer. Rettferdighets- og rettighetsargumentet slår fast at målet er kvinners og menns like muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen og til deltakelse på alle områder og alle nivåer.

Interesse- eller identitetsargumentet bygger på en tanke om at kvinner og menn innehar ulike erfaringer og kan ha ulike behov og interesser. Argumentet kan beskrives som et «forskjellighetsstandpunkt» ved at det påpeker og vektlegger kvinners og menns ulikheter fremfor likheter, som et argument for lik deltakelse. I et slikt perspektiv blir kjønnenes like deltakelse viktig for å sikre at deres (ulike) interesser og behov ivaretas.

Ressurs- eller nytteargumentet kan formuleres som et argument om best mulig utnyttelse av talentene i samfunnet. Her tas utgangspunkt i at alle mennesker har potensielle talenter og ressurser. I en situasjon der kun halvparten av befolkningen har mulighet for å delta, vil også halvparten av talentene stå ubrukt.

Regjeringen understreker at arbeidet for økt kjønnslikestilling bygger på flere grunnleggende premisser. Likestilling mellom kjønnene er et viktig premiss for demokrati og som ledd i arbeidet for en jevnere maktfordeling, men også for å fullt ut benytte det samlede ressurs- og talenttilfanget i befolkningen. Regjeringen legger til grunn at det ikke er noen motstrid mellom disse argumentene, men at de hver for seg og sammen kan ha ulik tyngde og legitimitet i ulike situasjoner og at de må anvendes i forhold til dette.

På en rekke felter har politikken vist at man har muligheter for å skape større likestilling mellom kjønnene. Et eksempel på dette er hvordan den samlede satsningen på velferdstiltak for barnefamilier, har bidratt til å gjøre det mulig for stadig flere kvinner å ta høyere utdanning og delta i yrkeslivet, samtidig som fødselstallene ligger på et høyt nivå sammenliknet med andre vestlige land. Et annet eksempel er statens egen satsing på kvinner i statlige utvalg og styrever. Det er imidlertid klart at et felt som i så stor grad som kjønnslikestillingen *både* omfatter enkeltindividets valg og tradisjoner

og rolleforventninger i samfunnet, også innebærer begrensninger for politikken. I den konkrete politikktutforming må det fortløpende vurderes både hvor langt politikken *bør* strekkes og i hvilken grad politisk bestemte tiltak reelt sett lar seg anvende på det aktuelle felt.

5.6 Det politiske liv – deltakelse som demokratisk nødvendighet

5.6.1 Politisk deltakelse og kjønn – et spørsmål om representativitet

Det er et selvsagt utgangspunkt at menn og kvinner har *like stor rett* til å delta i demokratiets grunnfunksjoner. Ut fra en rettighets- og rettferdighets-tankegang blir det derfor viktig å vektlegge en rimelig kjønnsbalanse både i valgdeltakelse og i valgte funksjoner. I et makt- og demokratiperspektiv er det naturlig å legge til grunn at rettighets-hensynet er det utslagsgivende argument for lik deltakelse, se kapittel 5.5.2.

En balansert kjønnsrepresentasjon i folkevalgte organer er imidlertid også viktig ut fra talent- og ressurs-hensyn. Det innebærer en klar styrke for demokratiet at befolkningen som helhet danner grunnlag for utvelgelsen av de politiske representantene. Det kan også argumenteres med

Boks 5.3 Erklæring om kvinners rettigheter, Frankrike 1791

I 1791 skrev den franske slakterdatteren Olympe de Gouge *Declaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne* som en direkte utfordring til den franske revolusjons *Declaration de la Droit de l'Homme et du Citoyen*, som begrenset borgerlige rettigheter til menn. Her påpekte de Gouge at kvinner er i stand til å resonnerere og til å fatte moralske beslutninger. Hun hevdet at kvinners fulle likeverd med menn blant annet måtte innebære at kvinner har samme rett som menn til fri ytring og til å delta i det politiske liv:

«Kvinnen er født fri og hennes rettigheter er de samme som menns [...] Hvis kvinnen har en rett til å gå til skafottet, må hun også ha en rett til å gå til Parlamentet.»

For sitt engasjement for kvinners like rettigheter ble Olympe de Gouges ikke sendt til Parlamentet, men til skafottet i november 1793.

at kvinner og menn kan ha ulike erfaringer, behov og interesser og at kvinners like deltakelse er nødvendig for å sikre at denne bredden blir reflektert i de politiske beslutningsprosessene.

I en internasjonal sammenheng har norske kvinner i dag en relativt sterk posisjon i det politiske systemet. Men økningen av kvinners deltakelse i de folkevalgte organer har gått langsomt. Kvinner fikk alminnelig stemmerett i 1913, og så sent som i 1969 var kun 9 pst. av stortingsrepresentantene kvinner. Gjennom en sterk mobilisering blant norske kvinner begynte kvinnerepresentasjonen å øke på 70-tallet. I løpet av to valg var denne steget til 24 pst. i 1977. Etter valget i 1973 hadde kvinner 20 pst. av statsrådpostene, og i 1981 fikk Norge sin første kvinnelige statsminister. Etter

1986 har kvinneandelen i regjeringen aldri vært under 40 pst.

I politiske organer finner vi i dag den høyeste kvinneandelen i regjeringen. Regjeringen har 19 statsråder, hvorav åtte er kvinner og elleve er menn, dvs 42 pst. kvinner. Deretter følger Stortinget med 37 pst. kvinner etter valget i 2001. Dette var bare en meget svak økning fra tidligere valg. Det synes som om arbeidet for jevnere kjønnsrepresentasjon i nasjonalforsamlingen har stagnert siden man på midten av 80-tallet oppnådde 1/3 representasjon av kvinner.

Kvinneandelen i kommunestyrene etter valget i 2003 ligger gjennomsnittlig på 35 pst. Dette er om lag det samme nivå som etter lokalvalget i 1999. Av landets 434 ordførere er 73 kvinner, dvs. en kvinne-

Boks 5.4 Likestilling mellom kjønnene i Sametinget

Sametinget er en folkevalgt forsamling som første gang ble konstituert gjennom valg i 1989, og som har en valgperiode på fire år. Sametinget består av 39 plasser, der tre representanter velges fra hver av de 13 valgkretsene.

I Sametingets første periode var 13 av 39 representanter kvinner, dvs. 33 pst. Andelen kvinner har imidlertid falt for hvert valg som er avholdt, og i perioden 2001–2005 har Sametinget kun 18 pst. kvinnelige representanter. I de svenske sametingsvalgene ser man den samme tendens til jevn nedgang, mens de tilsvarende valgene til det finske Sametinget viser en bedring i kjønnsbalansen – fra 25 pst. i 1988 til 29 pst. ved siste valg i 2000. Nedgangen i kvinnerepresentasjon i Sametinget har vakt bekymring, og i 2002 konkluderte rapporten «*Vil de ikke eller slipper de ikke til? En undersøkelse av den lave kvinnerepresentasjonen på Sametinget i Norge*» (Pettersen, Eikjok og Keskitalo 2002) med at kvinner systematisk er underrepresentert på listenes førsteplass ved valget til Sametinget. Betydningen av å stå øverst på valglistene har økt etter hvert som stadig flere politiske grupperinger har ønsket å delta ved sametingsvalgene. Kvinneandelen på listenes førsteplass har vært stabil på om lag 23–30 pst., mens andelen på andreplass har svingt mellom 46 og 58 pst. Men så lenge det stort sett er førsteplassen som resulterer i representasjon, får det ikke et reelt utslag i form av bedret kjønnsbalanse at den totale andel listenominerte kvinner er 40 pst.

Sametinget og sentrale myndigheter ser manglende kvinnerepresentasjon i Sametinget som et demokratisk problem. 19. september 2002 vedtok Sametinget å gå inn for en valgordning med 4 utjevningsmandater som forbeholdes det underrepresenterte kjønn i Sametinget. Kommunal- og regionaldepartementet har i Ot.prp. nr. 21 (2004–2005) fremmet forslag om endringer i lov av 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) om innføring av 4 utjevningsmandater. Samtidig viser departementet til at et flertall i kommunalkomiteen, jf. Innst. S. nr. 110 (2002–2003), peker på valgkretsinnndelingen som en sentral årsak til lav kvinnerepresentasjon. Det vil være enklere å oppnå jevnere kjønnsfordeling med større valgkretser. Departementet har bevilget midler til Sametinget til en større helhetlig utredning om Sametingets valgordning, herunder for å avklare behov for endret valgkretsinnndeling og endret antall representanter fra de ulike valgkretsene. Eventuelle behov for ytterligere endringer i reglene om valg til Sametinget skal kunne vurderes og eventuelt gjennomføres før valget i 2009.

Videre har Sametinget satt i gang en kampanje for å øke kvinnerepresentasjonen i Sametinget ved valget i 2005. Kampanjen skal gjøre listestillerne ansvarlige for å øke kvinnerepresentasjonen på Sametinget ved valget, bidra til at flere kvinner blir motivert til å stille på førsteplass på listene og at det dannes kvinnennettverk. Kommunal- og regionaldepartementet har bidratt til å finansiere kampanjen.

andel på omlag 17 pst. Kjønnssammensetningen av kommunale utvalg reguleres av kommuneloven §§ 36–38 der det legges til grunn at hvert kjønn skal være representert med minimum 40 pst. Andelen kvinner i formannskapene er i inneværende periode på 37,9 pst. Dette utgjør en betydelig økning i forhold til forrige kommunestyreperiode. I faste kommunale utvalg er kvinneandelen 43 pst., mot 44 pst. i forrige periode. Kvinneandelen i fylkesutvalgene har gått noe mer ned, fra 41 til 37,9 pst. Når det gjelder faste fylkeskommunale utvalg har imidlertid andelen kvinner økt, fra 44 pst. til 46 pst. i inneværende periode.

Blant høringsuttalelsene er det først og fremst *Likestillingssenteret* som behandler kjønn og politisk deltakelse. Senteret mener at lik rett til deltakelse og innflytelse i beslutningsposisjoner er selve kjernen i et demokrati og hevder at problemstillingen ikke er tilfredsstillende integrert og problematisert i flertallets uttalelse i NOU 2003: 19. Kvinner er i mindretall i alle politiske organer, påpeker senteret, og det er stor mannsdominans når det gjelder politiske topposisjoner. Likestillingssenteret viser til grunnlovsendringen av 1999 i Frankrike, den såkalte parité-loven, med en egen bestemmelse om lik adgang for kvinner og menn til alle politiske verv.

5.6.2 Nominasjonsprosessen – en hovedutfordring

Til tross for at politikken på mange måter er et felt der likestillingen mellom kjønnene er kommet langt, er kvinner (som vist ovenfor) fortsatt klart underrepresentert på nærmest alle felt – både innen lokalpolitikken og på det nasjonale plan.

Et gjennomgående problem er at kvinner er underrepresentert på partienes førsteplass – både til Stortingsvalg, lokalvalg og til Sametingsvalg. En undersøkelse gjort av «*Kampanjen for flere kvinner i kommunestyrene*» før valget i 2003, viste at menn toppet 77 pst. av listene. Det var i følge denne undersøkelsen også flere lister som hadde menn på *både* første og andre plass (27 pst.) enn lister som hadde kvinner på førsteplass (23 pst.). Selv om kvinner er i ferd med å oppnå en representativ deltakelse generelt på partienes lister, innebærer den skjeve kjønnsmessige plasseringen *innenfor* listene en hovedutfordring i arbeidet med å sikre en lik kjønnsdeltakelse i de valgte organer.

Nominasjonsprosessen utgjør dermed et nåløye i valgprosessen. Kjønnsbalanse også på listenes topplasser er nødvendig for å sikre kjønnsbalanse i de valgte organer. Særlig i små valgkretser

og i små partier får listeplasseringen stor betydning ved valget.

Listeretting er en særskilt utfordring i arbeidet for økt kjønnsbalanse i lokalpolitikken. Velgernes personvalgsmulighet (i form av kumulering og tidligere også strykninger), er generelt sett en praksis kvinner taper på. Ved alle lokalvalg etter 1970 er kvinners andel redusert med mellom 5 og 10 pst. som følge av listeretting (Hellevik og Bjørklund 1995). Det er imidlertid visse unntak for dette, både partimessig og geografisk. Erfaring fra lokalpolitikken er viktig i en rekrutteringsprosess til Stortinget, og skjevheter i lokalpolitikken vil derfor kunne ha direkte konsekvenser for kjønnsbalansen også på Stortinget.

5.6.3 Regjeringens syn

Regjeringen ser arbeidet for å sikre en best mulig balanse mellom kjønnene i folkevalgte organer som svært viktig. Lovfestet kjønnskvolterering på partilistene er imidlertid etter Regjeringens synspunkt ikke veien å gå. Dette er et felt der man må tilstrebe at kvinner og menn har størst mulig reell sjanse til å delta, men der kvotering fort vil stå i motstrid til sentrale demokratiske spilleregler om å sikre de politiske partienes handlingsrom. Også ønsket om å sikre velgernes politiske handlefrihet tilsier at personvalgsmuligheten ikke beskjæres.

De samme avveininger ligger til grunn for at Regjeringen ikke har foreslått å lovfeste regler som innebærer «øremerking» av utjevningsmandater for det underrepresenterte kjønn verken i Stortinget eller i Sametinget. Ingen valg til folkevalgte organer i Norge har slike bestemmelser fastsatt ved lov. For å bedre kjønnsbalansen i Sametinget har Regjeringen gitt Sametinget adgang til å fastsette bestemmelser for de lister som skal godkjennes ved Sametingsvalget. Det fremkommer i Kommunal- og regionaldepartementets forskrift for sametingsvalget, fastsatt ved Kgl. res. 10. desember 2004, at Sametinget kan stille krav om at det skal være minst 40 pst. av hvert kjønn på valglistene. Sametinget har gjort vedtak om et slikt krav til valglistene for sametingsvalget i 2005.

En økning av kvinneandelen i nominasjonskomiteene vil kunne bidra til å styrke kvinners deltakelse i alle folkevalgte organer i Norge. Større likhet i erfaringsbakgrunn vil gjøre det enklere for mange kvinner å vite hvor skoen trykker og hvilke argumenter som er avgjørende for å mobilisere kvinner til politiske verv – politisk aktive kvinner vil i stor grad selv ha erfart utfordringene ved å ha slike verv.

Det er etter Regjeringens oppfatning sentralt å kartlegge hvilke eventuelle hindringer som ligger i veien for kvinners deltakelse i politikken på like fot med menn. En generelt belastende arbeids- og livssituasjon er for mange en viktig årsak til at de ikke lar seg rekruttere. I takt med at menns deltakelse i barneomsorgen øker, vil også mange unge menn ha behov for endringer i måten politiske verv utøves på. Begge kjønn kan finne sene kveldsmøter og store saksbunker belastende. Det er derfor sannsynlig at generasjonsendringer i seg selv vil bidra positivt til å åpne politikken for nye grupper. Det er etter Regjeringens syn likevel ikke grunn til å slå seg til ro med at endringer på bakgrunn av generasjonsskifter vil være tilstrekkelig for å sikre en god kjønnsbalanse.

Regjeringen understreker at det er en utfordring for alle nivåer og parter i partipolitikken å arbeide for at politisk arbeid fremstår som viktig og engasjerende for begge kjønn, og for å tilrettelegge for at politisk arbeid lar seg kombinere med et familieliv – både for kvinner og menn. En slik satsing er en forutsetning for et tilpasningsdyktig demokrati – som åpner for aktiv deltakelse fra så store deler av befolkningen som mulig.

5.7 Familielivet – kjønnsroller i endring

Makt- og demokratiutredningen beskriver kvinners og menns stilling i Norge som preget av tradisjonelle kjønnsnormer. Dette gir seg uttrykk på de fleste samfunnsområder, og utredningen peker både på et kjønnsdelt organisasjonsliv, et ulikestilt arbeidsliv og store forskjeller mellom kvinners og menns deltakelse i omsorgsarbeid – både ulønnet og lønnet.

Likestilling i familielivet er et sentralt mål for Regjeringen av flere grunner. Først og fremst er det et mål og en grunnleggende verdi i seg selv – kvinner og menn skal ha samme muligheter til å etablere og skape den familien de selv ønsker. Likestilling i familielivet er imidlertid også svært viktig for å oppnå likestilling mellom kjønnene i andre deler av livet, særskilt i det politiske liv og i arbeidslivet. Likestilling i familien vil bidra til å styrke kvinners deltakelse i lokalpolitikk og partipolitikk generelt, i organisasjonslivet og i arbeidslivet.

Det er videre Regjeringens overbevisning at likestilling mellom kjønnene i familien gir et viktig fundament for gode oppvekstvilkår, sunne rollemodeller og stabilitet og trygghet for barn.

5.7.1 Omsorgsrollen og omsorgsordninger

Rettsutviklingen har gjennom de siste tiårene gått klart i retning av å legge til rette for at begge foreldre deler ansvar for omsorg og forsørgelse av barn. Det er normalt foreldrene som gis rettigheter og plikter som omsorgspersoner gjennom et langt på vei kjønnsnøytralt regelverk. Det legges stor vekt på valgfrihet og individuelle vurderinger av hva som er barnets beste.

Fødsels- og adopsjonspengeordningen har gått fra å være en stønadsordning for mødrene i ukene rundt fødselen, til å bli en lengre stønadsperiode som kan benyttes av både mor og far. Denne utviklingen representerer et endret fokus fra kvinners biologiske rolle til foreldrenes omsorgsrolle. Bortsett fra de særskilt avsatte uker til mor og far (henholdsvis ni og fire uker), kan foreldrene etter nærmere vilkår fordele de gjenværende måneder mellom seg slik de ønsker. Innføringen av fedrekvoten i 1993, jf. Ot.prp. nr. 13 (1992–93), førte til en sterk økning i fedres uttak av fødselspenger, og andelen fedre som benytter fedrekvoten har økt gradvis siden. I 2003 benyttet nær 90 pst. av fedrene med rett til fedrekvote seg av denne retten.

Et viktig siktemål med fedrekvoten var at den skulle føre til at fedrene etter hvert også tok ut en større del av fødselspengeperioden enn de fire ukene. Dette har skjedd i mindre grad enn forventet. I 2003 var det omlag 15 pst. av fedrene som tok ut fødselspenger som tok mer enn fire uker av stønadsperioden. Andelen fedre som tar ut mer enn fire uker, er likevel noe økende. For å bidra til økt fedreuttak er det foreslått og delvis gjennomført endringer for å styrke fars permisjonsrettigheter. Dette vil minske de økonomiske forskjellene for familien knyttet til hvem som tar ut permisjon. Fra 1. juli 2000 ble far gitt selvstendig opptjeningsrett, jf. Ot.prp. nr. 52 (1999–2000). I St.meld. nr. 29 (2002–2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap* (Familiemeldingen) ble det fremmet konkrete forslag for å styrke fars rettigheter ytterligere, herunder å gi fedre rett til lønnskompensasjon basert på egen opptjening under fedrekvoten, gi fedre rett til fire ukers pappapermisjon basert på egen opptjening og utvide fedrekvoten i form av en forlengelse av den samlede permisjonstiden. Forslaget om rett til lønnskompensasjon basert på egen opptjening under fedrekvoten ble iverksatt med virkning fra 1. januar 2005, jf. Ot.prp. nr. 7 (2004–2005).

Det er imidlertid grunn til å tro at fars faktiske del av fødselspengeordningen ikke utelukkende har en økonomisk forklaring. Også arbeidslivets holdninger spiller inn. Det er sannsynlig at en del

menn kvier seg for å bryte det de (riktig eller uriktig) oppfatter som normer på arbeidsplassen om å prioritere arbeidet framfor permisjon med små barn. Både holdninger hos arbeidsgiver/sjef og arbeidskolleger kan medvirke til at menn med små barn føler at de ikke bør ta ut mer permisjon enn fedrekvoten. Det ligger en stor utfordring i å formidle at fødselspengeordningen er en kjønnsnøytral ordning som blant annet er ment å bidra til at barnet får et nært forhold til begge sine foreldre, og at det derfor er ønskelig at far i større grad enn i dag tar del i fødselspengeordningen. Fødselspengeordningen gir i dag gode muligheter for foreldrene til å dele permisjonstiden seg i mellom.

Regjeringen påpeker samtidig at den ønsker å fremme løsninger som gir frihet til den enkelte familie ved fordelingen av fødselspermisjonen. Det er derfor ikke ønskelig å vedta større grad av plikt-messig fordeling enn det som nå ligger til grunn gjennom fedrekvoten på fire uker, uten samtidig å øke permisjonstidens samlede lengde.

Omsorgsordninger for barn er viktige virkemidler i en likestillingspolitisk sammenheng. Gode omsorgsordninger skal primært sørge for at barn får den omsorg, oppmerksomhet og mulighet til læring som barn trenger. Gjennom Regjeringens todelte målsetning om full behovsdekning for barnehager, og kontantstøtte til de som velger andre løsninger, gis småbarnsforeldre god mulighet til selv å bestemme over hvordan de vil ordne sitt familieliv og sitt arbeidsliv, jf. St.meld. nr. 29 (2002–2003) s. 41. Denne valgfriheten bidrar etter Regjeringens mening på en konstruktiv måte til at kvinner som ønsker det, i større grad kan satse på en yrkesmessig karriere og slik gi begge parter i et foreldrepar like muligheter til å skape et yrkesliv.

Tidsbruksundersøkelser viser at småbarnsfedre i gjennomsnitt bruker dobbelt så mye tid på jobb som småbarnsmødre (Kitterød 2002), og at kvinner generelt bruker 50 pst. mer tid til husarbeid enn menn. De samme undersøkelser viser imidlertid at kvinner generelt har redusert husholdsarbeidet betydelig, mens fedre har økt dette noe. Mens menns tid til husholdsarbeid i 1971 utgjorde 38 pst. av kvinners tid, var det samme tallet steget til 68 pst. i 2000.

Hvis kvinner og menn reelt sett skal ha like muligheter, innebærer dette etter Regjeringens syn også at det er nødvendig med en holdningsendring i arbeidslivet. Holdninger om at unge kvinner mer eller mindre automatisk koples til omsorg for barn, mens den samme kopling ikke skjer i forhold til unge menn, er uttrykk for foreldede oppfatninger om kvinners og menns roller. Regjeringen finner det bekymringsverdig at noen kvinner fort-

satt opplever diskriminering på arbeidsmarkedet på grunn av graviditet. Temaet er drøftet med partene i arbeidslivet i Arbeidspolitisk råd. Det var her bred enighet om at lovverket som beskytter rettighetene til kvinner i arbeidslivet som har født barn, synes å være godt nok. Det er derfor i første rekke opp til partene i arbeidslivet på den enkelte arbeidsplass å følge opp lovverket gjennom å sørge for tiltak som hindrer diskriminering av kvinner som kommer tilbake etter endt fødselspermisjon. Holdningsskapende arbeid er særlig viktig i denne sammenheng. Ett av flere tiltak mot diskriminering av gravide, vil være å styrke menns deltakelse i barneomsorgen også i barnets første leveår.

Omsorgsroller omfatter ikke bare omsorg for barn. Regjeringen vil i en egen melding om framtidens omsorg se nærmere på vilkårene for frivillig familieomsorg og samspillet med den kommunale pleie- og omsorgstjenesten. Også på dette området er kjønnsrollene i endring.

5.7.2 Vold i nære relasjoner

Makt- og demokratiutredningen berører verken i sluttrapporten eller i sluttboken vold i nære relasjoner og makt- og demokratikonsekvenser av denne formen for vold.

I sin høringsuttalelse fremhever *Likestillings-senteret* imidlertid følgende:

«Kvinnemishandling, annen kjønnsbasert vold og pornofisering av det offentlige rom er de tydeligste uttrykkene for mangel på likestilling, og dette gir ulike muligheter til reell demokratisk deltakelse. [...] Frihet fra et liv uten vold og overgrep er en nødvendig forutsetning for å kunne delta i samfunnslivet. Kapoor-utvalgets (Kvinnevoldsutvalget) utredning «Rett til et liv uten vold» (NOU 2003: 31) viser at alle berørte offentlige instanser har et stort forbedringspotensial i møte med mishandlede kvinner og deres barn. [...] Likestillingssenteret håper sterkt at myndighetene implementerer Kapoor-utvalgets forslag. Det vil være grunnstenen i demokratibyggingsprosessen.»

Regjeringen deler Likestillingssenterets oppfatning om at det er viktig å fremheve de konsekvenser vold i nære relasjoner har for kvinners mulighet til å utøve sine rettigheter innenfor det offentlige liv generelt og det politiske liv spesielt. Regjeringen ser frihet fra vold som et grunnleggende utgangspunkt for å sikre alles mulighet til fri demokratisk deltakelse.

Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2004–2007) inneholder en rekke tiltak som skal gjennomføres i perioden. Forarbeidet for planen

ble gjort gjennom det såkalte Kvinnevoldsutvalgets utredning «*Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*», jf. NOU 2003: 31.

Regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner slår fast at:

«All bruk av vold strider mot norsk lov og krenker enkeltindividers menneskerettigheter [...]. Vold og overgrep mot kvinner og barn i familien og i parforhold er særlig alvorlig, og har omfattende konsekvenser for den som rammes. Det er ødeleggende for helse, selvfølelse, trygghet, livskvalitet og evne og mulighet til å ha styring med eget liv.» (s. 4)

Vold i nære relasjoner er et alvorlig og til dels skjult samfunnsproblem, som innebærer at mange lever sine liv utsatt for krenkelser og uverdigg behandling. Når voldsutøvelse finner sted i nære relasjoner, blir konsekvensene mer omfattende og dyptgripende enn de synlige skadevirkningene som følger av selve voldshandlingen. Det høye antallet kvinner som berøres av problemet tilsier at dette har konsekvenser også for makt- og demokratiforhold. Vold bidrar i stor grad til avmakt hos ofrene; avmakt som vil kunne gi seg utslag i manglende evne til å delta som aktiv samfunnsborger i den offentlige debatt.

Regjeringen understreker at på samme måte som direkte og indirekte vold kan begrense kvinners muligheter, kan større kjønnslikestilling bidra til å begrense volden. En styrking av kvinners stilling på alle samfunnsområder vil også være et bidrag i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

5.8 Arbeidslivet – like muligheter

5.8.1 Makt- og demokratiutredningens vurderinger og høringsinstansenes synspunkter

Makt- og demokratiutredningen slår fast at yrkesaktiviteten blant norske kvinner er svært høy når man sammenlikner med de fleste vestlige land utenfor Norden. Samtidig har Norge, i følge utredningen, fortsatt et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i Europa. Det er fortsatt stor mannsdominans i så godt som alle samfunnets lederposisjoner, og valg av utdanning og yrke henger klart sammen med kjønn. I tillegg kommer et tydelig kjønnskille i arbeidstid, ved at kvinner i større grad arbeider deltid og fortsatt bruker mer tid på husarbeid enn menn. Av nærmere 500 000 nordmenn som arbeider deltid, er mer enn 80 pst. kvinner, og det påpekes i utredningen at deltid har

alvorlige konsekvenser for et stort antall kvinner, blant annet lavere lønnsinntekt, færre karrieremuligheter og reduserte pensjonsutbetalinger. Videre fremhever utredningen at halvparten av alle yrkesaktive kvinner er ansatt i offentlig sektor, og at tre av fire ansatte i kommunal sektor er kvinner.

Blant høringsinstansene hevder *Senter for kvinne- og kjønnsforskning* at det «*trengs tiltak som sikrer økonomisk likestilling [og] som hindrer at velferdsstaten fortsatt utnytter kvinner som lavlønnet omsorgsressurs*». *Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon* (UHO) mener at «*det er sammensatte og forskjellige årsaker til ulikelønn. Likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinne-dominerte yrkesgrupper i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren. Den systematiske verdsettingsdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak – et krafttak for likelønn.*» UHO forslår i denne sammenheng at regjeringen setter ned en likelønnskommissjon. Forslaget behandles nedenfor under kapittel 5.8.4 om lønn.

På bakgrunn av de problemstillinger som reises i Makt- og demokratiutredningen på feltet kjønn og arbeidsmarked, går meldingen nærmere inn på utviklingen innen arbeidsmarkedet generelt (kapittel 5.8.2), kjønnssegregering i utdanning og arbeidsmarked (kapittel 5.8.3), lønn (kapittel 5.8.4) og ledelse og styrerepresentasjon (kapittel 5.8.5).

5.8.2 Utviklingen på arbeidsmarkedet for kvinner og menn

Fra 1970-tallet har det vært en sterk økning i antall kvinner i lønnet arbeid. Mens 44 pst. av kvinnene var i arbeid i 1972, var andelen økt til 66 pst. i 2003.

Sysselsettingen for kvinner har økt for alle aldersgrupper. I de siste 20 år har det vært en særlig sterk vekst for kvinner med barn under 3 år. Det har dermed i større grad enn tidligere vist seg mulig å kombinere familieliv med det å være i jobb også for kvinner. Sentralt for denne utviklingen har vært veksten i barnehagetilbudet. Mens 19 pst. av barn mellom 1 og 5 år hadde barnehageplass i 1980, var andelen steget til 36 pst. i 1990 og til 66 pst. i 2002. Også utvidelsene av fødselspermisjonsordningene har stimulert til økt deltakelse av kvinner på arbeidsmarkedet.

Samtidig er det fortsatt slik at kvinner har en svakere tilknytning til yrkeslivet enn menn. Fire av ti kvinner arbeider deltid. For menn har deltidsandelen ligget stabilt på en av ti. I de kvinne-dominerte yrkene innenfor salg og service, som omfatter omkring en tredjedel av de kvinnelige sysselsatte, er andelen deltidsarbeidende hele 59 pst.

Selv innenfor yrker som krever 1–3 års utdanning utover videregående skole, er det relativt mange kvinner som arbeider deltid (32 pst.). Dette er typiske kvinneyrker som sykepleiere, vernepleiere, førskolelærere, grunnskolelærere, barneverns- og sosionomer (Raaum 2001 s. 169).

Deltid er i noen grad en ønsket tilpasning av arbeid i forhold til andre forpliktelser og prioriteringer. Noe deltid kan imidlertid også være uønsket, ved at arbeidstaker bare får tilbud om redusert arbeidstid. Regjeringen nedsatte i oktober 2003 et utvalg med deltakelse av fagpersoner og fra partene i arbeidslivet. Oppdraget var å utrede årsaker til deltid, kartlegge omfanget av uønsket deltid og eventuelt fremme forslag til tiltak for å redusere forekomsten av dette. Utvalgets innstilling, *Kan flere jobbe mer? – deltid og undersyssetting i norsk arbeidsliv*, jf. NOU 2004: 29, ble fremlagt i desember 2004. Innstillingen har vært på bred høring og fristen gikk ut 1. februar i år. I forbindelse med forslaget om en ny arbeidsmiljølov foreslår Regjeringen å lovfeste en rett for deltidsansatte til utvidet stilling fremfor at det foretas nyansettelse i virksomheten, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.*

5.8.3 Kjønnsegregering i arbeidsmarkedet – utdanning og arbeidsmarked

Til tross for at stadig flere kvinner er i jobb og stadig flere jenter velger lange utdanninger, er unge i dag fortsatt tradisjonelle i sine valg av utdanning og yrke. Innen utdanningssektoren er kjønnsdelingen klart i yrkesfaglig studieretning, med over 90 pst. jenter på studieretningen helse- og sosialfag og en stor overvekt av gutter innen byggfag, elektro-fag, teknisk fagskole og studieretning for mekaniske fag. På allmennfaglige studieretninger er kjønnsfordelingen jevnere. I den grad det skjer endringer, er tendensen større til at kvinner går inn i mannsdominerte utdanninger (og yrker) enn omvendt (Håland og Daugstad 2003). Samtidig som tallene for valg av studieretning viser små endringer, har det skjedd en stor utjevning mellom kjønnene når det gjelder gjennomføring av høyere utdanning (universitets- og høyskoleutdanning). Det er nå på landsbasis nærmere 24 pst. av kvinnene som har høyere utdanning, mens det samme gjelder for 23 pst. av mennene. Men også innen universitets- og høyskolesektoren velger kvinner og menn tradisjonelt. Høsten 2003 var kvinner i flertall på alle de store fagfeltene, bortsett fra fagfeltet «naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag» der 70 pst. var menn. I følge Statistisk

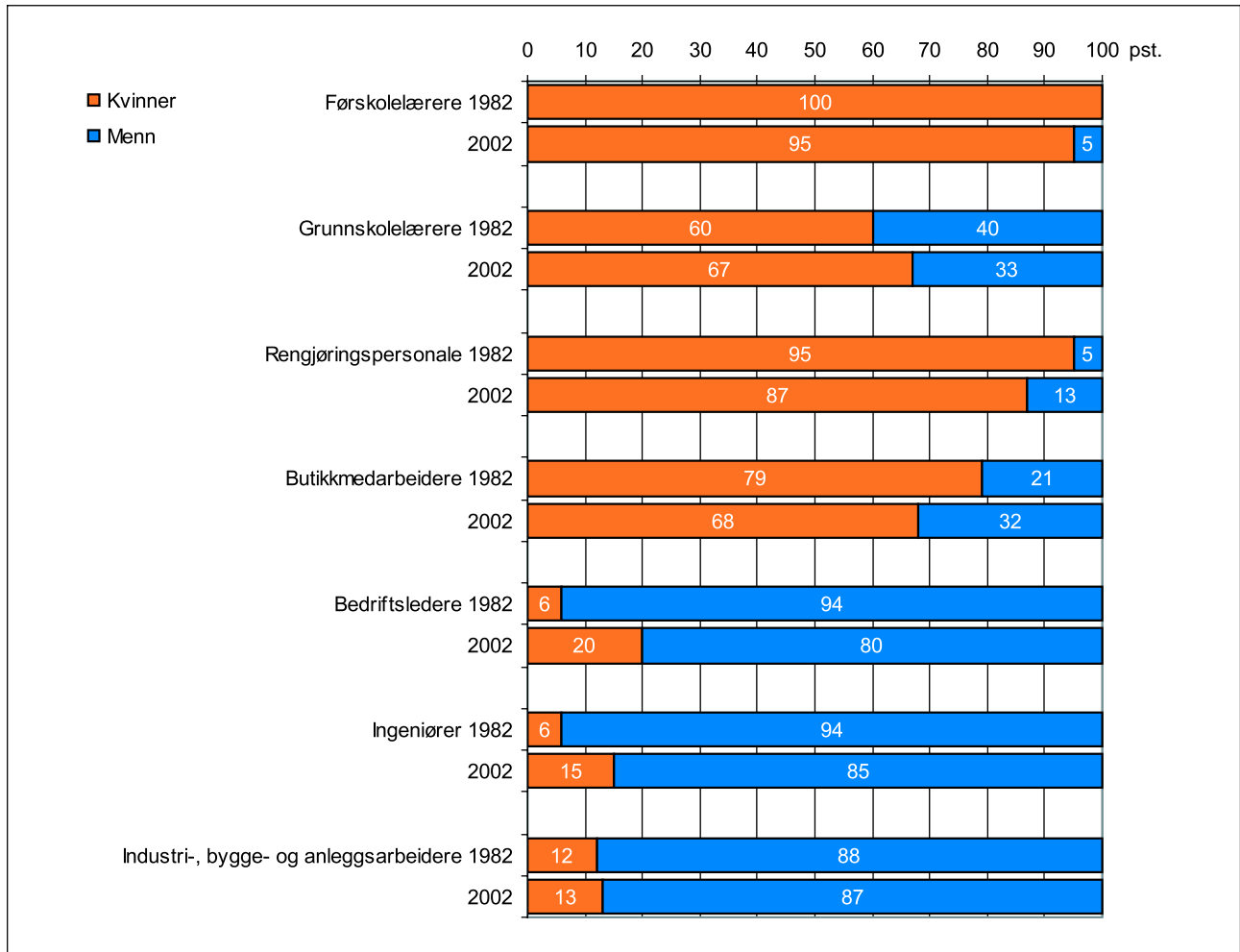
sentralbyrås undersøkelser var kvinneandelen hele 80 pst. innen «helse-, sosial- og idrettsfag».

Utdanningsmønsteret får direkte følger for kjønnsdelingen i arbeidslivet. Innenfor bygg og anlegg, jordbruk, olje og gassutvinning og industri er det minst 3/4 menn som arbeider, mens hele åtte av ti som arbeider innenfor helsetjenester og sosiale tjenester i Norge, er kvinner. Innen undervisning er nesten 2/3 kvinner og i barnehagesektoren er 95 pst. av førskolelærerne kvinner. Den store andelen kvinnelige ansatte innen barnehager og skoler bidrar i særlig grad til å forme jenter og gutters forestillinger om hva de vil og «kan» bli som voksne. En bedre balanse mellom kjønnene innenfor barnehager og grunnskole vil kunne være et viktig bidrag for å bryte reproduksjonen av de tradisjonelle kjønnsrollemønstre innenfor utdannelsesvalg – og senere yrkesvalg – for jenter og gutter.

En annen inndeling av arbeidsmarkedet går mellom offentlig og privat sektor. Mens 51 pst. av de sysselsatte kvinnene var ansatt i offentlig sektor i 1990, hadde denne andelen økt til 54 pst. i 2000. For menn sank andelen fra 24 pst. til 22 pst. i samme periode (Barth m.fl. 2002). Én årsak til dette er at kvinner i stor grad utdanner seg til ulike velferdsyrker innenfor offentlig sektor, mens menn i større grad er orientert mot teknisk og økonomisk utdanning tilpasset privat sektor. I tillegg er det innad i de ulike utdanningsretningene en større tilbøyelighet for kvinner enn for menn til å velge offentlig sektor.

Regjeringen vil understreke at kjønnsegregering er negativt for samfunnet ved at det hindrer best mulig bruk av tilgjengelige ressurser og bidrar til å gi inntrykk av et samfunn med uønskede begrensninger i den enkeltes valg og muligheter. På et individuelt plan er kjønnsegregering negativt ved at den enkeltes valg fremstår som begrenset. Konsentrasjon av kvinner i lavlønsyrker og på lave trinn i stillingshierarkiet bidrar til å opprettholde lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Det er samtidig ikke hensiktsmessig å målfeste krav om lik fordeling av kvinner og menn i alle yrker. Det vil kunne innebære tiltak som i for stor grad ville diktere kvinners og menns utdannings- og yrkesvalg. Tiltak for å minske tendensen til et kjønnsdelt arbeidsmarked må være sammensatte og langsiktige. Generelle velferdsordninger som bidrar til å lette kombinasjonen mellom omsorgsoppgaver og lønnet arbeid er et bredt anlagt virkemiddel som også vil bedre likestillingen på arbeidsmarkedet.



Figur 5.1 Sysselsatte kvinner og menn i utvalgte yrkesgrupper 1982–2002. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

5.8.4 Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn

Inntekts- og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn kan i hovedsak tilbakeføres til følgende forhold:

- ulik arbeidstid, for eksempel arbeider kvinner langt oftere deltid enn menn,
- kvinner og menn arbeider i ulike yrker/næringer/sektorer hvor økonomi, avlønning og andre arbeidsvilkår er forskjellig,
- forskjellig stillingsnivå – dvs. at menn i større grad har lederstillinger enn kvinner,
- forskjellig lønn for samme arbeid/type jobb.

Ulike former for lønnsoppgjør og deres betydning for lønnsdannelsen, drøftes blant annet i Sysselsettingskommisjonens rapport fra 1992, jf. NOU 1992: 26 og i rapportene fra Holden I- og II-utvalgene, jf. NOU 2000: 21 og NOU 2003: 13. På forskningssiden er det gjennomført en rekke analyser av

lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Statistisk sentralbyrå utarbeider løpende lønnsstatistikk for ulike bransjer med lønnstall både for menn og kvinner. Videre utarbeider Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene løpende statistiske oversikter og analyser av lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og ulike utdanningsgrupper.

5.8.4.1 Enkelte nøkkeltall

Mens forskjellen mellom sysselsatte kvinners og menns årslønn (korrigert for forskjeller i utdanningsnivå og yrkeserfaring) i 1973 var over 45 pst., er den i dag 30–35 pst. (Barth og Dale-Olsen 2004). I underkant av 20 prosentpoeng av dagens forskjell kan henføres til ulik arbeidstid, mot 27 prosentpoeng i 1973. Den store endringen når det gjelder arbeidstid skjedde i perioden 1985 til 1995, men endringene fortsatte også etter dette. Timelønnsforskjellen er redusert fra rundt 23 pst. i 1973 til i

underkant av 15 pst. i 2001. Denne endringen har så å si utelukkende funnet sted fram til midten av 1980-tallet.

Studier gjennomgått av Det tekniske beregningsutvalget kan tyde på en viss reduksjon i lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på 1990-tallet fram til 1997, jf. NOU 2000: 4. I beregningsutvalgets første (foreløpige) rapport fra 2005 viser tallene kun små endringer etter 1997. Lønnsandelen for kvinner, når deltidsstillinger er omgjort til heltidsekvivalenter, var i 2003 på om lag 84 pst.

Forskjellen i timelønn for kvinner og menn varierer mellom ulike sektorer. Mens nivået innen finanstjenester er på om lag 72 pst. og innen varehandel om lag 80 pst., er den over 90 pst. innen blant annet bygg- og anleggsvirksomhet og i kommuner og fylkeskommuner. Kvinner kategorisert som undervisningspersonale ligger nærmest mennenes lønnsnivå, med en andel på 95 pst. Andelen i staten (eksklusiv helseforetakene) er på om lag 88 pst.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er gjennomgående mindre i offentlig sektor enn i privat sektor. Dette gjelder for alle utdanningsgrupper. Sammenlikninger av kvinner og menn med samme utdanningsnivå og potensiell yrkeserfaring (alder minus alder ved avsluttet utdanning), viser at kvinner i gjennomsnitt har 92 pst. av menns lønn i offentlig sektor, mens tilsvarende tall i privat sektor er 84 pst. (Barth m.fl. 2002).

Samtidig har både menn og kvinner med høyere utdanning gjennomgående høyere lønn i privat sektor enn i offentlig sektor. Denne forskjellen er likevel mer markert for menn enn for kvinner. Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene viser for eksempel at kvinner med universitets- eller høyskoleutdanning til og med 4 år i kommunene hadde en årslønn i 2003 på 302 000 kroner, mens menn hadde 327 000 kroner. Innen finanstjenester var tilsvarende hhv. 387 000 kroner (kvinner) og 516 000 kroner (menn), jf. NOU 2004: 10 Tabell 7.13. For personer med lavere utdanningsnivå er det mindre forskjeller mellom privat og offentlig sektor, og det er heller ikke entydig slik at lønnsnivået i privat sektor er høyest. Samlet sett indikerer tallmaterialet størst lønnsforskjeller mellom menn og kvinner i privat sektor, samtidig som høyere utdanning gir større avkastning i privat sektor i form av høyere lønn.

5.8.4.2 Regjeringens syn

Som gjennomgangen viser, har det skjedd en utjevning av kvinners og menns inntekter over tid.

Dette skyldes i særlig grad kvinners økte tilknytning til arbeidslivet og økte utdanningsnivå.

Likestillingsloven slår fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi i samme virksomhet. På dette punkt ser loven ut til å ha hatt en funksjon. Forskjellene i lønn mellom kvinner og menn i samme type stilling i samme virksomhet er små. Lønnsforskjellene som fremkommer når man ser arbeidslivet under ett, følger i stor grad av forskjeller i stillingsnivå og de kjønnsdelte skillelinjene i arbeidsmarkedet.

Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO poengterer i sin høringsuttalelse at lønnsforskjeller som ikke har noen annen forklaring enn kjønn, i stor grad handler om holdninger: «Flere kvinner må rekrutteres til høyere stillinger. De markedsmessige vurderinger må skje på samme måte for kvinner som for menn. Kvinners kompetanse må vurderes på samme måte som menns kompetanse i arbeidsmarkedet.» NAVO understreker videre i sin høringsuttalelse at dette arbeidet må forankres på den enkelte arbeidsplass.

Lokalt vil arbeidsvurdering og forhandlinger etter Regjeringens oppfatning være gode verktøy for å fremme likelønn mellom kjønnene. Avtaler om bruk av kjønnsnøytral arbeidsvurdering vil kunne være et konkret og praktisk verktøy for gjennomføring av likelønn i arbeidslivet, jf. Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). Særlig vil dette kunne være effektivt i lokale forhandlinger eller på virksomhetsnivå. Etter lovendring 14. juni 2002 fremgår det nå direkte av likelønnsbestemmelsen i likestillingsloven at kravet om lik lønn gjelder selv om arbeidstakerne har ulik faglig tilknytning eller tariffavtale.

Barne- og familiedepartementet har igangsatt et treårig prosjekt kalt «Likestilt lønn – et prosjekt for norsk arbeidsliv» (FAKIS). Gjennom praktisk prøving og i nært samarbeid med arbeidslivet utvikles et elektronisk verktøy for kjønnsnøytral måling av arbeidets verdi, på tvers av yrke og fag. Econ Analyse AS vil om kort tid presentere en rapport om forsøket med arbeidsvurdering for å oppnå likelønn.

Det er viktig å fortsette arbeidet med å bedre statistikk- og kunnskapsgrunnlaget. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene dokumenterer hvert år lønnsutviklingen. Det legges betydelig arbeid i å kartlegge utviklingen for kvinner og menn i de ulike forhandlingsområdene.

Diskusjonen om forskjeller i verdsetting av stillinger mellom ulike sektorer vil i stor grad dreie seg om forskjeller i lønnsnivå mellom offentlig og privat sektor. Sammenhengene her er imidlertid ikke entydige. Som påpekt er den økonomiske

avkastningen av høy utdanning lavere i offentlig sektor enn i privat sektor. Dette er et forhold som også vil gjelde menns lønnsnivå i offentlig sektor og skyldes at det generelt er lavere lønnsforskjeller i offentlig sektor. Gitt en viss ramme for den samlede lønnsutviklingen innen offentlig sektor, vil det å gi større uttelling for utdanning være en fordel for kvinner og menn med høy utdanning, mens grupper med lav utdanning vil tape.

Det er ikke bare lønn som avgjør de samlede goder knyttet til stillinger i ulike sektorer. Arbeidsplasser i privat sektor er betydelig mer sårbare for konjunkturutvikling, med større fare for oppsigelser og arbeidsledighet. Det vil være en vurdering av de samlede godene, inkludert jobbtrygghet, som vil kunne avklare hvorvidt det er urimelige lønnsforskjeller mellom arbeidsplasser med kvinneovervekt sammenliknet med arbeidsplasser med mannsdominans.

Det er bred enighet om at det er konkurranseutsatt sektor som skal legge rammene for lønnsveksten i samfunnet for øvrig. Regjeringen og partene i arbeidslivet har dette som grunnlag for det inntektspolitiske samarbeidet, og det kan i denne sammenheng vises til drøftinger og konklusjoner i Holden I- og II-utvalgene, jf NOU 2000: 21 og NOU 2003: 13, der også partene i arbeidslivet var representert. Gjennomføringen av lønnsoppgjørene er partenes ansvar.

Arbeidet med likelønn må ha som grunnlag at det er flere ulike årsaker til inntekts- og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Sammenhengene er kompliserte og årsakene ligger også i forhold utenfor arbeidslivet og arbeidsmarkedet, ikke minst i fordelingen av omsorgsarbeidet i hjemmet. Som en langsiktig strategi for å utjevne lønnsforskjellen vil imidlertid arbeidet med å redusere omfanget av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet stå sentralt.

I sin høringsuttalelse uttrykker *Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon* at det er langt igjen til man har oppnådd likelønn. UHO fremmer forslag om å nedsette en likelønnskommisjon:

«UHO foreslår at regjeringen setter ned en likelønskommisjon. Kommisjonen gis et bredt mandat, og partene i arbeidslivet skal være representert. Kommisjonen skal analysere årsakene til likelønnsproblemet, og foreslå tiltak som kan styrke arbeidet for likelønn i Norge. Arbeidet skal være ferdig i god tid før tariffoppgjøret i 2006.»

UHO begrunner sitt forslag med at *«likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinnedominerte*

yrkesgrupper i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren». Organisasjonen hevder videre at *«den systematiske verdsettingsdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak – et krafttak for likelønn»*.

I et eget brev til regjeringen datert 22. september 2004 fra UHO, Likestillingsombudet og Likestillingssenteret gjentas forslaget om en likelønnskommisjon. Det uttrykkes håp om at regjeringen kan være med å gi arbeidet for likestilling og like lønn en ny start med å opprette en likelønnskommisjon.

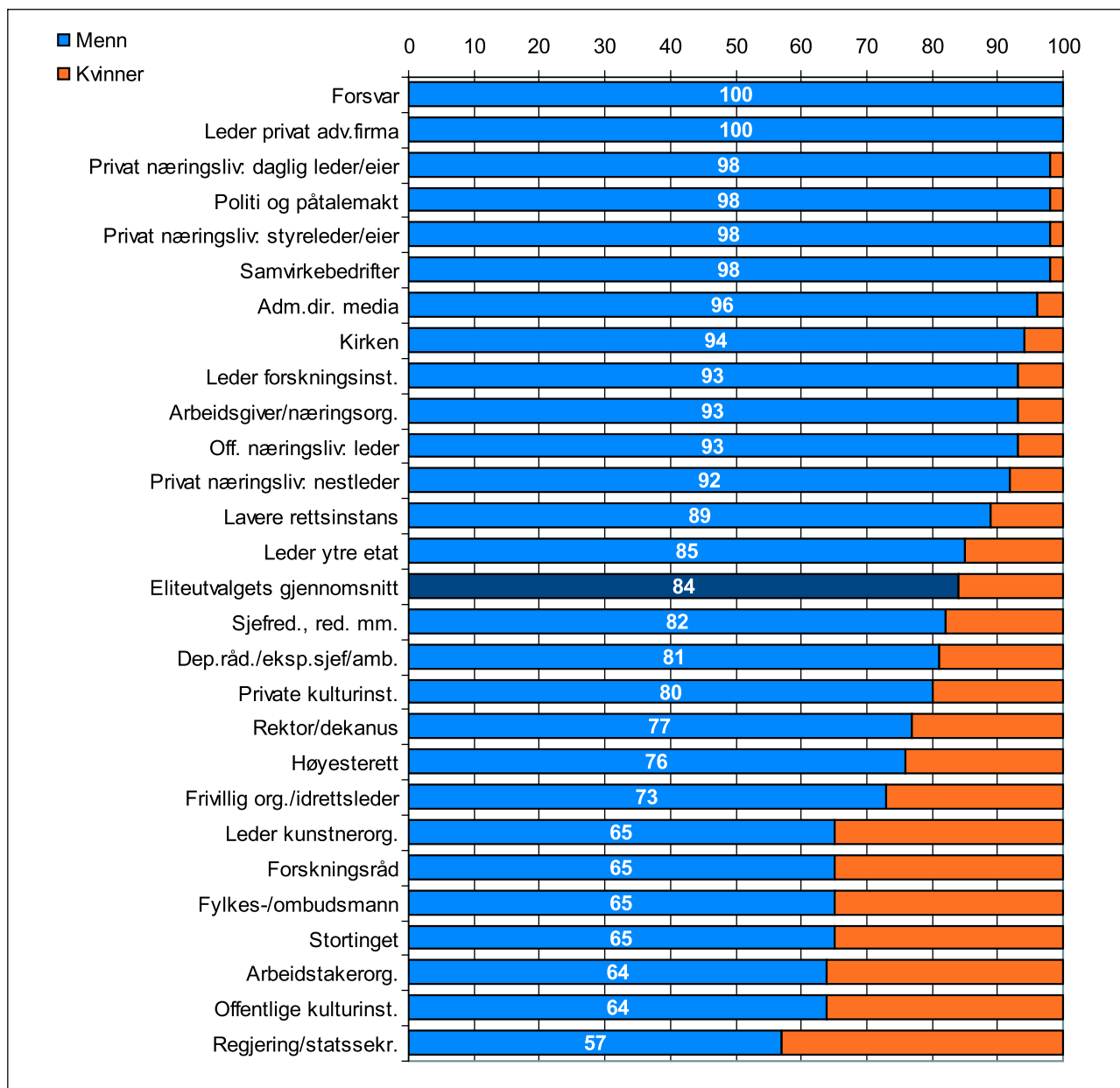
Det finnes allerede et betydelig statistikk- og kunnskapsgrunnlag om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, til bruk for partene både sentralt og lokalt. Videreutviklingen av dette grunnlaget vil fortsette. Regjeringen legger vekt på at lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Videre mener Regjeringen at en fortsatt utjevning mellom kvinners og menns lønn i hovedsak vil være avhengig av endringer som ligger utenfor det inntektspolitiske området. Som det fremgår av omtalen over, vil utdanningspolitikken, familiepolitikken og endringer i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet være avgjørende. Regjeringen understreker at den støtter intensjonen i forslaget om økt likelønn mellom kvinner og menn. Imidlertid finner Regjeringen etter en samlet vurdering at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette en likelønnskommisjon nå, slik som foreslått.

5.8.5 Ledelse og styrerepresentasjon

Makt- og demokratiutredningen gjennomførte en bred undersøkelse som inkluderte nesten 2000 personer innen topposisjoner på en rekke samfunnsområder, den såkalte eliteundersøkelsen. Undersøkelsen belyste blant annet kjønnsrepresentasjonen på ledernivå i Norge. Undersøkelsens kjønnsaspekter omtales i både sluttrapporten og sluttboken (s. 174–178) og blir i detalj behandlet i boken *«Menn imellom»* (Skjeie og Teigen 2003).

Eliteundersøkelsen avdekket at ledelsesnivået på de aller fleste samfunnsområder i Norge er karakterisert av en markert mannsdominans. I eliteutvalget var det 84 pst. menn og 16 pst. kvinner. Skillene mellom sektorene er relativt store; fra tilnærmet likhet på regjeringnivå til total mannsdominans i forsvaret og deler av det private næringsliv. Skjeie går i sin særuttalelse nærmere inn på betydningen av en klar mannsdominans på ledelsesnivå i et maktperspektiv. Hun hevder at:

«Den formidable mannsdominansen i eliteutvalget tegner en skarp kontrast til offisiell reto-



Figur 5.2 Kjønnrepresentasjon i ledende stillinger, eliteundersøkelsen. Pst. menn

Kilde: Skjeie og Teigen 2003 s. 72

rikk om norske likestillingsparadiser. Og den bryter kraftig med diffuse forestillinger om likhetstradisjoner og egalitære rekrutteringskulturer.»; jf. NOU 2003: 19 s. 78

5.8.5.1 Hovedutfordringer

Mannsdominansen knytter seg både til ledelses- og eierposisjoner gjennom styrerepresentasjon, og gjør seg gjeldende både innenfor offentlig og privat sektor.

Eliteutvalgsundersøkelsen illustrerte som vist ovenfor (se figur 5.2) den eksisterende mannsdo-

minansen i ledende posisjoner i det norske samfunn. Også på styresiden i norske virksomheter er kjønnrepresentasjonen svært skjev. I desember 2004 var den gjennomsnittlige kvinneandelen blant de faste styrevervene (eier- og ansattevalgte) i norske privat eide allmennaksjeselskaper på knapt 13 pst. I de statlige virksomhetene er kvinneandelen betydelig høyere med 45,7 pst. (mars 2003).

I de siste årene har internasjonal ledelsesteori i stadig større grad satt fokus på *mangfold i styrerommene* som en sentral ressurs for å sikre en virksomhets nyskaping og kreativitet. I den konkrete utvelgelsesprosessen ser det likevel ut til at dette

hensynet ofte må vike. Når både nettverk (faktisk kjennskap til personen som velges) og identifikasjon (dvs likhet i stedet for mangfold) spiller inn i valg av nye styrerepresentanter, taper kvinner. I mindre grad enn menn inngår de i de tradisjonelle nettverkene som utvelgelsen skjer fra, og som kvinner representerer de ikke identifikasjon på samme måte som menn i de aktuelle miljøer.

5.8.5.2 Regjeringens syn

Den fortsatte mannsdominansen på samfunnets toppnivåer er en stor utfordring for samfunnet som helhet. Arbeidet må rettes inn både mot ledelsesnivået og mot styrene.

Likestillingslovens aktivitetsplikt for offentlig virksomhet har vært viktig i statens arbeid med likestilling mellom kvinner og menn. Denne pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på alle samfunnsområder. I tillegg til at departementene og underliggende etater rapporterer årlig om arbeidet for likestilling innen sine fagområder, har regjeringen de tre siste årene lagt fram et særskilt vedlegg til statsbudsjettet, som redegjør for hvordan departementene konkret arbeider for å fremme likestilling som en integrert del av budsjettarbeidet og politikkkutformingene på et bredt spekter av fagområder.

Regjeringen vektlegger mangfold i ledelsen av statlige virksomheter, både med hensyn til alder, kjønn, etnisitet og andre erfaringsbakgrunner, og har satt seg som mål å ha 40 pst. representasjon av begge kjønn i ledende stillinger i staten innen 1. juli 2006. Per 1. januar 2004 viste mellomrapporteringen at 33,9 pst. av lederne i staten er kvinner. Dette er en økning på 22 pst. på to år. Innenfor de ulike deler av staten er forskjellene imidlertid relativt store og det er derfor nødvendig å ha et særskilt søkelys på de sektorer der kjønnsbalansen er svak. Den store andelen kvinnelige mellomledere i staten bør nå ha lagt et godt grunnlag for arbeidet med å øke andelen kvinner i topplederposisjoner. Statens mentorprogram for kvinnelige ledere har vært i drift siden 1999, og har bidratt til den positive utviklingen i retning av kjønnsbalanse innen statlig ledelse. Programmet vil nå bli evaluert og det vil bli vurdert om dette bør utvides, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005), vedlegg om kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet.

Kvinnerettet arbeid har vært et prioritert område for Regjeringen i flere år og det er blant annet på bakgrunn av dette at man har oppnådd omlag 45 pst. kvinnelig representasjon i styrene i de statlige virksomhetene. Regjeringen vedtok i mars 2002 flere målsetninger og tiltak for å bedre

kvinneandelen i styrene i allmennaksjeselskap, statsforetak, statsaksjeselskap og særlovsselskap. Arbeidet for å styrke kvinners posisjon innen den enkelte statlige virksomhet på både ledelsesnivå og eierrepresentasjonssiden vil bli videreført.

Ved en gjennomgang av allmennaksjeselskap registrert i Brønnøysundregisteret i 2004 fremgikk det at den totale andel kvinner i styrene var på 11 pst. Dette er bare en svak økning fra tilsvarende tall i 2003. Regjeringen finner den lave kvinneandelen i de private styrene i Norge uheldig. Det var på denne bakgrunn at Regjeringen fremmet en ny lov om tilnærmet 40 pst. representasjon av begge kjønn i styrene til alle offentlig eide foretak og privat eide allmennaksjeselskaper, jf. Ot.prp. nr. 97 (2002–2003). Det er Regjeringens oppfatning at loven er viktig i et likestillings- og demokratiperspektiv, og at den vil innebære en styrking av ledelsen i næringslivet og i bedriftenes konkurransekraft.

For de offentlig eide selskapene trådte reglene i kraft på vanlig måte, fra 1. januar 2004. For de privat eide allmennaksjeselskapene trer reglene om kjønnsrepresentasjon ikke i kraft dersom den ønskede kjønnsbalansen oppnås frivillig i løpet av 2005. Det vil skje en vurdering av hvordan kjønnsrepresentasjonen utvikler seg fram til 1. juli 2005 basert på statistikk fra Foretaksregisteret. På dette tidspunktet vil de fleste allmennaksjeselskapene ha gjennomført sine generalforsamlinger med tilhørende styrevalg. Loven omfatter ikke styrene for privat eide aksjeselskaper. Grunnen er at de fleste aksjeselskaper i Norge er små familiebedrifter hvor eierne er fysiske personer som selv sitter i styret. Kjønnsrepresentasjonen i styrene skal regnes separat for henholdsvis ansattevalgte og de eiervalgte styremedlemmene. Håndheving av reglene om kjønns sammensetning vil skje gjennom selskapslovgivningens system.

5.9 Diskriminering på flere grunnlag – og felles håndhevingsapparat

Likhet og ikke-diskriminering er begreper som kan knyttes til en rekke kjennetegn – det kan dreie seg om kjønn, etnisk bakgrunn, religion eller livssyn, funksjonsevne, alder, seksualitet, politisk oppfatning mv. Et mer generelt fokus på diskriminering og undertrykkelsesmekanismer kan også avdekke såkalt «multidiskriminering» – at ulike diskrimineringsgrunnlag virker forsterkende og medvirker til at individer utsettes for flere former for diskriminering samtidig. I dette avsnittet rettes særskilt søkelys på kjønn og etnisitet. Det pekes på to hovedutfordringer: For det første storsamfun-

nets diskriminering av kvinner både på grunnlag av deres kjønn og deres etniske bakgrunn, og for det andre kjønnsdiskriminering av kvinner innenfor etniske eller religiøse grupper.

5.9.1 Kjønn og etnisitet i den norske virkeligheten

Makt- og demokratiutredningen reiser spørsmålet om likestillingspolitikken i Norge er fargeblind. Det pekes på at minoritetskvinner er lite synlige i maktrelasjoner i det norske samfunn, de har få formelle maktposisjoner, de er svakt representert i korporative organer som statlige råd og utvalg, og de er dårlig representert i folkevalgte organer. Samtidig nyanserer utredningen bildet ved å vise til at norske minoritetskvinner ikke er helt uten innflytelse; de har organisert seg og stilt krav og gjennom sine organisasjoner driver de lobbyvirksomhet rettet mot statsråder, politiske partier og komiteer på Stortinget (sluttrapporten s. 38).

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er den av høringsinstansene som spesifikt berører problemstillingen. SMEDs hovedinnvending overfor utredningen er at den tegner et tradisjonelt og lite nyansert bilde av minoritetskvinner som ressursvake og lite synlige. SMED peker her på at flere minoritetskvinner har lyktes i å få innpass før mennene med innvandrerbakgrunn i mange formelt viktige posisjoner som stortingsrepresentant, sentrale posisjoner i politiske partier, samt noen symbolsk viktige posisjoner (for eksempel direktør for likestillingssenteret, redaktøren for NRKs kulturavdeling og leder for 17. mai komiteen i Oslo). Videre viser SMED til SSBs vurderinger om at det ved lokalvalget i 2003 var veldig liten forskjell mellom kjønnene i deres valgdeltakelse:

«Hos norske statsborgere med innvandrerbakgrunn er det ingen forskjell på valgdeltakelse når det gjelder kjønn. Dette er en endring, ved de siste valgene har kvinner med innvandrerbakgrunn hatt omtrent 5 prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn menn. Dette har trolig sammenheng med at det er i ferd med å bli mindre skiller i botid mellom kjønnene. Hovedskillet her, som tidligere, er skillet mellom vestlig og ikke-vestlig landbakgrunn.»

Innvandrerkvinnene har også klart å få adgang til maktens korridorer i noen saker som gjelder dem spesielt, blant annet saker som tvangsektenskap og kjønnslemlestelse. SMED mener på denne bakgrunn at det kanskje er mer grunn til å bekymre seg for underrepresentasjonen av menn med innvandrerbakgrunn i det offentlige rom.

5.9.2 To hovedutfordringer

To hovedutfordringer utkrystalliserer seg. På den ene side møter mange kvinner og menn med minoritetsbakgrunn fordommer og diskriminering fra storsamfunnet – i kraft både av deres kjønn og deres etniske bakgrunn. I følge SMEDs siste rapport (2004) har det etter hvert utviklet seg et bilde av ikke-vestlige menn som «undertrykkere» og kvinner fra de samme områdene som «ofre». Fordommer og storsamfunnets syn på innvandrerkvinner kan paradoksalt nok legge ekstra bær til byrden for de kvinner som ønsker å treffe utradisjonelle valg ved at de opplever også å måtte forsere norske tabuer og fordommer. Begrensninger i bruk av hodeplagg (hijab) på jobben er et eksempel på en form for diskriminering som rammer kvinner spesielt, jf. St.meld. nr. 49 *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*, s. 42. Samtidig beretter mange kvinner som bruker hijab at de opplever å bli behandlet som mindre ressurssterke, mindre selvstendige og mindre integrerte i mange sammenhenger i det offentlige rom. Majoritetens syn på andre tradisjoner som kvinneundertrykkende kan medføre at kvinner som for eksempel bærer hijab opplever å ikke bli behandlet som likeverdige i det norske samfunn. Denne utfordringen knytter seg til minoriteters likestilling med majoriteten.

Den andre hovedutfordringen knytter seg til kjønnsdiskriminering og ulikebehandling basert på kjønn innenfor minoritetsgrupper. Innenfor noen grupper og miljøer opplever kvinner med innvandrerbakgrunn ulikebehandling og til dels grov diskriminering, blant annet i form av ekstreme praksiser som kjønnslemlestelse og tvangsektenskap, diskriminering når det gjelder mulighet for utdanning, mulighet til å ta inntektsbringende arbeid og i valg av egen klesdrakt.

I mange sammenhenger er det grunn til å anta at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn møter større barrierer på arbeidsmarkedet enn menn, blant annet fordi de i gjennomsnitt har lavere utdanning, dårligere norskferdigheter og færre har eksamen fra Norge å vise til. Generelt sett deltar kvinnene også i mindre grad i norskundervisning og skaffer seg i mindre grad den formalkompetanse som er nødvendig for å få jobb i Norge. Dels kan dette skyldes kulturelle og verdibaserte holdninger om at kvinner ikke skal være yrkesaktive, dels kan det skyldes at det offentlige hjelpeapparatet ikke fanger opp det behovet ikke-vestlige kvinner har for kvalifiseringstiltak.

Senere års kartlegginger av området tyder på at det bildet som er tegnet ovenfor må nyanseres. I St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom*

inkludering og deltakelse gjennomgås de generelle utfordringer som knytter seg til innvandring. Her peker Regjeringen på at det er klare og til dels store forskjeller mellom generasjonene. For en nærmere beskrivelse av dette, se kapittel 6. Innenfor de aller fleste etniske grupper skjer det en markert økning i utdannelsesnivå – i noen grad opp til det generelle nivå på feltet i Norge, se kapittel 6.6.3. For mange unge kvinner innebærer økte utdannelsesmuligheter større handlingsrom og valgfrihet.

Samtidig reiser disse endringene nye utfordringer i forbindelse med diskriminering «internt». Internasjonal Helse- og Sosialgruppe, som består av personer med flerkulturell kompetanse på flere områder og er et rådgivningsorgan for etniske minoriteter, har påpekt flere utfordringer som møter minoritetskvinner som tar lengre utdanning. For mange av disse kvinnene kan det være en utfordring å finne en ektefelle som aksepterer kvinnenens valg om å gå inn i mer moderne, og mindre kjønnsbaserte roller. Organisasjonen påpeker at mange unge kvinner med innvandringsbakgrunn lever i et spenningsfelt mellom to kulturer og understreker viktigheten av at det skapes en møteplass der unge og eldre innvandrere kan møtes og generasjonskonflikter unngås.

5.9.3 Regjeringens syn

Regjeringen legger vekt på en balansert virkelighetsbeskrivelse som utgangspunkt for å vurdere tiltak på dette feltet. Undertrykkelse og diskriminering av minoritetskvinner må avdekkes, *samtidig* som det må unngås at det males et generelt bilde av innvandrerkvinner som ressursvake ofre. Det er etter Regjeringens oppfatning viktig at betydningen av generasjonsforskjeller trekkes inn i forståelsen av innvandrerkvinner virkelighet.

Videre er det behov for større oppmerksomhet om spesielle forhold som kan ha betydning for noen kvinner med innvandrerbakgrunn. Det har for eksempel vist seg at noen kvinner med innvandrerbakgrunn i praksis kan ha problemer med å få anerkjent en skilsmisse gjennomført i Norge, i sitt opprinnelsesland. Det er behov for å være i dialog både med andre lands myndigheter og med innvandrer miljøene i Norge, for å finne gode løsninger på slike og liknende forhold.

Regjeringen møter utfordringene knyttet til kjønnsdiskriminering og multidiskriminering på flere nivåer. Det er sentralt for Regjeringen å sikre at alle – uavhengig av etnisk, religiøs, kulturell bakgrunn og uavhengig av kjønn – har samme muligheter til å treffe de valg som har betydning for å

skape seg et liv i tråd med egne behov, ønsker og verdier.

Regjeringen legger til rette for dette gjennom lovverk som gir skjerpet vern mot diskriminering, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion, mv.* (diskrimineringsloven). Lovforslaget som ble lagt fram i desember 2004, omfatter forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet og religion på alle samfunnsområder, også i arbeidslivet. Videre har Regjeringen lagt fram forslag om styrking av vernet mot kjønnsdiskriminering, jf. Ot.prp. nr. 35 (2004–2005).

Ved utformingen av introduksjonsloven som trådte i kraft 1. september 2004 (om introduksjonsprogram og introduksjonsstøtte for nyankomne innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering) har det vært viktig å sikre kvinner med innvandrerbakgrunn reelle muligheter for deltakelse i introduksjonsprogram på lik linje med menn. Introduksjonsprogrammet skal tilpasses kvinners individuelle behov og ønsker, samtidig som introduksjonsstøtten vil fremme økonomisk uavhengighet for kvinner med innvandrerbakgrunn. At deltakelse i introduksjonsordningen er obligatorisk for kvinner som inngår i målgruppen for ordningen, vil bidra til at flere kvinner deltar i kvalifiseringstiltak og styrke deres muligheter til å komme i arbeid.

Stortinget vedtok 2. desember 2004 Regjeringens forslag, jf. Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om at innvandrere skal ha rett og plikt til norskopplæring. Målgruppen for denne retten er større enn den som omfattes av introduksjonsordningen og vil også komme kvinner som har fått familiegjenforening med norske borgere til gode. Ordningen vil sikre at innvandrere, uavhengig av kjønn, deltar i grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av sin første tid i Norge. Det er viktig for å kunne delta i arbeidslivet, men også for å kunne følge opp barna på skole og i fritidsaktiviteter.

5.9.4 Felles håndhevingsapparat

Ett sentralt tiltak for å sikre et bredt fokus på diskriminering som samfunnsproblem, er Regjeringens forslag om opprettelse av et felles håndhevingsapparat for likestillingsloven, den nye loven om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i de fire boliglovene, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004–2005). Den nye diskrimineringsombudsloven skal i følge forslaget inneholde regler for håndhevingsapparatets orga-

nisasjon, funksjon, kompetanse og saksbehandling.

Håndhevingsapparatet skal også ivareta pådriver- og veilederoppgaver som skal bidra til økt likestilling og likebehandling. Videre skal organet påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnekonvensjon. Håndhevingsapparatet vil bestå av et ombud (Likestillings- og diskrimineringsombudet) og en nemnd (Likestillings- og diskrimineringsnemnda). De eksisterende organene på området for likestilling mellom kjønnene (Likestillingssenteret, Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling) og området for etnisk likestilling (deler av oppgavene til Senter mot etnisk diskriminering – SMED) tas opp i det nye felles håndhevingsapparatet.

Regjeringen legger spesiell vekt på at et felles apparat som omfatter flere diskrimineringsgrunnlag vil bidra til enkelhet og klarhet for brukeren. For arbeidsgivere som trenger veiledning og bistand om ikke-diskrimineringslovgivning og hvorledes mangfold og likestilling aktivt kan fremmes, vil det være en hjelp å kunne forholde seg til ett organ. Fordelene ved ett felles organ vil særlig

vise seg i forhold til tilfeller av multidiskriminering, dvs. diskriminering på flere grunnlag. Aktuelle eksempler er tilfellene der kvinner er nektet å bruke hodeplagg (hijab) på arbeidsplassen. Disse sakene ligger i grenselandet mellom diskriminering på grunnlag av kjønn og religion. Et felles håndhevingsapparat vil legge til rette for en mer helhetlig behandling både av konkrete enkeltsaker og av det generelle pådriverarbeid på feltet.

EU-regelverket på diskrimineringsområdet er harmonisert i betydelig grad de siste årene. Harmoniseringen av det norske lovverket og håndhevingen av dette forsterkes derfor ytterligere gjennom tilpasningen til EUs regelverk. I en rekke andre europeiske land har man valgt å etablere felles håndhevingsapparat for alt diskrimineringslovverk og pådriverarbeid for likestilling på ulike områder.

Det legges opp til at det nye håndhevingsapparatet skal etableres 1. januar 2006, samtidig med ikrafttredelsen av den nye loven om forbud på grunnlag av etnisitet, religion, mv. og enkelte endringer i likestillingsloven, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) og Ot.prp. nr. 35 (2004–2005).

6 En mangfoldig, flerkulturell befolkning

6.1 Innledning

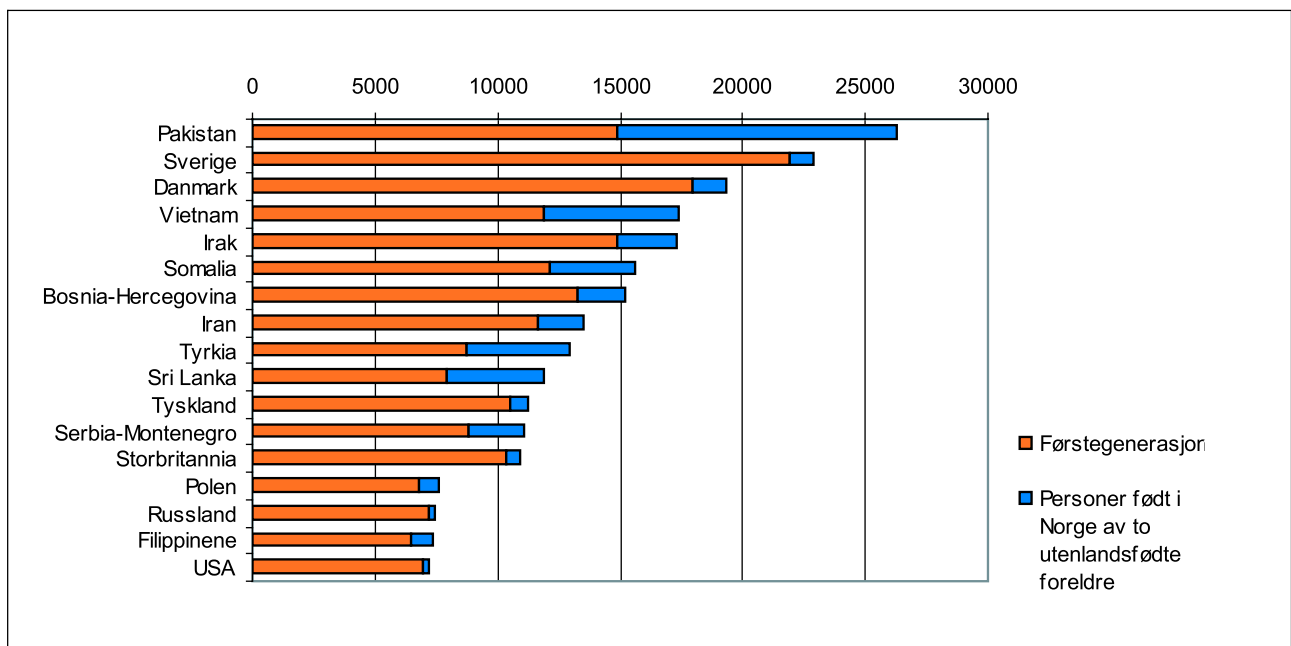
Norge har alltid vært kulturelt mangfoldig. Alt lenge før samlingen av Norge bodde både samer og nordmenn i det området som nå utgjør Norge. Kvener, skogfinner og romanifolket kommer til syne i Norges-historien på 1500- og 1600-tallet. Regjeringen tar utgangspunkt i at det er mange måter å være norsk på, og at kulturelt mangfold er en berikelse for fellesskapet.

Det har alltid vært innvandring til Norge, men sammensetningen har endret seg mye over tid. Det har også vært perioder med stort omfang av utvandring. I 1970 bodde det om lag 60 000 personer med to utenlandsfødte foreldre i Norge. Dette utgjorde 1,5 pst. av folketallet. Ved inngangen til 2004 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge 349 000 personer, svarende til 7,6 pst. av folketallet. Om lag 290 000 er førstegenerasjons innvandrere, dvs. innvandret til Norge med to utenlandsfødte foreldre, mens om lag 60 000 er født i Norge av utenlandsfødte foreldre. I løpet av de siste 10 årene har den samlede innvandrerbefolkningen økt med

over 70 pst. Andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn i innvandrerbefolkningen økte fra 16 pst. i 1970 til 72 pst. i 2004.

Figur 6.1 viser fordelingen av personer med innvandrerbakgrunn fra land med de største innvandrergruppene i Norge. Disse utgjør om lag 2/3 av alle med innvandringsbakgrunn.

Befolkningen i Norge består i større grad enn før av grupper med forskjellig botid og tilknytning til landet. Man kan derfor ikke ta for gitt at innbyggerne deler de samme erfaringer, verdier og referanser på samme måte som tidligere. Dette innebærer betydelige utfordringer for det tradisjonelle norske demokratiet og den tradisjonelle norske velferdsstaten. Det er viktig å sikre politisk og sivil deltakelse for alle grupper, og det er viktig å oppnå høy deltakelse på arbeidsmarkedet. Regjeringens mål uttrykkes i tittelen til St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Lykkes vi med denne målsettingen, kan veksten i innvandrerbefolkningen bidra til et mer mangfoldig og rikere samfunn der rådende holdninger, oppfatninger, ordninger og etablerte løsninger brytes og



Figur 6.1 Personer med innvandringsbakgrunn fra ulike land, 1. januar 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

brynes mot nye utfordringer og kulturimpulser fra hele verden.

6.2 Makt- og demokratiutredningens diagnose

Makt- og demokratiutredningen beskriver det den omtaler som et minoritetshierarki. Minoritetene inngår i følge utredningen i et hierarki i forhold til hvilke rettigheter de har. Samene har de mest omfattende rettigheter ved at de har fått status som urfolk i norsk og internasjonal rett. Andre grupper, kvener, jøder, rom (sigøynere), romanifolket (tater) og skogfinner, har fått status som nasjonale minoriteter med utgangspunkt i langvarig tilknytning til landet. Til sist i minoritetshierarkiet kommer den nye innvandrerbefolkningen som er uten tilsvarende rettigheter som urfolk og nasjonale minoriteter.

Makt- og demokratiutredningen beskriver en uheldig utvikling for innvandrerbefolkningen.

«[D]et norske samfunnet er i ferd med å bli sterkere klassesdelt på etnisk grunnlag. Store deler av innvandrerbefolkningen deltar ikke i det norske politiske systemet og utgjør en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet.» (sluttrapporten s. 41)

Ifølge utredningen opplever innvandrere mange former for avmakt i møtet med det norske samfunnet. Det kan være lange opphold på asylmottak, avhengighet av det byråkratiske støtteapparatet, språkproblemer, marginalisering på arbeidsmarkedet og ulike former for etnisk diskriminering. Videre kan innvandrere komme i klemme mellom tradisjonelle familienormer og vestlige forventninger til likestilling mellom kjønn og til individuell valgfrihet. I utredningen heter det:

«En av de viktigste ressursene for politisk deltagelse og posisjon i arbeidsmarkedet er språklig kompetanse. Ordforråd og evne til å artikulere seg på landets hovedspråk er en forutsetning for å gjøre seg gjeldende som samfunnsborger [...] Utdanning er en viktig vei til språklig kompetanse. Denne politiske og økonomiske maktressursen er ulikt fordelt sosialt og geografisk, og ulikheten er særlig dramatisk i forhold til den fremmedspråklige innvandrerbefolkningen.» (sluttrapporten s. 42)

Tendensen til innvandrerghettoer i Oslo og andre steder forsterker ifølge utredningen den språklige avmakten. Den reproduseres gjennom et mønster der ektefeller ofte hentes fra innvandrer-

gruppens hjemland. «Slik blir innvandrerstatus gjensvart over generasjoner, med et språklig særpreget som kan føre til marginalisering i forhold til posisjoner og yrkeskarriere i det norske samfunnet.»

Ifølge utredningen er det et stort lønnsgap mellom innvandrere og nordmenn på det norske arbeidsmarkedet, som delvis skyldes diskriminering på etnisk grunnlag. Videre er innvandrere gjennomgående dårligere representert gjennom fagforeninger enn andre arbeidstakere. De møter store språkbarrierer, og mange har vanskelig for å få godkjent den kompetansen de har fra hjemlandet.

Ifølge utredningen har hushjelpsmarkedet

«nå gjenoppstått som en nisje for innvandrerkvinner fra fattige land. I omsorgs- og renholdsarbeid er innslaget av innvandrere av begge kjønn raskt økende. Denne dobbelte endringsprosessen – i private hjem og i offentlig omsorg og renhold – kalles omsorgens globalisering. Det lave lønnsnivået gjør disse sektorene mer avhengige av innvandret arbeidskraft, samtidig som tilførselen av ny arbeidskraft utenfra bidrar til å holde lønnsnivået nede [...] Det er svake motforestillinger mot at det systematisk blir skapt en ny underklasse i landet. Den politiske viljen til å motvirke en slik utvikling ser ut til å være liten.» (sluttrapporten s. 43)

Utredningen hevder at innvandrerne i stor grad utgjør en ny underklasse i Norge, enten de står utenfor arbeidsmarkedet eller de er i ufaglært og dårlig betalt arbeid. De er samtidig splittet i et stort antall etnisk-kulturelle grupper, mange av dem med sterke interne normer. Mangelen på felles bånd mellom innvandrergruppene gir et dårlig utgangspunkt for samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet i Norge fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse med stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse.

6.3 Synspunkter fra høringsinstansene

Utredningens vurderinger knyttet til samer og nasjonale minoriteter er særlig kommentert av *Universitet i Tromsø*. Det pekes blant annet på at om man velger å bruke et begrep som minoritetshierarki, så burde en i større grad pekt på relevante hensyn i debatter om minoritets- versus urfolksrettigheter. Det pekes på at urfolk har historiske bosettingsområder innenfor staten og ofte på tvers av statsgrenser.

«Urfolk har ikke valgt statstilhørighet. Samene har aldri innvandret til det som i dag er norsk territorium. Statene er derimot etablert på samenes tradisjonelle områder [...] Samene som urfolk er blitt antallsmessig i minoritet i egne områder.» Det er erkjent «at staten Norge er dannet på territoriet av to folk – nordmenn og samer [...] Denne erkjennelsen setter samer som urfolk i en spesiell situasjon sammenlignet med andre minoriteter.»

Utredningens synspunkter om innvandrere er i særlig grad kommentert av *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* og *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)*.

SMED er «stort sett enig i [*Makt- og demokratiutredningens*] konklusjoner og beskrivelser av virkeligheten.» SMED viser til at selv om Makt- og demokratiutredningen er omfattende, er fraværet av minoriteter på mange samfunnsarenaer bare problematisert i noen få delstudier. Det er behov for mer forskning på etniske og nasjonale minoriteters politiske deltakelse og representasjon. Det er viktig å ha fokus på forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og flertallet også når disse forskjellene ikke kan knyttes til direkte diskriminering.

«Når etniske minoriteter har dårligere utfall på mange levekårsmål over lang tid har det alvorlige samfunnsmessige konsekvenser som bør føre til politisk handling. Det nye klassesamfunnet er et uttrykk for at strukturell diskriminering eksisterer i Norge i dag.»

SMED viser til ulike studier og til henvendelser til senteret og konkluderer med at

«innvandrerne har høyere arbeidsledighet, de arbeider i mer utsatte yrker, de får dårligere betalt, og det uavhengig om de har norsk utdanning og/eller snakker godt norsk. Med andre ord: personer med minoritetsbakgrunn utsettes fortsatt for direkte og indirekte diskriminering i arbeidslivet.»

SMED viser videre til at etniske minoriteter er systematisk underrepresentert i kommunestyre, på fylkesting, på Stortinget, i offentlige utvalg, innen forvaltningen, i rettsapparatet, mediene og frivillige organisasjoner. «*Maktarenaene er dominert av etnisk norske.*»

KIM hevder at Makt- og demokratiutredningens analyse av minoriteters makt

«er overfladisk og ufullstendig. Utredningen gir et statisk bilde og den har ikke sett på tilpassingsprosessen over et lengre tidsperspektiv. Det er viktig med en nyansert analyse for å identifisere faktorene som bidrar til, eller hindrer innvandrere økt innflytelse i samfunnet. Bare

hvis dette er gjort er det mulig å skape tiltak som kan støtte positive tendenser eller fjerne eventuelle barrierer til makt.»

KIM viser til at hovedkonklusjonen i utredningen er at innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge.

«Kontaktutvalget [lette] med stor interesse i det underliggende materialet [om nye minoriteter] for å finne grunnlaget for en slik konklusjon. Dette materialet var for det første veldig tynt. For det andre var det utført få empiriske undersøkelser som kunne underbygge hovedkonklusjonen [...] Kontaktutvalget tviler ikke nødvendigvis på at konklusjonene kan være riktige, men de undersøkelser som er utført av maktutredningen, kan ikke brukes som belegg for disse konklusjonene. Dermed framstår beskrivelsene mer som syning enn som påstander som er vitenskapelig underbygget.»

Kontaktutvalget mener at utredningen burde undersøkt forhold langs flere dimensjoner knyttet til deltakelse i politiske prosesser, deltakelse i arbeidsmarked, deltakelse i utdanning, den økonomiske situasjonen, samt justissektoren.

KIM viser til en undersøkelse utført av Liv Anne Støren (NIFU), om etniske minoriteter og utdanning,

«som viser at etniske minoriteter som fullførte høyere utdanning i Norge, fremdeles ikke fikk jobb, ett år etter endt utdanning. Dette til tross for at de ikke hadde problemer med verken språk eller fag. Det gir signaler om at arbeidsgivere ikke vil ansette etniske minoriteter uavhengig av om de kan norsk og sitt fag eller ikke. De foretrekker hvite etniske nordmenn. Denne diskrimineringen er meget farlig, ikke minst for samfunnet. Minoritetsstudenter som i disse tider blir ferdig utdannet ved utdanningsinstitusjoner i Norge, er den første generasjonen som har tatt hele sin utdanning i Norge og således er like flinke i norsk og sitt fag, som andre kandidater. Hvis denne gruppen ikke lykkes på arbeidsmarkedet, vil det føre til problemer for de som kommer etter. Det er lett å argumentere mot nytten av høyere utdanning hvis en ser at ens egen far og mor, til tross for høyere utdanning ervervet i Norge, ikke klarer å få relevante jobber og gjøre karriere [...] For samfunnet er det avgjørende at denne generasjonen ikke mislykkes. Hvis denne generasjonen mislykkes på grunn av diskriminering i samfunnet så vil det i hvert fall skape den underklassen maktutredningen mener er et faktum allerede.»

Universitets- og høyskolerådet drøfter kort innvandreres deltakelse i høyere utdanning. Det vises

blant annet til at rekrutteringen til høyere utdanning blant ikke-vestlige innvandrere er lavere enn blant etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn. «Dette vitner om en stigende utdanningsorientering i fremtiden for innvandrere i Norge.» UHR mener at «for å oppnå lik rett til utdanning for alle grupper, virker det hensiktsmessig å satse på sosialt utjevne tiltak heller enn særlige tiltak for innvandrere.»

6.4 Regjeringens politikk for urfolk og nasjonale minoriteter

Alle personer som hører til en etnisk, religiøs eller språklig minoritet, har rett til frihet fra formell og reell diskriminering. Personer som hører til det samiske folket og personer som hører til minoriteter med tradisjonelle bånd til Norge, såkalte nasjonale minoriteter, har dessuten krav på at staten setter inn visse tiltak for å støtte opp om deres kultur, språk og religion. Myndighetene har også en forpliktelse til å identifisere de landområder som samene tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse. Denne plikten henger sammen med samenes status som urfolk.

Makt- og demokratiutredningen beskriver summen av de nevnte formene for folkerettslig vern som et «minoritetshierarki». Regjeringen vil peke på at de ulike minoritetene har rettigheter ut fra den enkelte gruppes unike historie, ut fra tilknytning til Norge og de konkrete utfordringene den enkelte gruppe står overfor.

Norsk forvaltning og lovverk er i stor grad bygd på norsk kultur, sedvane og normer. Dette kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med sedvaner og kultur hos samer og nasjonale minoriteter. Tradisjonelt sett har minoritetene måttet tilpasse seg storsamfunnets praksis. Også i dag oppleves dilemmaer og konflikter mellom minoritetspolitiske prinsipper og politikktutformingen på ulike områder.

6.4.1 Samer

Samepolitikken skal ivareta urfolks interesser og rettigheter i Norge, og er i overensstemmelse med internasjonale avtaler. Den sentrale konvensjonen er ILO-konvensjon nr. 169 *Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*. FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 er også sentral. I tillegg er samisk språk (nord-samisk) gitt særskilt vern etter Europarådets minoritetsspråkpakt. Denne forankringen i internasjonale avtaler er vik-

tig og en ønsket politikk. Av nasjonalt lovverk er Grunnloven § 110 a («*Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv*») og sameloven sentral.

En viktig politisk arena for samepolitikken er Sametinget. Regjeringen har i Ot.prp. nr. 21 (2004–2005) foreslått å øke antallet representanter fra dagens 39 til 43 valgte representanter fra 13 ulike valgkretser. Det foreslås å innføre fire utjevningsmandater. Sametingets makt og kompetanse er avhengig av hvilken makt og økonomiske rammebetingelser som blir gitt av sentrale myndigheter.

Kommunal- og regionaldepartementet har en egen statssekretær for samiske saker, som har vært rekruttert fra det samiske miljøet. Gjennom en egen statssekretær for samiske saker sikrer man at disse sakene blir satt på dagsorden i regjeringsapparatet.

Regjeringen ønsker en videre utvikling av samarbeidsformene mellom myndighetene og Sametinget, og at den folkerettslige plikten til å konsultere samene som urfolk blir ivaretatt. Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet har derfor startet samtaler hvor formålet er å bli enige om retningslinjer for konsultasjoner.

Makt- og demokratiutredningen peker på sammenhengen mellom språkmakt og annen makt (sluttboken s. 281ff). Dominans og underordning avspeiler seg i språksituasjonen. Videre heter det at i språklige minoritetsområder er fremmedspråket knyttet til de moderne, ledende sektorene i samfunnet, mens lokalspråket står sterkere i tradisjonelle og mindre prestisjefylte sammenhenger. Kulturell og språklig dominans ytrer seg ifølge utredningen gjerne som nedvurdering og latterliggjøring. Begrepet «mental kolonisering» har vært brukt for å beskrive en underlegenhetsfølelse der lokalspråket oppfattes som stigmatiserende. I utredningen heter det videre at samene har vært utsatt for slik mental kolonialisering, og at språk-reising derfor er sentralt i samepolitikken i dag.

Regjeringen har bevaring og utvikling av samisk språk som et av de sentrale målene i samepolitikken, og har derfor satt i verk flere tiltak for å øke statusen for samisk språk og for å gjøre samisk til et funksjonelt språk på flere arenaer. Blant tiltakene er:

- Regjeringen har innført samisk som språkvalg på sine informasjonssider ODIN.
- Regjeringen jobber aktivt for å gjøre samisk til et funksjonelt språk ved bruk av IT, og har jobbet aktivt for å løse problemene med samisk tegnsett.

- Regjeringen har vedtatt samiske navn på enkelte kommuner og på Finnmark fylkeskommune.
- Regjeringen vil stimulere til bruk av samisk som forskningsspråk.
- Regjeringen har i forslag til revidert stedsnavnlov, jf. Ot.prp. nr. 42 (2004–2005) styrket vernet av samisk gjennom formålsparagrafen.
- Regjeringen har innført samisk som språk ved reindrifftsforhandlingene.

Regjeringen har også søkt å øke statusen for samisk kultur og språk gjennom å innføre 6. februar, samefolkets dag, som offisiell flaggdag, og gjennom å gi det samiske flagget offisiell status gjennom forskrifter for flagging.

Til tross for visse utfordringer må mediesituasjonen for den samiske befolkningen og samisk språk sies å være relativt tilfredsstillende. Den offentlige finansieringen av NRK Sámi Radio er sentral for å opprettholde et medietilbud til den samiske befolkningen. Etter en vedtektsendring i 2004 slår NRKs vedtekter fast at NRK skal ha daglige sendinger for den samiske befolkning samt jevnlig programmer for barn og unge på samisk. De kommersielle allmennkringkasterne (TV 2, Kanal 24 og P4) er også underlagt konsesjonsforpliktelser som stiller krav om et tilbud til den samiske befolkningen. Gjennom de samiske avisene *Min Aigi* og *Aššu* har den samiske befolkning tilgang til nyheter på samisk (nord-samisk) språk. For den samiske befolkning som ikke snakker samisk, har man den norsk-språklige, samiske avisa *Ságat*. Disse mediene er med på å sette samiske saker på dagsorden også i den norsk-språklige offentligheten.

6.4.2 Nasjonale minoriteter

De nasjonale minoritetene i Norge (jøder, kvener, rom, romani og skogfinner) er omfattet av vern som følger av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Rammekonvensjonen sier at statene skal skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører nasjonale minoriteter.

Deltakelsen kan blant annet ivaretas gjennom de nasjonale minoritetenes organisasjoner. Disse er i en oppbyggingsfase. Organisasjonene får tilskudd gjennom en egen tilskuddsordning, bl.a. for at minoritetene selv skal bli i bedre stand til å fremme egne saker. Dette skjer bl.a. gjennom

møter med Kommunal- og regionaldepartementet og med berørte fagdepartementer. Berørte departementer er forpliktet til å føre en systematisk dialog i saker som spesielt berører minoritetene. Dessuten arrangerer Kommunal- og regionaldepartementet Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter minst en gang i året.

Nasjonale minoriteter trekkes sjelden fram i mediene generelt, og har i liten grad egne medier som kan sette saker på dagsorden.

Europarådets ministerråd uttalte 8. april 2003 om Norges oppfølging av rammekonvensjonen at medietilbudet til den kvenske minoriteten ikke var tilfredsstillende. Etter vedtak i NRKs generalforsamling i 2004 slår vedtektene nå fast at NRKs samlede riksdekkende programtilbud både i radio og fjernsyn skal inneholde programmer for nasjonale og språklige minoriteter.

6.5 Den danske maktutredningen om innvandringen

Den danske maktutredningen drøfter på en prinsipiell og illustrerende måte utfordringene som innvandringen medfører for det danske demokratiet, og den danske velferdsstaten. I forhold til den norske Makt- og demokratiutredningen er det betydelige forskjeller i vinkling, og den danske Magtudredningen uttrykker mindre bekymring for situasjonen.

Utredningen trekker fram at det finnes en betydelig bekymring i befolkningen for nivået på innvandringen og dens mulige trussel for det danske samfunnet. Denne bekymringen er imidlertid ikke stigende og det er klare aldersforskjeller. Det er de eldste borgerne som er de mest bekymrede. I 2002 var det 60 pst. av personer mellom 60 og 69 år som var enige i påstanden om at innvandringen utgjorde en trussel mot danskenes nasjonale egenart, mens det kun gjaldt for 29 pst. av dem under 30 år. (Togeby m.fl. s. 342) Tilsvarende finnes det i den unge generasjonen av etniske minoriteter en betydelig større fortrolighet med og tilslutning til det danske samfunnet og dets kulturelle normer enn i de eldre generasjonene.

Magtudredningen konkluderer sin drøfting av politisk deltakelse blant innvandrere med:

«I mange henseender er den politiske integrasjon en succeshistorie. Man finder en forholdsvis høj valgdeltagelse blandt de etniske minoriteter og en pæn repræsentation i kommunalbestyrelserne. Deltagelsen er ikke på niveau med den danske befolkning, men den er overraskende god. Og spesielt om den unge genera-

tion, der er vokset op i Danmark, gælder, at deres politiske aktiviteter og ressourcer stort set er på niveau med jævnaldrende danske unges. Det svage punkt er deltagelsen i den offentlige samtale i Danmark. Mange fra første-generationen mangler de ressourcer, som er nødvendige for at være tilstrækkeligt orienterede om forholdene i Danmark. Indvandrernes repræsentanter er heller ikke særligt synlige i den offentlige debat, og de har vanskelig ved at påvirke den politiske dagsorden i indvandrer-spørsmål. Så uanset de forholdsvis positive konklusjoner udgør invandringen fortsatt en utfordring til det danske demokrati.» (Togeby m.fl. s. 348)

Magtutredningen drøfter også utfordringer som angår den danske velferdsstaten. Etniske minoriteter har gjennomgående en lavere andel i arbeidstyrken og en høyere arbeidsledighet enn personer av dansk opprinnelse. Derfor er tilsvarende mange innvandrere avhengige av offentlige overføringer. Innvandrernes svake tilknytning til arbeidsmarkedet betyr at de eksisterende økonomiske forskjeller blir sammenfallende med etniske forskjeller. Utredningen viser til at innvandringen skaper problemer for velferdsstaten. Ytelsesnivået i de danske velferdsordningene er høye sammenliknet med de fleste andre land.

«Dette system kommer under pres, når store grupper af mennesker, der ikke har tilstrækkeligt med ressourcer til at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, kommer til Danmark som flygtninge eller gennem familiesammenføring. Ikke blot er der tale om en økonomisk belastning af det danske velfærdssystem, men der er også en fare for en permanent klientgørelse af store grupper af invandrere på et alligevel forholdsvis lavt indkomstniveau.» (Togeby m.fl. s. 350)

Det er ifølge utredningen behov for en debatt om hvordan en kan tilpasse velferdsordningene slik at de både kan romme de nye innvandrerne og opprettholde de grunnleggende verdiene i den danske velferdsstaten. Samtidig er det ifølge utredningen behov for konsentrert innsats mot de barrierer som i dag finnes på arbeidsmarkedet, herunder også den diskriminering som skjer av etniske minoriteter.

6.6 Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Makt- og demokratiutredningen inneholder sterke påstander om norsk politikk i forhold til innvandring og om innvandreres levekår generelt.

Regjeringen har gitt en generell gjennomgang av innvandreres levekår i St.meld. nr. 49 (2003–2004) som kom etter Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Meldingen gir et nyansert bilde, og beskriver en virkelighet som er sammensatt. Selv om det er betydelige utfordringer, presenteres det likevel flere positive utviklingstrekk. Meldingen peker på at levekårene forbedrer seg med botid for første generasjons innvandrere. Levekårene er også bedre for personer født i Norge med utenlandsfødte foreldre (etterkommere) enn for første generasjons innvandrere.

Meldingen gir i tillegg til en bred drøfting av prinsipper også en gjennomgang av tiltak for å skape et mangfoldig og inkluderende samfunn. Disse skal bidra til at det ikke utvikler seg sosiale og økonomiske forskjeller som følger etniske skillelinjer. I det følgende trekkes det fram enkelte hovedpunkter som både gjelder overordnede prinsippsspørsmål og levekårsutvikling, og som er særlig relevante i et makt- og demokratiperspektiv.

6.6.1 Prinsipielle avveininger

I kapittel 2 er det gitt en prinsipiell vurdering av forholdet mellom flertall og mindretall i et demokrati. De prinsipielle utfordringene blir aktualisert av det økende omfanget av innvandring.

Et fungerende demokrati krever vilje til innordning fra alle parter og vilje til å ta ansvar for hverandre.

Et mindretall må finne det legitimt å akseptere flertallsbeslutninger. Selv om mindretallet kan være uenig i beslutningene, må det ha tillit til at prosessene er rimelige og rettferdige. Det vil innebære at flertallet ikke kan overkjøre minoritetenes interesser på en urimelig måte. Et fungerende demokrati stiller krav til flertallets opptreden og vilje til å ta hensyn til mindretallets behov. En etnisk minoritet som utsettes for diskriminering på arbeidsmarkedet ved å bli forbigått ved ansettelser, og som opplever rasistiske ytringer i hverdagen og manglende gjennomslag i politiske beslutninger, vil ikke finne det legitimt at flertallet regulerer deres levevis og levekår. Resultatet kan bli sosial tilbaketrekning, manglende kontakt og sviktende grunnlag for gjensidig tillit.

Den norske velferdsstaten med omfattende velferdsordninger og til dels høye skatter og avgifter

ble bygget ut i et samfunn der mange hadde de samme erfaringer, referanser og verdier. Et velstående flertall må være villig til å opprettholde disse ordningene også for minoriteter. Blant annet på grunn av problemer knyttet til språkbeherskelse og kort botid, kan minoriteter ha svakere forutsetninger enn majoritetsbefolkningen for å delta i arbeidsmarkedet, og derfor over tid være avhengig av slike velferdsordninger. Språkopplæring og rask introduksjon til arbeidsmarkedet vil lette denne utfordringen.

Et fungerende demokrati stiller også krav til nye grupper når disse inkluderes i fellesskapets ordninger. Velferdsordninger er i noen grad basert på tillit. En må stole på at alle berørte lojalt følger opp ordningenes intensjoner. Også innvandrere og nye minoriteter må leve opp til disse forventningene for at velferdssamfunnet skal videreutvikles.

Regjeringen drøfter i St.meld. nr. 49 (2003–2004) verdigrunnlaget for et samfunn når borgerne blir mer forskjellige i livsstil, trosspørsmål og verdiorientering. Ifølge meldingen er politikken utfordring i en omskiftelig og mangfoldig verden å balansere mellom å respektere og ivareta mangfold og individuelle rettigheter på den ene siden, og å sikre visse felles mål, delte verdier og gjensidig lojalitet på den andre. Det må normalt forutsettes at alle samfunnsborgere respekterer og slutter seg til noen felles og grunnleggende verdier, samfunnsordninger og prosedyrer som danner rammeverket for det aktuelle samfunnet. Gitt at dette rammeverket finnes og følges av borgerne, står den enkelte samfunnsborger og gruppe fritt til å velge og utforme egne livsstiler, subkulturer osv. Dette gjelder både for medlemmer av flertallet i befolkningen og for mindretallene. Grensen går ved det som kommer i direkte konflikt eller motsetning til fellesverdiene. Dette reguleres blant annet ved universelle rettigheter og lovverk.

En politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse krever en løpende og bevisst avveining av hvordan tilpasningen mellom flertall og ulike mindretall skal skje. Ingen kan vente full praktisk tilrettelegging for egne behov og ønsker. På den annen side er det viktig å ha mekanismer og politiske prinsipper som sørger for at mindretallene har beskyttelse mot flertallsovergrep og utilsiktet forskjellsbehandling. Demokratiske spilleregler og effektiv beskyttelse mot rasisme og diskriminering er etter Regjeringens mening helt avgjørende for å få mangfoldige samfunn til å fungere harmonisk. Det er også grenser for hvor mye sosial og økonomisk ulikhet det kan være uten at det oppstår åpen konflikt og sosial spenning.

6.6.2 Mål for mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Regjeringen skiller i St.meld. nr. 49 (2003–2004) mellom mål for personer som har innvandret som voksne, og personer som har tilbrakt mesteparten eller hele oppveksten i Norge (etterkommere). Målene settes opp langs to dimensjoner; deltakelse og levekår, og samfunnstilknytning og tilhørighet. Utgangspunktet for de to gruppene er forskjellige på begge områder. Blant annet må voksne innvandrere til Norge overvinne særskilte hindringer, som å lære norsk og bli kjent med det nye samfunnet. Forutsetningene varierer også etter innvandringsårsak. Voksne nyankomne innvandrere har andre forutsetninger for deltakelse i samfunnet enn personer med innvandringsbakgrunn som er født i Norge eller som har kommet hit som barn. Deres bakgrunn tilsier andre mål for voksne innvandrere enn for dem som vokser opp i Norge. Det er et viktig mål at også førstegenerasjon voksne innvandrere i størst mulig grad skal være økonomisk selvforsørget og ha arbeid, uansett innvandringsårsak og botid. For personer som har vokst opp i Norge, og som har all eller det meste av sin skolegang her, er målene mer ambisiøse. Målet er at etterkommere ikke bare skal ha arbeid, men de skal også ha like muligheter i arbeid som alle andre borgere. På alle samfunnsområder er målet at etterkommerne skal oppnå det samme som andre borgere, som voksne. I stortingsmeldingen presenteres det tall som skiller mellom førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Av de 350 000 personene som tilhører innvandrerbefolkningen, er om lag 290 000 førstegenerasjons innvandrere, dvs. innvandret til Norge med to utenlandsfødte foreldre. Nesten 60 000 er født i Norge av utenlandsfødte foreldre. Disse betegnes som etterkommere. De politiske målene for etterkommere omfatter også barn og unge som kom til Norge som små, og som følgelig har det meste av sin oppvekst og skolegang i Norge. Boks 6.1 viser forskjellene i målene.

Som premiss for å kunne realisere mangfold gjennom inkludering og deltakelse er fravær av rasisme og diskriminering viktig. Alle, både innvandrere og ikke-innvandrere, må vise evne og vilje til å inkludere mennesker som er forskjellig fra en selv.

I høringsuttalelsen fra KIM til Makt- og demokratiutredningen referert ovenfor understrekes det sterkt at det er avgjørende hvordan det går med barn og unge fra innvandrede familier som har tatt hele sin utdanning i Norge. Hvis den generasjon

Boks 6.1 Mål for deltakelse og levekår, tilknytning og tilhørighet

Mål for voksne innvandrere

- Ha arbeid og være økonomisk selvhjulpen
- Lære norsk og innta en aktiv og åpen holdning til samfunnet
- Sette seg inn i grunnlaget for norsk samfunnsliv
- Legge forholdene til rette for barn og unges samfunnsdeltakelse
- Opplive aksept for den man er

Mål for barn som vokser opp i Norge

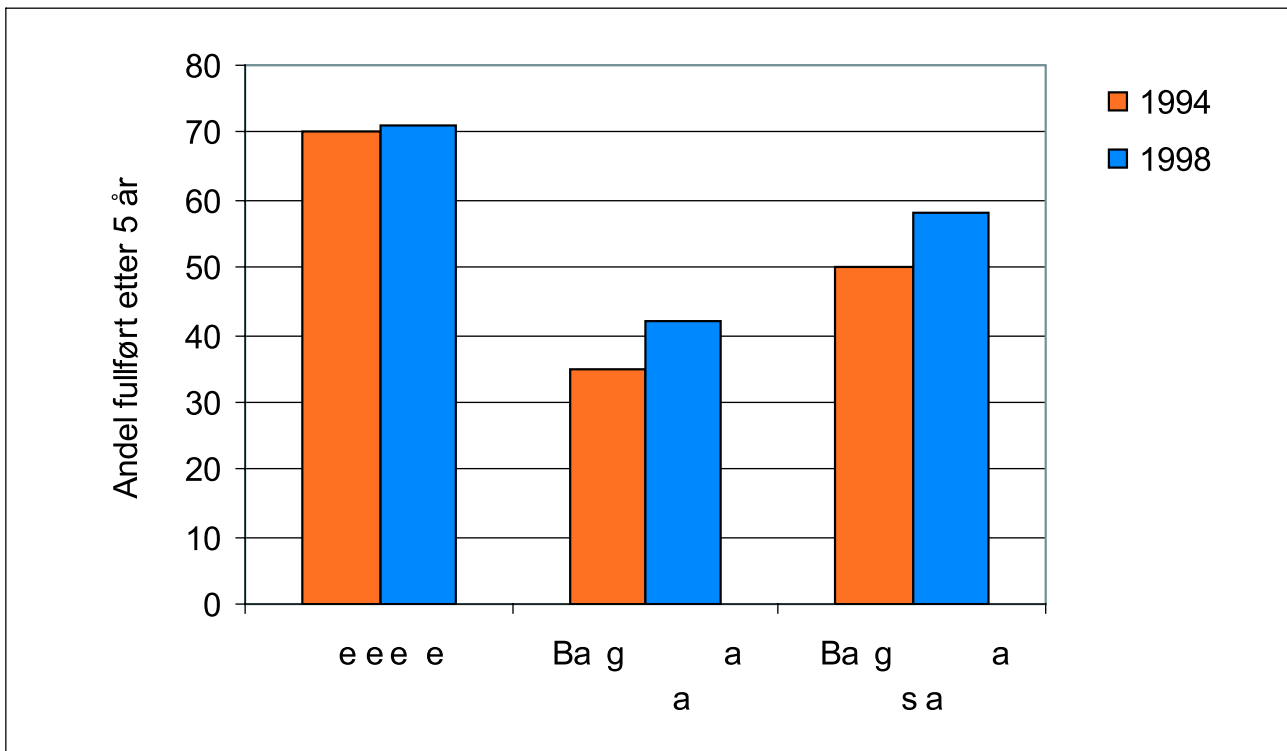
- Mestreskole og utdanning på linje med andre
- Ha like muligheter i arbeid som voksne
- Delta på linje med andre i det sivile og politiske liv
- Opplive tilhørighet og aksept for den man er

nen mislykkes, har vi skapt den underklassen som Makt- og demokratiutredningen advarer mot.

Denne bekymringen deler Regjeringen og den er et viktig utgangspunkt for politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Regjeringen har som målsetting at de ulemper som kan følge det å innvandre, ikke skal gå i arv mellom generasjoner. Dette er det foreløpig for tidlig å si noe utfyllende om, fordi relativt få etterkommere er blitt såpass gamle at de har begynt å delta i samfunns- og arbeidsliv. I de følgende avsnitt oppsummeres utviklingstrekk så langt det er grunnlag for. Siktemålet er å få fram data som belyser hvordan utviklingen er for både førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Opplysningene er hentet fra bl.a. vedlegget i St.meld. nr. 49 (2003–2004) og i Statistisk sentralbyrås underlagsnotat til meltingsarbeidet.

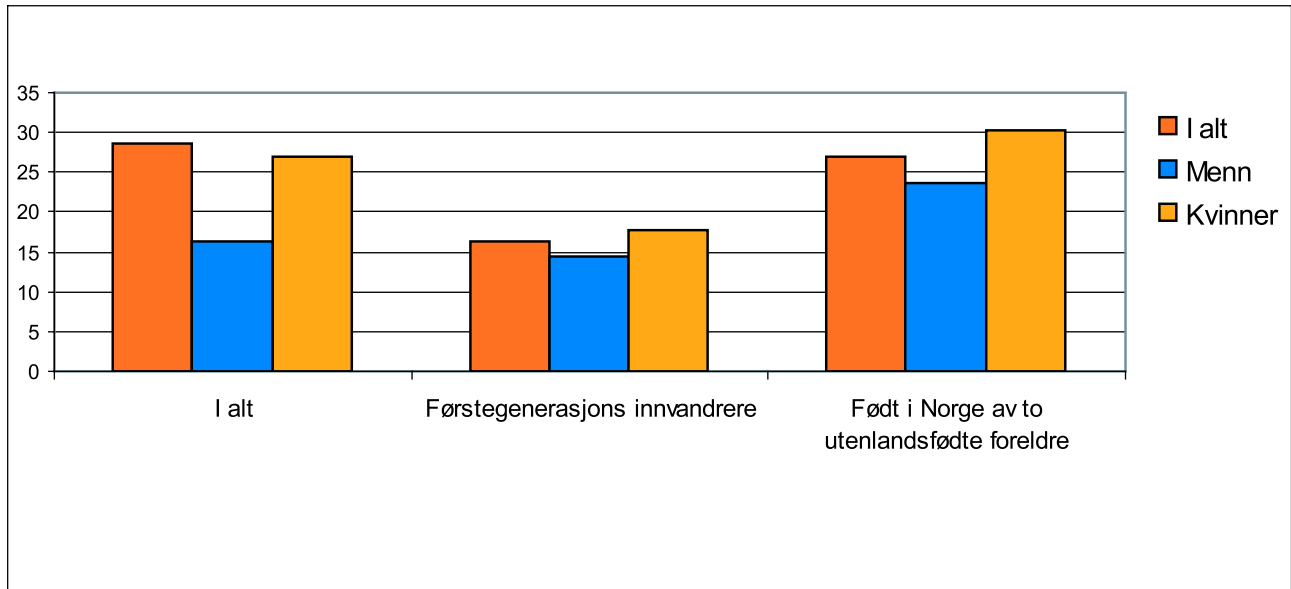
6.6.3 Like muligheter for utdanning

Regjeringen mener innsats for like muligheter til utdanning og i utdanningen er svært avgjørende for å forebygge at sosiale og økonomiske forskjeller systematisk vil følge etniske skillelinjer i framtiden.



Figur 6.2 Andel som har fullført videregående utdanning etter 5 år. Start 1994 og 1998. Alle elever og elever med bakgrunn fra Afrika og Asia (inkludert Tyrkia og Oseania). Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.3 Andel blant 19–24-åringene i høyere utdanning 2003. Ulike grupper. Pst.

Kilde: Vedlegg til St.meld. nr. 49 (2003–2004) Tabell 1.6. Statistisk sentralbyrå.

Utdannelsesnivået varierer sterkt mellom innvandrere fra ulike land. Dette er i stor grad et uttrykk for hva innvandrere har av utdanning før de kommer til Norge. Mens det blant innvandrere i aldersgruppen 30–44 år blant annet fra Filippinene, Polen, Russland og India er en større andel med høyere utdanning enn blant andre bosatte i Norge, er det få innvandrere med høy utdanning i denne aldersgruppen fra Tyrkia, Somalia, Pakistan og Thailand.

Statistisk sentralbyrås statistikk for gjennomstrømning i videregående opplæring er et mål for hvordan utdanningen fungerer i Norge. Den viser en betydelig lavere gjennomstrømning for elever med innvandrerbakgrunn enn for alle elever. Men forskjellene er redusert over tid.

Den lave gjennomstrømningen for elever med bakgrunn fra Afrika må ses i sammenheng med at disse har kort botid.

Ifølge en studie (Støren 2003) var andelen som hadde optimal studieprogresjon for dem som startet på allmennfaglig grunnkurs som 16-åring i 2000, like høy blant minoritets elever med ikke-vestlig bakgrunn som blant elever fra majoritetsbefolkningen. Den var fortsatt betydelig mindre for elever med ikke-vestlig bakgrunn på yrkesfaglige grunnkurs, men forskjellen var noe mindre enn for 1994-kullet.

36 pst. av elevene med ikke-vestlig bakgrunn som fullførte en utdanning våren 2002 som gav generell studiekompetanse, var i høyere utdanning samme høst. Tilsvarende tall for hele elevmassen var 35 pst. Særlig kvinner med bakgrunn fra ikke-

vestlige land fortsatte med høyere utdanning. Figur 6.3 viser andelen i høyere utdanning mellom 19–24 år for ulike grupper. Den viser en betydelig høyere studietilbøyelighet for etterkommere enn for førstegenerasjons innvandrere.

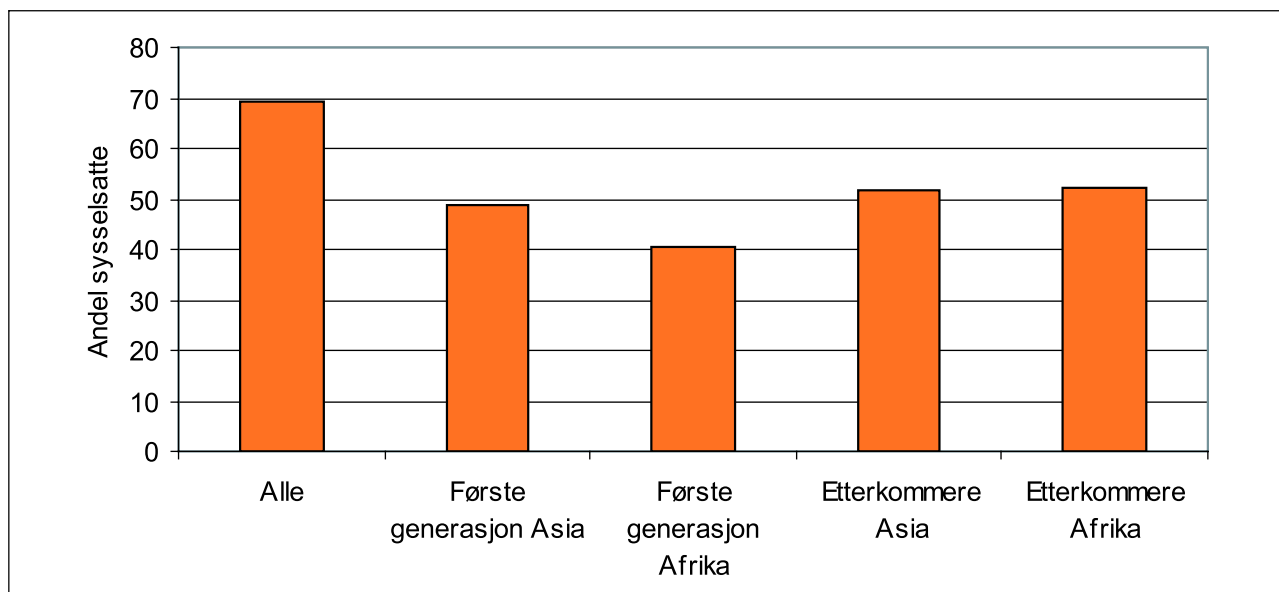
Det er betydelige forskjeller mellom førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. For eksempel var det for innvandrere med pakistansk bakgrunn i 2001 14 pst. deltakelse for førstegenerasjons innvandrere og 24 pst. for etterkommere. Tilsvarende tall for personer med bakgrunn fra Vietnam var henholdsvis 24 pst. og 45 pst.

Det er fortsatt forskjeller i hvilken grad minoritets- og majoritetsbefolkningen deltar i og gjennomfører utdanning. Det er imidlertid en klart positiv utvikling for etterkommere i forhold til førstegenerasjons innvandrere.

6.6.4 Deltakelse på arbeidsmarkedet

Arbeid gir sosial anerkjennelse og skaper økonomisk selvstendighet. Framover vil befolkningen eldes, og andelen pensjonister i forhold til personer i yrkesaktiv alder vil øke sterkt. For å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn, er det derfor viktig med høy sysselsetting blant alle grupper. Figur 6.4 viser sysselsettingssituasjonen for ulike grupper.

Tallene i figuren for etterkommere må tolkes med forsiktighet, da etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn er få og unge. Tallene tyder likevel på en høyere tilknytning til arbeidsmarkedet for etterkommere enn for førstegenerasjons innvandrere.



Figur 6.4 Andel sysselsatte av totalt antall personer mellom 16–74 år 4. kvartal 2003. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Mer detaljerte tall for førstegenerasjons innvandrere viser videre at tilknytningen til arbeidsmarkedet i stor grad øker med botid.

Endringen på arbeidsmarkedet fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003 medførte en samlet reduksjon i sysselsettingen på 0,7 prosentpoeng. Reduksjonen var imidlertid betydelig høyere for førstegenerasjons innvandrere fra Afrika (-3,5 prosentpoeng) og Asia (-2,3 prosentpoeng). Også for etterkommere var utviklingen tilsvarende negativ. Arbeidsledigheten blant ulike ikke-vestlige innvandrergupper er gjennomgående 3–5 ganger større enn landsgjennomsnittet. Dette gjelder i stor grad både i perioder med lav arbeidsledighet og perioder med høyere arbeidsledighet.

Det er store variasjoner mellom ulike land. Mens sysselsettingsprosenten for om lag 10 år siden var under 30 pst. for personer med bakgrunn fra Vietnam, er den nå nesten 60 pst. Det er nå personer med bakgrunn fra Afghanistan, Somalia og Irak som har lavest sysselsettingsgrad. Sysselsettingen for personer fra disse landene varierte mellom 28 pst. til knapt 37 pst. i 2002. Dette må ses i sammenheng med kort botid for disse gruppene. Målet er å øke sysselsettingen også for disse for å unngå at de blir varig ekskludert fra arbeidsmarkedet. Det er også godt under gjennomsnittlig sysselsetting blant dem som kommer fra de tradisjonelle arbeidsinnvandringslandene som Pakistan (44 pst.), Marokko (46 pst.) og Tyrkia (48 pst.) Dette må ses i sammenheng med at det blant disse nasjonalitetsgruppene i Norge er få kvinner som er yrkesaktive. Ifølge Statistisk sentralbyrå kan det

også ses i sammenheng med en stor andel uføretrygdede blant personer fra disse landene. Andelen personer med uførepensjon i alderen 50–54 år er 14,4 pst. i befolkningen som helhet. Blant førstegenerasjons innvandrere i denne aldersgruppen fra Pakistan er andelen 33,4 pst., fra Tyrkia 39,1 pst. og fra Marokko 46,6 pst.

Som nevnt i kapittel 6.2 har Makt- og demokratiutredningen sterke synspunkter på omsorgens globalisering og økende innslag av innvandrere innen omsorg og renhold. I det følgende gis det noen nyanserende statistiske data om hvordan ikke-vestlige innvandrere plasserer seg i yrkeslivet.

Ikke-vestlige innvandrere er dårlig representert for eksempel i bygg- og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og primærnæringer. I andre næringer er ikke-vestlige innvandrere overrepresentert. Mens 1 pst. av alle sysselsatte i 4. kvartal 2003 arbeidet innenfor rengjøringsvirksomhet, var tilsvarende 7 pst. blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere. Den sistnevnte gruppen utgjør om lag 30 pst. av alle sysselsatte innen rengjøringsvirksomhet. Hotell- og restaurantvirksomhet sysselsetter 3 pst. av alle arbeidstakere og 13 pst. blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere. Overrepresentasjonen innen renhold er kraftig redusert for etterkommere (til 2 pst.) og noe redusert også innen hotell- og restaurantvirksomhet (til 11 pst.). Andelen av sysselsatte innen helse- og sosialtjenesten er omtrent lik for førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere som for befolkningen generelt, mens den er en del under for etterkommere. Det

må her tas forbehold om at det fortsatt er få etterkommere som har startet arbeidskarrieren.

Et interessant utviklingstrekk er forekomsten av selvstendig næringsdrivende i ulike grupper. Mens andelen selvstendige i hele befolkningen var 5 pst. fjerde kvartal 2003, var den lavere (2–3,5 pst.) for innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike land. 11 pst. av alle mannlige førstegenerasjons innvandrere fra Pakistan var selvstendig næringsdrivende. Tall for menn med bakgrunn fra Kina viser tilsvarende nivå. Kinesiske og vietnamesiske kvinner lå også høyt, mens pakistanske kvinner lå under gjennomsnittet.

I høringsrunden viste KIM til en undersøkelse om overgang fra høyere utdanning til arbeid. Undersøkelsen (Støren 2004) som er utført av Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU), er basert på tall fra kandidatundersøkelsen i 2002. Den viser at sannsynligheten for å være arbeidsledig er betydelig høyere for kandidater med ikke-vestlig bakgrunn enn for kandidater med norsk eller vestlig bakgrunn. Betydningen av å være arbeidsledig tidlig i arbeidskarrieren virker dessuten langt mer stigmatiserende for ikke-vestlige innvandrere enn for personer med norsk bakgrunn. Ikke-vestlige innvandrere med kortest botid har høyest arbeidsledighetsrisiko. Grunnen er trolig at de har færre kontakter/mindre nettverk enn dem som har bodd her lenge.

Åpenhet og vilje til å ta i bruk de kvalifikasjoner og den kompetansen som innvandrerbefolkningen har, er svært viktig for å øke sysselsettingen i landet. Diskriminering på arbeidsmarkedet bidrar til eksklusjon og marginalisering av innvandrerbefolkningen og er en meget stor utfordring for hele det norske samfunnet.

6.6.5 Politisk deltakelse

Alle utenlandske statsborgere med tre års sammenhengende botid har hatt stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg siden 1983. Ved stortingsvalg har kun norske statsborgere stemmerett. Statsborgerskap kan som hovedregel oppnås ved søknad etter syv års botid i landet. Ifølge en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå brukte 45 pst. av norske statsborgere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn stemmeretten ved stortingsvalget i 2001. Dette var en nedgang fra 1997, da deltakelsen i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen var 58 pst. I befolkningen som helhet var deltakelsen vel 75 pst. i 2001.

Ved lokalvalget i 2003 benyttet 59 pst. av hele befolkningen retten til å stemme. Blant norske

statsborgere med vestlig bakgrunn var, ifølge en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå, andelen som stemte 64 pst., mens andelen blant dem med ikke-vestlig bakgrunn var 36 pst. Andelen som stemmer varierer betydelig med ulik landbakgrunn. Innvandrere med bakgrunn fra Macedonia hadde den laveste deltakelsen (20 pst.), mens innvandrere med bakgrunn fra Sri Lanka hadde den høyeste deltakelsen med 57 pst. Det er en viss, men ikke entydig, økning i valgdeltakelsen med økende botid. Blant utenlandske statsborgere med vestlig bakgrunn stemte 39 pst., mens 25 pst. av personer med utenlandsk statsborgerskap med ikke-vestlig bakgrunn stemte.

Ved lokalvalget i 2003 ble det valgt inn 597 representanter med annen landbakgrunn enn norsk i landets kommunestyre. Men bare 125 av disse kom fra ikke-vestlige land, dvs. en andel på 1,1 pst. av alle representanter. Gruppen utgjør om lag 5,5 pst. av befolkningen og er således klart underrepresentert. Det er imidlertid verdt å merke seg at representasjonen er klart større på flere steder der det er en betydelig konsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn. I bystyret i Oslo har nå 12 av 59 representanter innvandrerbakgrunn. Mens 7 av 8 representanter med innvandrerbakgrunn i perioden 1999–2003 hadde pakistansk bakgrunn, er det nå representanter med bakgrunn fra 6 ikke-vestlige land i bystyret i Oslo. I Drammen har 8 av 49 representanter innvandrerbakgrunn. Dette er flere enn andelen stemmeberettigede skulle tilsi.

Det har i de siste 15–20 årene vokst fram en rekke lokale organisasjoner over hele landet som har som mål å ivareta innvandrernes interesser i samfunnet. Staten støtter lokale organisasjoner ved at disse kan søke og motta støtte over statsbudsjettet. Et nytt utviklingstrekk er at det i løpet av de siste årene har blitt dannet flere studentorganisasjoner som organiserer studenter med bakgrunn i ulike land. Det gis også statsstøtte til landsdekkende organisasjoner. Organisasjonene kan være viktige for kanalisering av synspunkter inn i politiske prosesser, og kan bidra til aktiv deltakelse i samfunnet på ulike arenaer. Også formelle samarbeidsarenaer så som kommunale innvandreråd, kontaktfora og samarbeidsutvalg, kan være viktige for å realisere et inkluderende samfunn.

Mediene har en viktig rolle ved at de kan påvirke hvilke saker som kommer i fokus på den politiske dagsorden, og hvilke perspektiver ulike saksfelt blir vurdert ut fra. Tilgang til mediene er derfor en viktig kanal for innflytelse. Medienes rolle mer generelt blir drøftet i neste kapittel. Den danske maktutredningen vektlegger at innvand-

terne stiller svakt i den offentlige samtalen i Danmark, ved at innvandrernes representanter ikke er særlig synlige i debatten. En tilsvarende vurdering kan det være rimelig å gjøre også i Norge, selv om det er flere personer med innvandrerbakgrunn som deltar i samfunnsdebatten nå enn for noen år siden.

6.6.6 Holdninger til inkludering

Holdninger i befolkningen til innvandrere er viktige ved vurderingen av utviklingen av demokratiet i Norge. Meningsmålinger foretatt av Statistisk sentralbyrå i 2002 og 2003 (jf. Østby 2004 s. 138ff) viser at vel 8 av 10 mener at innvandrere bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn, og to tredjedeler bedømmer innvandreres arbeidsinnsats som nyttig. Det de bidrar med kulturelt er berikende ifølge 63 pst. i 2002. 9 av 10 har ikke noe mot å ha kontakt med innvandrere som naboer eller hjemmehjelpere, men 4 av 10 vil mislike å få en innvandrer giftet inn i familien (som svigersønn eller -datter). I forhold til holdningen i andre europeiske land ligger, ifølge Statistisk sentralbyrås tolkning, opinionen i Norge på de fleste områder i sentrum eller på den liberale eller tolerante siden av gjennomsnittet. For eksempel var det 50 pst. i gjennomsnitt i EU-land som mente at innvandrere beriker det kulturelle livet i landet.

Ifølge Statistisk sentralbyrå tydet målinger utover på 1990-tallet på at innstillingen overfor innvandrere og innvandring gradvis ble mer positiv. Holdningene til innvandrere varierer imidlertid sterkt med ulike bakgrunnskjennetegn. Eldre personer og personer med lav utdanning er mer skeptiske til innvandrere enn yngre personer og personer med høy utdanning.

6.7 Regjeringens politikk for et mangfoldig Norge

Gjennomgangen ovenfor viser at når det gjelder utviklingen av det mangfoldige Norge, er bildet sammensatt. Det er positive utviklingstrekk. For førstegenerasjons innvandrere utvikler levekårsforholdene seg positivt med økt botid. Lavekårsene er også bedre for etterkommere enn for førstegenerasjons innvandrere. Samtidig er det flere bekymringsfulle trekk ved utviklingen. Når det gjelder førstegenerasjons innvandrere, har flere grupper svak tilknytning til arbeidsmarkedet og den politiske deltakelsen er begrenset. Regjeringen har i St.meld. nr. 49 (2003–2004) lagt fram en grundig beskrivelse av situasjonen og skissert nye

mål og nye tiltak for å skape mangfold gjennom inkludering og deltakelse.

St.meld. nr. 49 (2003–2004) gjør en avgrensning av problemstillinger og retter det politiske fokuset mot etterkommerne av innvandrere. Dagens situasjon er kjennetegnet av at første kull av etterkommere, født i Norge av utenlandsfødte foreldre, er i ferd med å bli voksne og er på vei ut i arbeids- og samfunnsliv. Flertallet av etterkommere født i Norge er fortsatt ikke fylt 15 år. Den virkelige prøvesteinen på om vi får til mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er hvordan etterkommerne av førstegenerasjons innvandrere vil plassere seg i samfunnsbildet når de blir voksne. Utviklingen mellom generasjonene er den viktigste målestokken på om politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse lykkes. Etterkommere av innvandrere skal som voksne ikke ha systematisk dårligere levekår enn andre, og de sosiale og økonomiske ulemper foreldrene kan ha fordi de har innvandret, skal ikke gå i arv til barna. For å få dette til, må utjevning av levekårsforskjeller for barn skje på mange måter, og så tidlig som mulig, blant annet gjennom selektive tiltak og ved like muligheter i barnehage og utdanning.

Regjeringen setter i St.meld. nr. 49 (2003–2004) opp fire fokusområder for innsatsen framover:

- Innvandrede foreldre har et selvstendig ansvar for å fremme sine barns muligheter i det norske samfunnet.
- Innsats for like muligheter i utdanning for barn og unge som vokser opp i Norge er det viktigste man kan gjøre for å forebygge at store sosiale og økonomiske forskjeller vil følge etniske skiller i framtiden.
- Innpass og like muligheter på arbeidsmarkedet er en viktig utfordring. Målet gjelder for alle innbyggere, også førstegenerasjons innvandrere og etterkommere.
- Å tilby likeverdige tjenester som tar hensyn til ulike behov i ulike befolkningsgrupper er sentralt for utformingen av offentlige tjenester framover. Brukerretting og økt valgfrihet blir da viktig.

Regjeringen mener at nøkkelen for unge til å oppnå like muligheter som voksne, ligger i like muligheter til utdanning. Utdanning har stor betydning for situasjonen på andre levekårsområder og er det viktigste innsatsområdet for å forebygge et samfunn der store sosiale og økonomiske forskjeller i befolkningen følger etniske skillelinjer. Hvordan det går med barn av innvandrere i skole og utdanning blir derfor det viktigste målet på om politik-

ken lykkes for denne gruppen. Regjeringen har nylig lagt fram St.meld. nr. 30 (2002 – 2003) *Kultur for læring*, og *Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009* (2003). St.meld. nr. 49 (2003–2004) bygger på disse dokumentene. Det skal gjøres forsøk med sommerskoletilbud spesielt beregnet på ungdom som ankommer Norge underveis i skolegangen. For å anerkjenne de språklige ressursene som finnes i mange familier, skal det utarbeides læremidler for flere av de store språkene som i dag snakkes av en høy andel av barn og unge fra innvandrede familier. Det vil gjøre det mulig å kunne ha eget morsmål eller foreldrenes språk som fag ved innføringen av obligatorisk 2. fremmedspråk i grunnopplæringen.

Det generelle målet om at alle bør kunne delta i arbeidslivet og være økonomisk uavhengig av offentlig støtte gjelder også for barn og unge som vokser opp i Norge. De vil i hovedsak ha sin utdanning herfra. De bør ha samme utgangspunkt og like muligheter til å få jobb i Norge som andre.

Når unge oppmuntres til å ta utdanning, blir det i neste omgang avgjørende at de faktisk kommer inn på arbeidsmarkedet på linje med jevnaldrende. Det skal igangsettes forskning som over tid følger grupper av etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn i deres møte med arbeidsmarkedet. Regjeringen vil også videreføre det som til nå har vært en forsøksordning, med å pålegge alle statlige virksomheter å innkalle minst en søker med innvanderbakgrunn til intervju ved tilsetninger, forutsatt at søkeren er kvalifisert. Det skal også gjøres forsøk med engelsk som skriftlig arbeidsspråk, for å kunne nyttiggjøre seg spisskompetanse blant innvandrere med kort botid, men som naturlig nok ikke kan norsk flytende.

At voksne innvandrere blir inkludert i arbeidsliv og samfunnsnivå, er helt avgjørende for levekårene til både voksne og barn. Regjeringen har fått tilslutning til en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, som skal bidra til at nyankomne innvandrere kommer raskt over i arbeid eller videre utdanning. Fra 1. september 2004 har kommunene således plikt til å tilby introduksjonsprogram til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som har behov for det, som forberedelse til å delta i ordinært arbeidsliv eller utdanning. Programmet skal være individuelt tilpasset og deltakerne mottar en stønad knyttet til deltakelse som erstatter sosialhjelp.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er utvidet og bedret de siste ti årene. Regjeringen har likevel foreslått å styrke norskopplæringen ytterli-

gere. Regjeringen har fått tilslutning til at alle voksne innvandrere må ha gjennomført 300 timer norskopplæring og samfunnskunnskap, eller kunne dokumentere tilstrekkelige ferdigheter, for å få innvilget bosettingstillatelse eller statsborgerskap. I tillegg får kommunen plikt til å gi opplæring opp til totalt 3 000 timer for dem som trenger det. Noen grupper har rett til gratis opplæring, mens andre må betale selv. Alle kommuner skal ha tilbud etter ny ordning fra 1. september 2005.

Enkeltmenneskets rett til å være annerledes, velge levemåte fritt og til å tenke annerledes enn flertallet står sentralt i Regjeringens politikk. Mangfoldet må anerkjennes og vises respekt, ved at ulike behov i befolkningen blir avspeilet i utformingen av offentlige tjenester og samfunnets fellesordninger. Å tilby likeverdige tjenester som tar hensyn til at innbyggerne kan ha nye og andre behov enn flertallet, er å anerkjenne det nye mangfoldet i praksis. Det understreker også hvor viktig det er med valgfrihet i forbindelse med offentlige tjenestetilbud.

Det er viktig å fremme inkluderende holdninger blant alle, og å motarbeide alle former for diskriminering, enten den er indirekte og ligger i måten samfunnet fungerer på, eller den er direkte, og utøves av personer fra flertallsbefolkningen eller mindretallene. Reelt like rettigheter og muligheter vil være avgjørende for å lykkes med de utfordringer samfunnet står overfor. Regjeringens verdigrunnlag, og politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er uforenelig med rasisme og diskriminering. Regjeringen har lagt fram et forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. i Ot.prp. nr. 33 (2004–2005). Loven vil være den første i Norge som sikrer helhetlig vern mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.

Samtidig krever et fungerende samfunnsfelleskap oppslutning om visse felles spilleregler, både fra flertall og minoriteter, og at alle etter evne kan delta i arbeidslivet og ellers bidra til fellesskapet.

Det er en stor utfordring å forandre bildet av «vi i Norge» slik at det samsvarer med den faktiske befolkningssammensetningen. Dette skjer best ved at alle grupper i befolkningen er inkludert og representert på ulike samfunnsområder. Det er ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle fellesskap og mennesker med ulik bakgrunn. Regjeringen ønsker at flest mulig som bor varig i Norge søker norsk statsborgerskap. Regjeringen ønsker som hovedregel at norske statsborgere bare har ett statsborgerskap. Å ta norsk statsborgerskap er og

bør være et viktig steg for den enkelte og samfunnet. Regjeringen foreslår derfor at det innføres en høytidelig markering ved overgang til norsk statsborgerskap. Forslag til ny lov om statsborgerskap ble lagt fram i januar 2005, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004–2005).

Utviklingen innebærer mange nye dilemma og spenningsforhold mellom samfunnets flertall og mindretall, mellom individ og gruppe, mellom respekt for tradisjoner satt opp mot friheten til å bryte med tradisjoner. Det går en absolutt grense

for toleranse ved ulovlige handlinger. Men det er også annen atferd og holdninger som det etter Regjeringens syn er ønskelig å påvirke, ved opplysningsarbeid o.l., selv om de ikke er ulovlige. Et eksempel kan være foreldre som viderefører en barneoppdragelse som var tilpasset helt andre forhold enn de barna møter i det norske samfunnet. Dette kan hindre barna i å ha like muligheter til samfunnsdeltakelse, for eksempel til å delta i idrett og organisasjonsliv.

7 Medier, makt og demokrati

7.1 Innledning

Mediene er i dag en viktig del av de flestes liv. Aktiv og informert deltakelse i demokrati og samfunnsliv krever kunnskap og innsikt. I moderne samfunn er det for en stor del massemediene som er våre daglige kilder til informasjon og meningsytninger. I dette ligger også grunnlaget for mediernes makt, både når det gjelder dagsordensetting, meningsdannelse og de politiske beslutningsprosessene.

Den 30. september 2004 vedtok Stortinget en ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven. Bestemmelsen slår fast at «demokrati» er en av tre hovedbegrunnelser for ytringsfriheten sammen med «sandhedssøgen» og «individets frie meningsdannelse». Enhver begrensning i ytringsfriheten må kunne forsvares holdt opp mot disse begrunnelsene. Bestemmelsen slår også fast at staten er forpliktet til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Mediepolitikken og IKT-politikken er viktige ledd i myndighetenes oppfølging av dette ansvaret. Regjeringen understreker at dette offentlige ansvaret ikke opphever mediernes eget ansvar for å ivareta og utvikle sin samfunnsrolle.

7.2 Makt- og demokratiutredningens vurdering

Ifølge mandatet skulle Makt- og demokratiutredningen bl.a. utrede «den offentlige meningsdannelse». Under Makt- og demokratiutredningens mediedel er det publisert en rekke bøker og rapporter som på ulike måter tar opp spørsmålet om medier og makt. Disse arbeidene er kortfattet oppsummert i sluttrapporten og sluttbokens mediekapitler, begge med tittelen «Den redigerte offentlighet». Her beskrives i første rekke ulike utviklingstrekk som har påvirket mediernes makt i perioden siden forrige maktutredning.

For det første beskrives utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien som en revolusjon som sprenger nasjonalstatens grenser og som endrer fordelingen av makt og avmakt i samfunnet. Det blir vist til at kompetanse og adgang til den nye teknologien er ujevnt fordelt,

og at de som av ulike grunner ikke kan ta del i denne kommunikasjonsrevolusjonen lett blir satt utenfor. Den teknologiske utviklingen på medieområdet har skapt en mer splittet offentlighet, der valgfrihet og spesialisering har erstattet det samlede nasjonale publikum fra kringkastingsmonopols tid.

For det andre blir det vist til utviklingen fra en politisk styrt presse til dagens kommersielle mediebilde. Så sent som på 1970-tallet var hovedtyngden av pressen talerør for politiske partier, og referatet var en mer dominerende journalistisk form. Det var nære forbindelser mellom politikere og redaktører, og mediene var grunnleggende forutsigbare, både for politiske aktører, abonnenter og publikum.

Oppløsningen av bindingene til de politiske partiene har, kombinert med utviklingen av nye normer for journalistens yrkesrolle, styrket mediernes premiss- og dagsordenmakt. Den prinsipielt ubundne maktkritikken har ifølge utredningen tatt referatets plass. Den journalistiske selvoppfatningen er ifølge utredningen å stå på folkets side i avsløringen av de mektige. Utviklingen har dermed gjort mediene til en mer uforutsigbar maktfaktor i samfunnet.

Medienes nye rolle har påvirket det politiske liv, bl.a. ved at enkeltsaker og personspørsmål er blitt viktigere i mediene og dermed også i politikken. Konsekvensen er ifølge sluttrapporten at politikken vris mot det dagsaktuelle og bort fra det langsiktige og prinsipielle.

Den politiske selvstendigjøringen av mediene har ifølge utredningen bidratt til en profesjonalisering av mediernes kilder innen politikk, forvaltning, organisasjonsliv og næringsliv. Mediene har fått større betydning for beslutningstakernes arbeidssituasjon, noe som har gjort det viktigere å ha et aktivt og bevisst forhold til mediene. En konsekvens er at medierådgivning har blitt en voksende bransje. Siden mediene i stor grad «redigerer» hvilke saker som kommer fram og hvilke vinklinger de får i offentligheten, må aktører som ønsker innflytelse tilpasse seg en journalistisk form og utnytte mediernes særtrekk.

Utredningen gir uttrykk for at de politiske bindingene i dag langt på vei er erstattet av kommersi-

elle bindinger som har gjort mediene mer avhengige av markedet. For kommersielle eiere er avkastning det viktigste målet. Dette kan sette den redaksjonelle friheten under press. Et resultat er en kommersialisering av mediene som innebærer at publikum i sterkere grad blir regnet som forbrukere. Det er først og fremst grupper med stor kjøpekraft som vil være kommersielt interessante som målgrupper. Sluttrapporten hevder at den offentlige reguleringen av massemediene har tilpasset seg kommersialiseringen av eierinteresser, bl.a. slik at mediene nå først og fremst blir regulert som næringsvirksomhet. Det blir også vist til at idéen om allmennkringkastingens oppgaver og rettigheter er svekket.

I sluttrapporten blir det også lagt vekt på at den økonomiske journalistikken har endret karakter og blitt mer omfattende. I likhet med journalistikken for øvrig er – ifølge utredningen – den økonomiske journalistikken blitt mer undersøkende og avslørende, samtidig som den glir over i en personorientert underholdningsgenre der «den økonomiske maktutøvelsen dekkes til».

7.3 Synspunkter fra høringsinstansene

Eierskapstilsynet, Statens medieforvaltning, Norsk presseforbund, Norsk redaktørforening og Norges Handikapforbund slutter seg i hovedsak til Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av utviklingen innen mediefeltet i Norge, og denne utviklingens implikasjoner for demokratiet. *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* mener likevel at sluttrapporten gir et forenklet bilde av situasjonen, som lett kan tilsløre vesentlige sammenhenger. De viser bl.a. til at utredningen ikke tydeliggjør det mangfold som har vokst fram i norsk offentlighet de siste 20 årene. De mener også at utredningen i for liten grad ser den teknologiske utviklingen, endringer i eierforhold og utviklingen av journalistikken i sammenheng.

Enkelte høringsinstanser kommenterer særlig spørsmålet om den teknologiske utviklingens betydning for medienes makt. *Norsk Redaktørforening* bemerker at «IKT-revolusjonen» i Makt- og demokratiutredningen nærmest utelukkende omtales «med et negativt fortegn». Etter redaktørforeningens syn tegner utredningen her et alt for dystert bilde av utviklingen. Særlig legges det for lite vekt på den utvidelsen av det offentlige rom som den teknologiske utviklingen innebærer. *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner* legger også vekt på at teknologien gir helt nye muligheter for publisering, noe som gir organi-

sasjonene mulighet for å «*motvirke ensrettingen i massemedia*».

Flere av høringsinstansene har synspunkter på hvordan mediene fungerer som en arena for formidling av informasjon og samfunnsdebatt. *Human-etisk forbund* etterlyser «*felles arenaer for kvalifisert debatt, rom for å stille spørsmål og rett til å kritisere på helt andre måter enn dagens medie- og samfunnsdebatt gir rom for*». *Norges Handikapforbund* mener at viktig informasjon fra det offentlige og massemedier i dag er utilgjengelig for synshemmede, hørselshemmede og lesehemmede. *Senter mot etnisk diskriminering* mener at etniske minoriteter er systematisk underrepresentert i mediene i dag, og oppfordrer mediene til å unngå en systematisk negativ vinkling som setter etniske grupper i et dårlig lys. *Statens medieforvaltning (SMF)* mener at lokalmediene blir en stadig viktigere del av mediebildet og derfor også av stor betydning for et godt framtidig folkestyre. SMF framhever også allmennkringkasternes rolle som «*bærebjelken i arbeidet med å sikre ytringsfrihet og fri informasjonsflyt som en forutsetning for vårt demokrati og å bevare norsk språk og kultur*».

Flere av høringsinstansene kommenterer særskilt spørsmålet om hvordan andre samfunnsinstanser må tilpasse seg mediens dagsorden og arbeidsform («medialisering»). Bl.a. opplever *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* at det ofte foregår en kamp mellom mediene og fagmyndighetene om «*å eie sannheten*». Direktoratet mener at tabloidiseringen kan påvirke folks risikooppfatninger, noe som i sin tur vanskeliggjør myndighetenes arbeid når det gjelder kommunikasjon og prioritering av oppgaver. *Norges Handikapforbund* og *Norges Fiskarlag* viser begge til massemediens tilbøyelighet til å fokusere på enkeltsaker. *Norges Handikapforbund* har erfart at dette gjør det vanskelig å få fokus på de prinsipielle sidene ved en sak og at det derfor ofte er nødvendig å bruke «enkeltskjebner» som brekkstang for å få medieoppdrag. *Norges Fiskarlag* peker på at det er meget krevende å skape en profil av en næringsgruppes eller en organisasjons virksomhet i en «strøm av spontant genererte enkeltsaker». Mediestrategi og medierådgivere har derfor blitt nødvendige for den som vil nå fram med et sammenhengende budskap eller etablere en bevisst profil. *Statens medieforvaltning* mener på sin side at den negative betydningen av medialisering og journalisme er noe overdrevet i Makt- og demokratiutredningen.

Eierskapstilsynet peker særlig på den betydningen mediekonsentrasjon kan ha for mediemangfoldet, bl.a. gjennom økt multimedie- og krysseierskap i norsk mediebransje. *Norsk Redaktørforening*

mener på sin side at Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av utviklingen i eierforholdene i norske medier blir for endimensjonal, og peker på at det ikke finnes dokumentasjon for at endringer i eierforholdene har ført til dårligere journalistikk eller mindre mangfold.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) mener det er en mangel på åpenhet og demokratisk kontroll i mediene, og viser til at mediene selv påberoper seg en rolle som kontrollør. Konkret mener YS derfor at det kan være formålstjenlig å se på hvordan Pressens Faglige Utvalg kan videreutvikles for å bygge opp om mediens demokratiske rolle.

7.4 Nærmere vurdering

I det følgende blir det gitt en nærmere vurdering av Makt- og demokratiutredningens konklusjoner. Flere supplerende synspunkter og perspektiver blir trukket fram.

7.4.1 Mediernes funksjoner

Mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. Selv om også andre vil ha en slik funksjon i ulike sammenhenger (for eksempel politikere, offentlige tjenestemenn, PR-konsulenter, forlagskonsulenter osv), er det i den allmenne nyhetsformidlingen først og fremst massemediene som vokter kanalene ut til offentligheten.

På den ene siden er dette en helt nødvendig funksjon. I en stadig mer komplisert og spesialisert verden der tilgangen på informasjon etter hvert er nærmest grenseløs, er vi helt avhengige av institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere et utvalg av informasjon på en måte som er relevant og forståelig. Bl.a. har mediene en viktig rolle i å «oversette» kompliserte saksforhold og tekster fra ulike spesialfelter i samfunnet. Ytringsfrihetskommisjonen pekte på denne kanalvokterfunksjonen som «*en av de viktigste funksjoner i det offentlige rom*», jf. NOU 1999: 27 s. 56. På den andre siden ligger det betydelig makt i en slik kanalvokterfunksjon, noe som gjør det interessant å se nærmere på hvordan, eller på hvilke premisser, denne utsorteringen og struktureringen av informasjon foregår.

Mediene avgjør ikke bare hvilket utsnitt vi får se av verden, men langt på vei også hvordan vi oppfatter det vi får se. Journalistisk vinkling, kildevalg, «dramaturgi» og presentasjonsformer er med på å avgjøre hvordan informasjon oppfattes. Mediene påvirker også begrepsapparatet og kategoriene

som mennesker benytter for å bearbeide den informasjonen de mottar gjennom mediene. Det er viktig å være bevisst hvordan mediene på denne måten konstruerer fortolkningsrammer for hvordan informasjon leses og forstås.

Ovennevnte er i hovedsak knyttet til mediens funksjon som «arena» for formidling av informasjon og samfunnsdebatt. I tillegg har mediene en funksjon som selvstendig «aktør» i samfunnsdebatten, noe som typisk kommer til uttrykk gjennom leder- og kommentarartikler osv. Man må likevel være forsiktig med å trekke et for skarpt skille mellom arena- og aktørfunksjonen. Bevisst eller ubevisst politisk makt kan også utøves gjennom kanalvokterfunksjonen eller gjennom konstruksjon av fortolkningsrammer. Mediens funksjon som selvstendig politisk aktør er nært knyttet til løsrivningen fra de politiske partiene og utviklingen av en maktkritisk selvforståelse.

Det kan være en fare for å beskrive mediens virkemåte for enhetlig. Det vil være betydelige forskjeller i dekningen av ulike saker for eksempel mellom en mindre lokalavis og riksdekkende løssalgspresse. Makt- og demokratiutredningen trekker imidlertid fram som et kjennetegn ved norsk presse at man ikke ser det samme skillet mellom populærpresse og elitepresse som er vanlig i andre land.

7.4.2 Mediernes påvirkningskraft

Det er viktig å vurdere i hvilken grad mediene – i egenskap av arena eller aktør – påvirker befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, politiske beslutninger og de politiske beslutningsprosessene. Makt- og demokratiutredningen har vektlagt mediens effekt på beslutningsprosesser. Den danske maktutredningen har gitt en bredere drøfting av mediens makt og følgende drøfting bygger i noen grad på de momenter som trekkes fram i denne.

Ved sin kanalvokterfunksjon har mediene betydelig innflytelse over *befolkningens dagsorden*; hvilke spørsmål og saker befolkningen skal være opptatt av, og dermed også hva den ikke skal være opptatt av.

Mediene tvinger med dette både publikum, politikere og andre samfunnsaktører til å forholde seg til visse journalistisk utvalgte saker eller emner.

Ofte vil det selvfølgelig være begivenhetene selv som styrer mediens fokus. Store begivenheter vil ofte tiltvinge seg offentlighetens oppmerksomhet. Alvorlige kriminalsaker har offentlig interesse uavhengig av mediene, selv om omfanget

disse sakene ofte får i offentligheten nok i stor grad skyldes mediernes fokus.

I andre tilfeller kan det være mediene selv som skaper den offentlige oppmerksomheten om en sak. For det første kan det dreie seg om forhold som nok har stor offentlig interesse i seg selv, men som kanskje ikke ville blitt kjent uten betydelig journalistisk innsats. Det finnes flere eksempler på at ulike former for økonomiske misligheter, bedrageri og korrupsjon er blitt avslørt av en kritisk presse, også i Norge. For det andre kan det dreie seg om saker som i mer egentlig forstand er «medieskapt», f.eks. oppslag om mediekjendisers privatliv.

Hoveddelen av nyhetsformidlingen tilhører nok likevel verken de store begivenhetene eller den undersøkende journalistikken, men en mer rutinepreget utvelgelse blant den store mengden av potensielle saker. Ut fra journalistiske konvensjoner om hva som kvalifiserer som en nyhet, foretar mediene et utvalg blant en mengde saker, hendelser og utspill. Utvalget innebærer samtidig at en rekke saker blir valgt bort og dermed ikke får noen plass i «den redigerte offentlighet».

Det er mange forhold som vil være med på å bestemme dette utvalget. Til dels kan det være tale om etablerte journalistiske nyhetskriterier som vil være mer eller mindre felles for de fleste journalister. Disse kan oppsummeres i stikkord som konsekvens (hvor mange angår det?), nærhet (har det hendt i «vårt» område?), konflikt (er det uenighet, strid?) og avvik (er det oppsiktsvekkende, unormalt?). Siden nyheter ofte må omhandle noe «unormalt» for å bli slått opp, vil pressen tendere til å gi et skjevt utsnitt av virkeligheten. Det kan for eksempel medføre at de som ikke bruker offentlige tjenester, men er avhengige av mediernes rapportering, kan få et mer negativt inntrykk av kvaliteten på tjenestene enn det brukere av tjenestene har.

De vanlige nyhetskriteriene kan virke sammen med andre forhold når det gjelder utvalget av saker. Den markedsituasjonen som for eksempel en avis er i, vil påvirke vektleggingen av nyhetskriteriene. Det er for eksempel betydelig forskjell i den dekningen som gis av kriminalsaker i løssalgssavisen VG sammenliknet med andre typer aviser (Allern 2000). Videre kan utvalget av saker påvirkes av det konkrete mediets rolle og profil, samt den enkelte journalists og redaktørs bakgrunn, interessefelt og politiske overbevisning.

Også den vinklingen mediene velger å gi en sak, vil ha betydning for hvilken oppmerksomhet saken får i offentligheten. En hendelse eller utvikling kan alltid framstilles på ulike måter, og fram-

Boks 7.1 Mediene som informasjonskilde

Statistisk sentralbyrås mediebarometer for 2003 viser medieforbruk en gjennomsnittsdag i 2003. Tid brukt til fjernsyn var i gjennomsnitt 141 minutter, til radio 91 minutter, til avis 32 minutter og til Internett 30 minutter. Undersøkelsen viser videre at 84 pst. så fjernsyn, 77 pst. leste avis, 58 pst. hørte radio og 42 pst. brukte Internett en gjennomsnittsdag i 2003.

Ulike medier har svært ulik betydning som informasjonskilde. For eksempel kan man vanskelig sammenlikne en allmenn nyhetsavis og en typisk lokalradio når det gjelder deres bidrag til samfunnsdebatten. Norsk Gallups «kanalvalgsundersøkelse» søker å kartlegge mediernes ulike egenskaper for brukerne, gjennom å forklare forventninger til og motiver for bruken av de ulike mediene. Regjeringen legger til grunn at det først og fremst er mediernes funksjon som kilde til «generelle nyheter» – dvs. en bred og allmenn oversikt over nyhetsbildet – som er viktig i et demokratiperspektiv. Kanalvalgsundersøkelsen for 2001 viste at det var «aviser og økonomiske blader» som skåret høyest på denne funksjonen, foran «regionaviser», «allmennkringkasting» og «løssalgssaviser». For en nærmere redegjørelse for undersøkelsen vises det til omtalen i St.meld. nr. 57 (2000–2001), kapittel. 2.4.3.

stillingsmåten vil påvirke publikums oppmerksomhet og interesse for saken.

Makt- og demokratiutredningen hevder at siden mediene vil tilpasse seg publikums makt og antallet lesere, lyttere og seere, vil mediene bevege seg bort fra mangfold og smalere tilbud. Den gir imidlertid ikke en nærmere drøfting av om det samlede mediebildet er blitt mer eller mindre mangfoldig. I en studie som gjennomgikk innhold og stoffmengde i 10 aviser i en periode i 1998/1999, konkluderer Sigurd Allern (Allern 2000) med at pressen, inkludert de små lokalavisene, er seriøse og engasjerte på et bredt felt. En hypotese om at avisene er «tabloidiserte» er, ifølge Allern, svekket ved denne undersøkelsen. I den danske maktutredningen (s. 227) refereres det til en studie som har sammenliknet danske aviser i 1967 og 2001. Ifølge studien dekker avisene i 2001 færre emner både i den enkelte avis og samlet, men deknin-

gen av den enkelte historie er mer mangfoldig, med flere forskjellige kilder og flere forskjellige aspekter.

Mediene kan påvirke *befolkningens holdninger* både gjennom å øke oppmerksomheten om visse saker og gjennom den vinklingen mediene velger å gi disse sakene.

Aktiv deltakelse i politikk og samfunnsliv krever kunnskap og innsikt, og dermed tilgang til informasjon og meningsutveksling. Mange spørsmål som det forventes at vi som samfunnsborgere tar stilling til, har vi liten eller ingen førstehåndskunnskap om. Jo fjernere en sak er fra vårt eget lokalmiljø, desto mer avhengige vil vi være av mediens tolkning og framstilling av en sak. Ofte vil mediene være den viktigste kilden til det som skjer i verden. Den informasjon og de inntrykk vi mottar gjennom mediene, vil derfor inngå som en del av vår erfaringsbakgrunn og være med på å påvirke våre valg og vårt syn på verden.

Ved Stortings-, kommune- og fylkestingsvalg blir befolkningen bedt om å foreta valg mellom ulike politiske ideologier og standpunkter, partier og kandidater. Velgerne må her vurdere hvordan partier og politikere har utført sine oppgaver og hvilke planer de har for framtiden. Av det en velger forventes å ta stilling til ved et valg – enten det er tale om økonomisk politikk, internasjonal politikk, sosialpolitikk, næringspolitikk eller kulturpolitikk – er det normalt lite som kan baseres på direkte personlig erfaring. Det er relativt få velgere som faktisk leser partiprogrammene. Selv om en ikke kan se bort fra betydningen av folkemøter og lokalt politisk arbeid, er det ikke til å komme bort fra at velgerne for en stor del må treffe sine valg ut fra den informasjonen som blir formidlet gjennom mediene. Den danske maktutredningen konkluderte med, jf. sitat i kapittel 1.3, at selv om vi har fått en mer mediekritisk befolkning, forhindrer ikke dette at det bildet som formidles av politiske prosesser, ofte er forvrengt og mangelfullt. Det er derfor et dårlig utgangspunkt for politisk stillingstaking.

Et forskningsprosjekt i regi av Institutt for samfunnsforskning som har sett på mediens rolle i forkant av stortingsvalget i 2001, konkluderte bl.a. med at mediene i denne sammenheng syntes å ha vel så stor innflytelse på meningsdannelse som på dagsordenssetting, jf. boks 7.2.

Det er grunn til å tro at mediene påvirker befolkningens holdninger. Samtidig er det klart at den offentlige meningsdannelsen skjer i et komplisert samspill mellom mange aktører – et spill som verken mediene eller de andre aktørene i samfunnsdebatten har full kontroll over. Dessuten vil

publikum ikke motta medieinntrykk passivt, men bearbeide disse aktivt på bakgrunn av personlige erfaringer, kunnskaper og verdier.

Det er et viktig premiss for det representative demokrati at den offentlige mening skal danne grunnlag for *politiske beslutninger*. Mest direkte kommer den offentlige mening til uttrykk gjennom valg, men den kan også komme fram på andre måter, bl.a. gjennom mediens formidling av samfunnsdebatt og meningsuttrynger.

Mediene vil ha samme type innflytelse på meningsdannelsen hos politikere som hos befolkningen for øvrig. I likhet med alle andre vil politikere til daglig motta informasjon, synspunkter og inntrykk fra ulike samfunnsområder gjennom mediene. Denne informasjonen vil danne en del av den erfaringsbakgrunnen som politikere baserer sine politiske synspunkter og beslutninger på.

Videre kan mediene gjennom sin påvirkningskraft på befolkningens dagsorden og meningsdannelse, ha innflytelse på valgresultatene, og dermed på selve sammensetningen av våre politiske organer. Velgernes økende troløshet i forhold til de politiske partiene har gjort mediene til en stadig viktigere arena for valgkampen. Den politiske meningsdannelsen i forkant av valg vil påvirkes både av hvordan partiene formulerer og framfører sine budskap, hvordan mediene velger ut, tolker og beskriver politiske utspill, og endelig hvordan publikum (velgerne) i siste instans oppfatter budskapene, jf. boks 7.2. For eksempel kan utvalg av temaer og hvem som får delta i TV-debatter før valg ha stor betydning for hvilke partier som kan hevde seg med autoritet i debatten.

Den danske maktutredningen trekker fram en rekke enkeltsaker der mediens nyhetsoppslag direkte har fått følger for politiske beslutninger. Samtidig innrømmes det at det er vanskelig å gi en systematisk vurdering av mediens påvirkning på beslutninger. Selv om det synes å være behov for mer systematisk kunnskap om slike spørsmål også i Norge, er det liten grunn til å betvile at mediens makt i en del tilfeller kan være betydelig.

En dansk undersøkelse om medier og demokrati (Lund 2001) viste at hele 42 pst. av journalister som daglig arbeider med nyhetsformidling mener at de som profesjonell faggruppe har *for* stor innflytelse på politiske beslutninger. Synspunktet ble delt av 59 pst. av beslutningstakere og 51 pst. av den øvrige befolkningen.

Mediene påvirker ikke bare politiske beslutninger, men legger også føringer på *beslutningsprosessen*.

Boks 7.2 Medienes rolle under valgkamp

Et forskningsprosjekt i regi av Institutt for samfunnsforskning kalt «*Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet – Valgkampen 2001*» har sett nærmere på tre hovedelementer i samspillet mellom partier, medier og velgere, dvs. partienes strategier i forhold til medier og velgere, mediens form og innhold og velgernes reaksjoner. Undersøkelsen ble publisert høsten 2004 i boken «*I valgkampens hete*» (Aardal m.fl. 2004).

For det første har forskerne undersøkt partienes valgkampstrategier gjennom en rekke intervjuer med partienes politiske og organisatoriske ledere før og etter valget. Så godt som alle de spurte mente at mediene spilte en sterkere rolle under valgkampen i 2001 enn noen gang før. Forskerne konstaterer ellers at mediens dominans «*gir seg utslag i at de fleste av partiene gir egne kandidater en omfattende medietrening.*»

Forskerne har dernest sett på hvordan partienes politikk fanges opp og kommer til uttrykk i sentrale medier. Forskerne fant iøynefallende likheter i pressens dekning av partier og politikk, noe som kan gi dekning for å hevde at mediene jager «*i flokk*» når de rapporterer fra valgkampen. De mente videre å kunne se en utvikling der innholdet i større grad kobles opp til «*sentrale nyhetskriterier*», for eksempel i form av mer personorientert og underholdningspreget journalistikk.

Endelig har forskerne sett på velgernes reaksjoner. Et hovedfunn i undersøkelsen er at mediene synes å ha vel så stor innflytelse på hva velgerne skal mene (meningsdannelse), som på hva de skal mene noe om (dagsordensetting). Bl.a. ser man at velgerne i betydelig grad endrer oppfatning av hvilke partier som er best i stand til å håndtere aktuelle saker (såkalt sakseierskap), særlig når det gjelder de sakene som dominerer mediens dekning av valgkampen. Samtidig finner forskerne flere forhold som tyder på at valgkampen og mediens dekning av denne ikke bidro til å øke engasjementet og interessen for valget. Andelen som faktisk stemte var blant annet betydelig lavere enn andelen som sa de kom til å stemme i begynnelsen av valgkampen.

Makt- og demokratiutredningen mener å kunne konstatere at mediene er blitt mer «*personfokusede, intimiserende og pågående kritiske overfor politikken og næringslivets aktører*» (sluttboken s. 127). Den trekker også fram at mediene spiller en avgjørende rolle for hvilket omdømme politikere får. «*Mediene avgjør hvem som skal forgylles og hvem som skal miste glans i det politiske liv*» (s. 129).

I de tilfellene der nyhetsmediene presenterer «skandaler» og avsløringer om næringslivstopper eller politikere, kan medietrykket bli knusende. At ledende nyhetsmedier definerer noe som en «skandale» vil gjerne ha en selvforsterkende virkning. Journalister blir satt til å følge saken videre, og disse vil produsere materiale for å forsvare den redaksjonelle prioriteringen av saken. I kombinasjon med en journalistisk selvforståelse, som Makt- og demokratiutredningen betegner som å «*stå på folkets side i avsløringen av de mektige*», kan dette medføre at mediens dekning kan bli uforholdsmessig og skjev i forhold til sakens realiteter. Det kan i slike saker være behov for at pressen vurderer sin rolle nærmere. Det er også gode eksempler på at dette blir gjort.

Flere av høringsinstansene peker på at mediens «tabloidisering» og fokus på enkeltsaker gjør det vanskelig å få oppmerksomhet om de prinsipielle sidene ved en sak. Økt konkurranse, kombinert med den teknologiske utviklingen på mediefeltet, bidrar dessuten til å drive fram et raskere tempo i informasjonsformidlingen. Internett gir mulighet for nærmest umiddelbar publisering. Dette skjerper konkurransen om å være først ute og skaper nye utfordringer når det gjelder kildekritikk, personvern osv.

Den viktige rollen mediene har når det gjelder dagsordensetting og meningsdannelse gjør at mediens logikk og formidlingsformer har en tendens til å smitte over på andre områder. Den som vil henvende seg til offentligheten er tvunget til å forholde seg til mediene og til deres utvelgelse, vinkling og framstilling av nyheter. Massemediene kan dermed bidra til at også politikken vris bort fra det langsiktige og prinsipielle og over mot det dagsaktuelle og personlige. Tilsvarende kan det økte tempoet i nyhetsformidlingen være med på å drive opp tempoet i politiske og samfunnsmessige beslutningsprosesser.

7.4.3 Hvem har makt over mediene?

Når mediene har makt i samfunnet, bl.a. på grunn av innflytelse på den politiske meningsdannelsen, blir det interessant å spørre hvem som i sin tur har makt over mediene.

Medienes rolle når det gjelder kritikk av offentlig maktutøvelse gjør det kanskje særlig viktig å sikre mediernes redaksjonelle uavhengighet mot inngrep fra *politiske myndigheter*.

Tradisjonelt har truslene mot mediernes uavhengighet ofte kommet fra myndighetene. Mediernes uavhengighet i redaksjonelle spørsmål, både fra myndigheter, eiere og andre, er satt opp som ett av hovedmålene for mediepolitikken, jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001). Politiske virkemidler overfor mediene – enten det er tale om regulering, tilskuddsordninger eller annet – kan kompromittere denne uavhengigheten. Det er derfor viktig at slike virkemidler blir utformet og forvaltet på en måte som sikrer tilliten til mediernes uavhengighet.

Ytringsfrihetskommisjonen pekte på utviklingen i retning av *eierkonsentrasjon i mediemarkedet* som det «*mest påtrengende problem*» på medieområdet i dag. Eierskapskonsentrasjon kan undergrave det reelle mediemangfoldet ved at kontrollen med hvilken informasjon og hvilke meninger som slipper igjennom disse kanalene havner på noen få hender. I rapporten «*Hvem eier norske massemedier?*» konkluderer Helge Østbye (Østbye 2000) på den ene siden med at det «*er ikke noe som tyder på at det er et utbredt fenomen at slike eiere griper inn i de daglige redaksjonelle prosessene eller gir direktiver om hvordan bestemte saker eller sakstyper skal behandles.*» Samtidig peker han på at eierne kan utøve innflytelse på mange forskjellige måter, for eksempel gjennom ressursfordeling, formålsangivelser, ansettelse av redaktør osv. Han peker også på muligheten for mer uformell innflytelse over det redaksjonelle innholdet: «*Ved hjelp av teorier om makt og påvirkning [...] er det mulig å sannsynliggjøre et system der journalister og redaktører – i situasjoner der de må velge – vil ha en viss strukturell tilbøyelighet til å velge stoff og vinklinger som ikke irriterer eierne.*» Denne typen maktutøvelse vil gjerne være skjult og dermed vanskelig å påvise, bl.a. fordi den «*kommer i konflikt med mye av ideologien i mediene.*»

Medieeierskapsloven hviler på en forutsetning om at eierne kan utøve en innflytelse over de redaksjonelle produktene som er uforenlig med lovens formål om å «*fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud*». I Ot.prp. nr. 81 (2003–2004) konkluderer Regjeringen med at til tross for at man ikke kan dokumentere at dagens norske medieeiere griper inn i redaksjonelle spørsmål, er det behov for å opprettholde lovreguleringen av medieeierskap. Regjeringen viser her for det første til at det er svært vanskelig å påvise eventuell eierinnflytelse over de redaksjonelle produktene. For det andre vises det

til at forholdene i Norge kan komme til å endre seg, for eksempel i form av endrede maktforhold, nye typer eiere og endrede holdninger til prinsippet om redaksjonell frihet.

I den grad mediene har makt, vil medieomtale ha en politisk eller økonomisk verdi (positiv eller negativ) for selskaper, organisasjoner eller politiske partier. Dette skaper et behov for å kunne kontrollere eller påvirke den informasjonen som formidles gjennom mediene.

I de nordiske landene har *PR-byråene* vokst raskt og driver aktiv rekruttering av nyhetsjournalister og politikere. Framveksten av en PR-bransje og den økte vekten som blir lagt på mediestrategier og informasjonsmedarbeidere både i privat og offentlig virksomhet er en sikker indikasjon på at mediene oppfattes å ha stor påvirkningskraft, både på dagsordensetting, publikums holdninger og politiske beslutninger. Sigurd Allern (Allern 2001) anslår at antallet informatører i Norge på heltid og deltid har passert 4000, noe som «*svarer til halvparten av antall fagorganiserte journalister i Norge og er om lag like mange som antall journalister og redaktører i mediernes nyhetsredaksjoner.*»

Årsaken til dette kan dels finnes i det positive, dvs. at medieomtale kan gi positiv oppmerksomhet og dermed en «*reklameeffekt*». Videre kan man gjennom medieomtale sette saker på den politiske dagsorden og påvirke politiske vedtak i egen favør. På den andre siden er det også mulig at mediene kan grave fram informasjon som en aktør ikke ønsker offentliggjort. Kritisk journalistikk og «*avsløringer*» kan gjøre at en person, et selskap eller en organisasjon blir stilt i et dårlig lys på en måte som kan få både økonomiske konsekvenser og konsekvenser for omdømmet.

Medievirksomhet er kommersiell virksomhet, underlagt bedriftsøkonomiske krav til inntjening og kostnadskontroll. Jakten på informasjon dreier seg derfor om å anvende begrensede ressurser. Kostnader i form av arbeidstid og penger må hele tiden vurderes. Det vil være ressursbesparende å bruke kildemateriale som er lett tilgjengelig og som krever lite bearbeidelse for å kunne presenteres i et journalistisk format. Jo dyktigere kilden har tilrettelagt en sak journalistisk, desto større sjanse er det derfor for at den blir prioritert som en nyhet. Problemet med dette er ifølge Allern «*dels at seriøs, maktkritisk journalistikk er en mangelvare, men også at få redaksjoner er aktive talerør for de interessene som ikke taler fra etablerte maktposisjoner.*» Gjennom PR-bransjen omdannes politiske og journalistiske nettverk til en vare, noe som kan favorisere økonomisk ressurssterke grupper.

Pressens bruk av lett tilgjengelig kildemateriale fra «profesjonelle kilder» vil først og fremst være problematisk dersom kildenes identitet holdes skjult. Ytringsfrihetskommisjonen påpeker at hovedregelen i «*Vær Varsom-plakaten*» er åpenhet om kildene, jf. NOU 1999: 27 s. 57f. Kommisjonen så en tendens til at kildevernet påberopes så ofte at unntaket blir regelen. Dette er, ifølge kommisjonen, «*svært uheldig, ikke minst for mediene selv. Det kan synes underlig at de, i en situasjon der de i noen grad må sies å kjempe for sin troverdighet og [...] trues av kildenes profesjonalisering, ikke i større grad gjør det til en dyd å oppgi kilder. Det er et enkelt grep som kan beskytte mot aggressive kilder og skape troverdighet hos publikum.*»

7.5 Myndighetenes rolle og ansvar på medieområdet

7.5.1 Innledning

Stortinget vedtok 30. september 2004 en ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven. Bestemmelsen slår fast at «demokrati» er en av tre hovedbegrunnelser for ytringsfriheten sammen med «*sanhedssøgen*» og «*individets frie meningsdannelse*». Enhver begrensning i ytringsfriheten må kunne forsvares holdt opp mot disse begrunnelsene. Vedtaket satte sluttstrek for et arbeid som startet med oppnevningen av Ytringsfrihetskommisjonen i 1996.

Et viktig ledd i dette arbeidet har vært å trekke opp grensene mellom mediens frihet og andre sentrale hensyn og rettigheter som personvern, privatlivets fred, rikets sikkerhet, helse, moral osv. Den vedtatte grunnlovsbestemmelsen fastslår dermed de helt grunnleggende rammene både for mediens maktutøvelse i samfunnet og for offentlig mediepolitikk og medieregulering.

Sjette ledd i bestemmelsen slår fast statens plikt til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, det såkalte infrastrukturkravet. Mediens makt og demokratiske rolle gjør mediene til en sentral del av ytringsfrihetens infrastruktur. Mediepolitikken er dermed et viktig ledd i myndighetenes oppfølging av dette ansvaret. Utviklingen i teknologiske muligheter og bruken av Internett gjør IKT til en svært viktig del av samfunnets infrastruktur for ytringsfrihet. Denne rollen for IKT og dermed behovet for IKT-kompetanse vil øke i framtiden. For å unngå digitale klasseskiller og sikre deltakelse for alle, vil den overordnede IKT-politikken være av stor betydning.

Regjeringen understreker at det offentlige ansvaret for mediepolitikken ikke opphever medi-

enes eget ansvar for å ivareta og utvikle sin samfunnsrolle. Med begrunnelse i mediens særskilte samfunnsoppdrag, har samfunnet innrømmet medienæringen visse fordeler, bl.a. økonomiske støtteordninger og en særlig fri stilling. Både samfunnsrollen i seg selv og de privilegiene som denne rollen fører med seg, forplikter.

7.5.2 Mediemangfold

For å sikre befolkningen tilgang til et bredt spekter av informasjon og meningsytringer, er det et viktig mediepolitisk mål å opprettholde et mangfold av medier. I begrunnelsen for forslaget om å grunnlovsfeste «infrastrukturkravet», understreket Ytringsfrihetskommisjonen viktigheten av et institusjonelt mangfold av kanalvoktere og i eierstrukturene. Ifølge kommisjonen er det kun ved denne type mangfold at man kan forvente at den nødvendige kritikk kan tre i funksjon.

Ulike virkemidler bidrar i dag til å sikre mediemangfold. Økonomiske virkemidler på medieområdet er i dag først og fremst rettet mot den trykte pressen, dels fordi det er antatt at avisene har en særlig betydning for ytringsfrihet og offentlig debatt, og dels på grunn av enkelte strukturelle forhold ved avismarkedet. De viktigste virkemidlene er nullsatsen for merverdiavgift på aviser, som i utgangspunktet kommer alle aviser til gode, og pressestøtten, som er målrettet mot aviser med svak økonomi og konkurransekraft. Et annet viktig virkemiddel er lisensfinansieringen av NRK. Som lisensfinansiert allmennkringkaster har NRK større økonomisk frihet enn andre medier. Til gjengjeld er NRK underlagt strengere forpliktelser til å ivareta interessene til minoriteter og særskilte grupper. Kongsesjonene for riksdekkende kommersiell kringkasting inneholder programkrav som også bidrar til å sikre mangfoldet i programtilbudet.

Lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting (medieeierskapsloven) ble vedtatt 13. juni 1997. Bakgrunnen var en utvikling i retning av eierkonsentrasjon i medienæringen de senere årene. Loven gir Medietilsynet fullmakt til å gripe inn overfor et erverv som gir en aktør en betydelig eierstilling i mediemarkedet i strid med lovens formål om å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud. Grunnlaget for lovgivningen er nylig blitt vurdert på nytt i Ot.prp. nr. 81 (2003–2004). Regjeringen konkluderer her med at det fremdeles er behov for en eierskapslov. Det vises bl.a. til at en svært dominerende eierposisjon i mediemarkedet gir en potensiell påvirkningskraft på opinionen som, om den

skulle bli utnyttet, kan undergrave de demokratiske beslutningsprosessene i samfunnet. I proposisjonen ble det på den ene siden foreslått å heve den nasjonale eierskapsgrensen til 40 pst. av markedene for hhv. dagspresse, fjernsyn og radio, samt å oppheve adgangen til å gripe inn mot eierkonsentrasjon på lokalt nivå. På den andre siden ble det lagt fram forslag om nye regler om mediekonsentrasjon (dvs. eierskap innenfor flere mediemarkeder), og om å utvide lovens virkeområde til å gjelde elektroniske medier og samarbeidsavtaler. Under behandlingen sluttet Stortinget seg til samtlige lovforslag, jf. Innst. O. nr. 13 (2004–2005).

7.5.3 Informasjonskanaler på siden av «den redigerte offentlighet»

I utgangspunktet spiller massemediene som kanalvoktere og selvstendige samfunnskritiske institusjoner en viktig rolle som mellomledd mellom politikken og befolkningen. Samtidig er det klart at medienes arbeidsmåter og presentasjonsformer i stor grad påvirker både hvilken informasjon som kommer ut i offentligheten, og hvordan denne informasjonen blir oppfattet. En «redigert offentlighet» krever derfor at politikere og andre aktører tilpasser seg medienes virkemåte når de søker innflytelse.

Regjeringen ser en fare for at dette kan påvirke politikken innhold og offentlige beslutningsprosesser på en uheldig måte. For eksempel kan medienes fokus på enkeltsaker og personspørsmål gjøre det vanskeligere å finne rom for, og skape oppmerksomhet om, de viktige prinsipielle spørsmålene og de lengre linjene i politikken. Etter Regjeringens vurdering er det derfor viktig å sikre en mulighet for innhenting og formidling av informasjon på siden av «den redigerte offentligheten».

Internett-teknologien åpner på en helt annen måte enn tidligere for at publikum kan søke fram informasjon selv, også fra originalkilder i inn- og utland. Dette kan – i det minste i teorien – gjøre publikum mindre avhengig av massemedienes utvalg og saksframstillinger. Internett har også senket de praktiske og økonomiske tersklene for publisering. Gjennom Internett kan politiske partier, offentlig forvaltning, organisasjoner, selskaper og enkeltpersoner kommunisere direkte med publikum, uten massemedienes mellomkomst. Det kan videre nevnes at det både nasjonalt og internasjonalt nå er flere TV-kanaler som sender uredigerte innslag fra politiske begivenheter. NRK Stortinget er for eksempel en kanal som sender alt som sies under møtene i Stortinget og Odelstinget.

Både Regjeringens moderniseringsprogram og eNorgeplanen har som en av sine målsettinger å sikre åpenhet, innsyn og demokratisk deltakelse gjennom bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

I St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* gikk Regjeringen inn for å oppheve dagens totalforbud mot reklame for politiske budskap og livssyn i fjernsyn. Forslaget ble bl.a. begrunnet med at slik reklame gir mulighet for direkte kommunikasjon mellom ytrer og mottaker. Demokratifinansieringsutvalget, jf. NOU 2004: 25, har utredet ulike modeller for politisk fjernsynsreklame. Det minst restriktive alternativet begrenser bruken av politisk reklame til tiden før valg, men legger ikke begrensninger på hvem som kan kjøpe politisk reklame og omfanget av reklametiden. Det mest restriktive alternativet avgrensner også bruken av reklamen til tiden før valg, men forbeholder i tillegg politisk reklame til politiske partier og har begrensninger på omfanget. Utvalget har videre betydelige motforestillinger mot en ordning som pålegger fjernsynsselskaper å stille gratis sendetid til rådighet for de politiske partiene. Utvalgets innstilling har vært på høring, og Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en odelstingsproposisjon i vår.

7.5.4 Minoriteter og smale grupper

Gjennom utvalg og vinkling av informasjon spiller mediene også en viktig rolle når det gjelder å definere samfunnets holdninger til smale grupper i samfunnet, enten det er tale om språklige og etniske minoriteter, funksjonshemmede, homofile eller andre. Minoriteter vil normalt befinne seg i en ikke-dominerende stilling i samfunnet. Spenningsforholdet mellom medienes makt og minoritetenes avmakt reiser særlig to spørsmål:

1. Medienes framstilling av minoriteter og andre smale grupper, jf. synspunkter fra høringsinstanser om underrepresentasjon og systematisk negativ vinkling i medienes omtale av etniske minoriteter.
2. Minoriteters og andre smale gruppers tilgang til informasjon og ytringskanaler.

Hvordan og i hvilken grad ulike minoriteter blir omtalt i mediene er redaksjonelle spørsmål. Innenfor de generelle rammene som lovgivningen fastsetter – bl.a. gjennom regler om ærekrenkelsler, diskriminering osv. – må ansvaret for det redaksjonelle innholdet av prinsipielle grunner ligge hos mediene alene. En annen ting er at dette selvfølgelig stiller store krav til det medieetiske systemet og

til rollebevissthet både i mediernes organisasjoner og i den enkelte redaksjon.

Minoriteter og andre smale grupper er – som alle andre – avhengige av mediene som kilde til informasjon og samfunnsdebatt for å kunne ta aktivt del i valg og samfunnsliv for øvrig. Samtidig er dette grupper som i mange tilfeller vil være mindre kommersielt interessante, bl.a. som målgrupper for annonsører. I et kommersielt mediesystem er det derfor en fare for at minoritetene vil stå uten et tilstrekkelig informasjonstilbud eller reelle ytringskanaler.

Det er et viktig mål for Regjeringen å begrense forskjellene i informasjons-, kunnskaps- og kulturressurser mellom ulike deler av befolkningen. Dette gjør det nødvendig å sikre grunnlaget for etablering og drift av medier som retter seg mot og som kan fungere som talerør for minoriteter og andre smale grupper i befolkningen.

Kultur- og kirkedepartementet forvalter i dag ulike tilskuddsordninger som er særskilt rettet mot minoritetsmedier, bl.a. tilskudd til samiske aviser og tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner. I tillegg mottar ulike publikasjoner øremerkede tilskudd over departementets budsjett. Regelverket for tilskuddsordningen for lokalkringkastingsformål slår fast at «*Ved tilskudd til lokalradioformål skal det tas særlig hensyn til søknader fra etniske og språklige minoritetsgrupper*». I tillegg inneholder både NRKs vedtekter og konsesjonene for riksdekkende fjernsyn og radio krav om et programtilbud for «*brede og smale*» lytter- eller seergrupper, samt særlige krav til tilbudet for den samiske befolkningen.

Det er også etablert ulike tiltak som har til hensikt å sikre et informasjonstilbud for mennesker med ulike funksjonshemninger, bl.a. tilskudd til lettlestavisen Klar Tale. Etter en vedtektsendring 14. juni 2004 slår dessuten NRKs vedtekter fast at «*Allmennkringkastingstilbudet i fjernsyn skal gjøres tilgjengelig for døve og hørselshemmede ved at NRK skal ta sikte på at alle programmene skal tekstes.*» Det kan også nevnes at Kultur- og kirkedepartementet høsten 2004 satte i gang en toårig forsøksordning med teksting av kinofilm for hørselshemmede. Midlene går til teksting av noen utvalgte norske filmer, hvor alle kopier tekstes. Formålet er å gjøre norske filmer som vises på kino mer tilgjengelige for hørselshemmede.

7.5.5 Troverdighet, uavhengighet og ansvar

I den grad mediene har makt, er den basert på den troverdigheten mediene har, enten som arena (dvs. tilliten til at utvalg og framstilling av saker er

sannferdig og relevant) eller aktør (dvs. tilliten til at de synspunkter og resonnementer som fremmes er rimelige og basert på sakkunnskap). Når medieoppslag kan tvinge politikere eller næringslivstopper til å svare på anklager, i noen tilfeller til og med til retrett eller avgang, er det fordi allmennheten har tillit til riktigheten i den informasjonen som blir formidlet. Slik troverdighet forutsetter redaksjonell uavhengighet – både fra staten, politiske partier, medieeiere, kilder og andre. Ikke minst forutsetter det allmenn tillit til at mediene er uavhengige.

Dersom mediene skal kunne fungere som troverdige informasjonskilder og talerør for befolkningen, er det for det første viktig at det framgår hvem som står bak de opplysninger og synspunkter som blir publisert, dvs. hvem som er mediernes kilder. For det andre er det viktig å sikre at publikum har tilgang til alternative informasjonskilder. Det første er hovedsakelig et medieetisk spørsmål og ansvaret for dette må ligge hos mediene selv. Indirekte kan myndighetene likevel bidra, f.eks. gjennom økonomiske virkemidler, til at mediene har mulighet for å sette inn de redaksjonelle ressursene som kreves for å utøve en forsvarlig kildekritikk og foreta selvstendige redaksjonelle vurderinger. I tillegg kan myndighetene bidra til å opprettholde et mediemangfold som kan sikre publikum tilgang til alternative informasjonskilder.

Medienes fokus på enkeltsaker og personspørsmål, gjerne med kortsiktig tidshorisont, representerer en utfordring både for den opplyste offentlighet og for det politiske systemet. Det er behov for grundig å vurdere ulike spørsmål og de langsiktige konsekvenser av mulige handlingsvalg. Regjeringen vil fortsatt bidra til slik langsiktighet i det politiske arbeidet. *Kulturpolitikk fram mot 2014*, jf. St.meld. nr. 48 (2002–2003), *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*, jf. St.meld. nr. 8 (2004–2005), og *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*, jf. St.meld. nr. 12 (2004–2005), er eksempler på stortingsmeldinger som har bidratt og kan bidra til vektlegging av langsiktige hensyn i det politiske arbeidet. Regjeringen vil dessuten bidra til langsiktig kunnskapsutvikling ved fortsatt satsing på forskning.

Drøftingen over viser at mediene selv har betydelig makt i samfunnet. Med utgangspunkt i idealet om uavhengighet, er mediene imidlertid ikke underlagt den samme type kontroll som for eksempel forvaltningen. Dette stiller store krav til mediernes refleksjon om egen makt og egen rolle, samt et velfungerende system for intern og gjensidig kontroll.

Prinsippet om at medieetikk i utgangspunktet må være et redaktøransvar er slått fast ved flere anledninger, bl.a. ved Stortingets behandling av mediemeldingen i 2002, jf. St.meld. nr. 57 (2000–2001) og Innst. S. nr. 142 (2001–2002), og spørsmålet om å opprette et offentlig medieombud i 1997, jf. Ot.prp. nr. 77 (1996–97). Den etiske selvjustisordningen for mediene forvaltes i dag av Pressens Faglige Utvalg (PFU) og Norsk Presseforbund. Grunnlagsdokumentet for PFUs virksomhet er «Vær Varsom-plakaten» som ble vedtatt av Norsk Presseforbund i 1936. Regjeringen ser det som positivt at den reviderte «Vær Varsom-plakaten» som trådte i kraft 1. januar 2002 slår fast at *«Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle.»*

Under behandlingen av St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* støttet Stortinget et forslag om å lovfeste prinsippene bak Redaktørplakaten, jf. Innst. S. nr. 270 (2003–2004), forutsatt at det blir vedtatt en grunnlovsbestemmelse som åpner for dette. Det er klart at den nye

§ 100 i Grunnloven som ble vedtatt i september 2004 ikke er til hinder for en slik lovfesting. I dag skjer medieinvesteringer ofte på tvers av landegrensene. En kan derfor ikke utelukke at det kan komme eiere inn på det norske mediemarkedet som ikke har den samme respekt og forståelse for prinsippet om redaksjonell frihet som norske medieiere tradisjonelt har hatt. En lovfesting kan styrke stillingen til redaktørinstituttet og slik være et viktig supplement til medieeierskapsloven. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et forslag til lovregulering.

Statsministerens kontor

t i l r å r :

Tilråding fra Statsministerens kontor av 4. mars 2005 om Makt og demokrati blir sendt Stortinget.

Litteratur

- Allern, Sigurd (2000): Det står i avisen. I NOU 2000: 15, *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*, Vedlegg 4.
- Allern, Sigurd (2001): Kildene og mediemakten. I Martin Eide (red.), *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Barth, Erling og Dale-Olsen, Harald (2004): Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i et 30 års perspektiv. I *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 1 2004.
- Barth, Erling, Røed, Marianne, og Torp, Hege (2002): *Towards a closing of the gender pay gap, Country report Norway*. Likestillingssenteret.
- Beretning nr. 6 Folketinget (1996–97) *Beretning fra Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark*
- Berglund, Frode (2003): Ungdom og valgdeltakelse. I Fredrik Engelstad, og Guro Ødegård (red.), *Ungdom, makt og mening*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- B.innst. S. nr. 2 (1997–98) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1998*
- Bjørklund, Tor (2005): Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet. I Jo Saglie og Tor Bjørklund (red.) *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Gyldendal 2005 (kommer).
- Bjørklund, Tor og Saglie, Jo (2000): *Lokalvalget i 1999 Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2000: 12.
- Bye, Torstein, von der Fehr, Nils-Henrik Mørch, Riis, Christian og Sørgard, Lars (2003): *Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet*. Oslo/Bergen.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (2001): New Public Management i norsk statsforvaltning. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten – Reformert, makt og styring* Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo. Gyldendal.
- Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi (2003): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi november 2003*
- Dokument nr. 8:02 (2003–2004) *Forslag fra stortingsrepresentantane Åslaug Haga og Marit Arnstad om etablering av eit lokaldemokratisk idéutvalg*
- Dokument nr. 8:04 (2003–2004) *Forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om oppnevning av en kommisjon for lokaldemokrati*
- Dokument nr. 8:57 (2003–2004) *Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Ingebrigt S. Sørfohn, May Britt Vihovde, Bjørg Tørresdal og Torbjørn Hansen om endringer i Stortingets forretningsorden og bevilgningsreglement*
- Dokument nr. 8:76 (2003–2004) *Forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm, Lodve Solheim, Ulf Erik Knudsen og Christopher Stensaker om gjennomføring av forsøk med elektronisk stemmegivning, inkludert over internett, som et grunnlag for en fremtidig modernisering av valgloven*
- Dokument nr. 8:83 (2003–2004) *Forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Siri Hall Arnøy om tiltak for å øke valgdeltakelsen*
- Dokument nr. 12:8 (1999–2000) *Grunnlovsforslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen og Lars Sponheim om endringer av Grunnloven §§ 54, 63, 68, 71, 79 og 112 (Opppløsningsrett)*
- Dokument nr. 12:9 (1999–2000) *Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112 (Opppløsningsrett)*
- Dokument nr. 12:1 (2003–2004) *Grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solheim, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten)*
- Dokument nr. 12:2 (2003–2004) *Grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 15 (ny), 20, 23, 82 (ny), 86 og 87 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur)*
- Dokument nr. 12:10 (2003–2004) *Grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engeset og André Dahl om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112 (Opppløsningsrett)*

- Dokument nr. 12:13 (2003–2004) *Grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv*
- Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*
- Eide, Erling (2002): Politikernes – ikke politikken – tilbaketrekning. *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2/2002.
- Gloppen, Siri (2004): Rettstat og demokrati. I Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*, 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (2001): Mellom politikk og marked – organisering av statlig næringsdrift. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Heidar, Knut og Saglie, Jo (2002): *Hva skjer med partiene?* Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Hellevik, Ottar og Bjørklund, Tor (1995): Velgerne og kvinnerepresentasjonen. I Nina Raam (red.): *Kjønn og politikk*. Oslo: Tano.
- Hind, Roar (2003): *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale undersøkelse i 2003*.
- Holmquist, Tone (2004): *Sjelden gjennomslag for innbyggere*. Artikkel Kommunal Rapport September 2004.
- Hovi, Jon og Rasch, Bjørn Erik (1993): *Strategisk handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hylland, Aanund (2001): Offentlige organer med delvis uavhengighet. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring* Makt og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Håland, Inger og Daugstad, Gunnlaug (2003): *Den kjønnsdelte arbeidsmarknaden*. Samfunnsspeilet nr. 6 2003, Statistisk Sentralbyrå.
- Innst.O. nr. 91 (1998–1999) *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om pasientrettigheter (pasientrettighetsloven)*
- Innst. O. nr. 81 (2001–2002) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*
- Innst. O. nr. 64 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) mv.*
- Innst. O. nr. 102 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven)*
- Innst. O. nr. 126 (2002–2003) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefrihet i grunnsopplæringa*
- Innst. O. nr. 4 (2003–2004) *Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester mv. og lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (Rusreform II og rett til individuell plan)*
- Innst. O. nr. 92 (2003–2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringsloven og friskoleloven*
- Innst. O. nr. 13 (2004–2005) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*
- Innst. S nr. 167 (1975–76) *Innstilling fra den forsterkede justiskomite om gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett.*
- Innst. S. nr. 310 (1984–1985) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Maktutredningen*
- Innst. S. nr. 243 (1996–1997) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet. Vedlegg 1. Innstilling fra utvalget for vurdering av reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*
- Innst. S. nr. 174 (2000–2001) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*
- Innst. S. nr. 307 (2000–2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- Innst. S. nr. 142 (2001–2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i yringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*
- Innst. S. nr. 110 (2002–2003) *Innstilling fra kommunalkomiteen om samepolitikken*
- Innst. S. nr. 168 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredning i stortingssesjonen 2001–2002*
- Innst. S. nr. 210 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*

- Innst. S. nr. 222 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om statlige tilsyn*
- Innst. S. nr. 259 (2002–2003) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*
- Innst. S. nr. 115 (2003–2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og May Britt Vihovde om oppnevning av en kommisjon for lokaldemokrati*
- Innst. S. nr. 142 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2002–2003*
- Innst. S. nr. 154 (2003–2004) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.*
- Innst. S. nr. 204 (2003–2004) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Ingebrigt S. Sørfonn, May Britt Vihovde, Bjørg Tørresdal og Torbjørn Hansen om endringer i Stortingets forretningsorden og bevilgningsreglement*
- Innst. S. nr. 219 (2003–2004) *Innstilling fra kommunalkomiteen om styringsforhold på utlendingsfeltet*
- Innst. S. nr. 268 (2003–2004) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring*
- Innst. S. nr. 270 (2003–2004) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100, forslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim om endring av Grunnloven § 100 (Ytringsfrihet) og forslag fra Gunnar Kvassheim og Lars Sponheim om ny § 100a i Grunnloven (Offentlighetsprinsippet)*
- Innst. S. nr. 34 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Siri Hall Arnøy om tiltak for å øke valgdeltakelsen*
- Innst. S. nr. 35 (2004–2005) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm, Lodve Solheim, Ulf Erik Knudsen og Christopher Stensaker om gjennomføring av forsøk med elektronisk stemmegivning, inkludert stemmegivning over internett, som et grunnlag for en fremtidig modernisering av valgloven*
- Justis- og politidepartementet (2004). *Vold i nære relasjoner* (2004–2007)
- Kitterød, Ragni Hege (2002): *Fortsatt nedgang i kvinners tid til husarbeid på 1990-tallet*. Samfunnsspeilet nr. 4–5 2002, Statistisk Sentralbyrå
- Koch, Ida Elisabeth, Røberg, Kristine, Schaumburg-Müller, Sten og Vedsted-Hansen, Jens (2004): *Menneskerettigheter og magtfordeling. Domstolskontroll med politiske prioriteringer*. Magtudredningen. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lie, Einar (2001): *Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken*. I Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.), *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring* Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Lund, Anker Brink (2001): *Forskning om medier og demokrati*. Danske Dagblades Forenings debatserie nr. 16, 2001.
- Mattson, Ingvar (1995): *Private Members' Initiatives and Amendments*. I Herbert Døring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- NOU 1972: 16 *Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett*
- NOU 1982: 3 *Maktutredningen, Sluttrapport*
- NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*
- NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*
- NOU 1995: 13 *Kostnader ved skolestart for seksåringer*
- NOU 1998: 5 *Reform 97 – Investeringer i skolelokaler*
- NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne Sted – Forslag til ny Grunnlov § 100*
- NOU 2000: 4 *Om grunnlaget for inntekstoppgjørene 2000*
- NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*
- NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*
- NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*
- NOU 2003: 7 *Tilleggsskatt m.m.*
- NOU 2003: 13 *Konkurransesevne, lønnsdannelse og kronekurs*
- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*
- NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*
- NOU 2003: 31 *Retten til et liv uten vold – Menns vold mot kvinner i nære relasjoner*
- NOU 2004: 1 *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida*
- NOU 2004: 10 *Om grunnlaget for inntekstoppgjørene 2004*
- NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*
- NOU 2004: 19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*.

- NOU 2004: 25 *Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansieringens åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame*
- NOU 2004: 29 *Kan flere jobbe mer? Deltid og under-sysselsetting i norsk arbeidsliv*
- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*
- Ot.prp. nr. 13 (1992–1993) *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover*
- Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) *Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2)*
- Ot.prp. nr. 77 (1996–1997) *Om lov om endringer i kringkastingsloven (Medieetikk mv)*
- Ot.prp. nr. 46 (1997–1998) *Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*
- Ot.prp. nr. 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*
- Ot.prp. nr. 52 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre mv.)*
- Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) *Om lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)*
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001) *Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerpning av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.)*
- Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) *Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*
- Ot.prp. nr. 3 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. og i enkelte andre lover (statlig overtakelse av deler av fylkeskommunens ansvar for tiltak for rusmiddelmissbrukere)*
- Ot.prp. nr. 9 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og lov 19. juni 1997 nr. 62 om familievernkontorer (familievernkontorloven) m.v.*
- Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)*
- Ot.prp. nr. 54 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)*
- Ot.prp. nr. 55 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. og lov om helsetjenesten i kommunene (rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning)*
- Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)*
- Ot.prp. nr. 97 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styre i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.)*
- Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.*
- Ot.prp. nr. 81 (2003–2004) *Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*
- Ot.prp. nr. 86 (2003–2004) *Om lov om endring i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og enkelte andre lover*
- Ot.prp. nr. 7 (2004–2005) *Om lov om endringer i folketrygdlova (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptjening)*
- Ot.prp. nr. 21 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*
- Ot.prp. nr. 31 (2004–2005) *Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)*
- Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*
- Ot.prp. nr. 34 (2004–2005) *Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsnemndslova)*
- Ot.prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*
- Ot.prp. nr. 42 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 18. mai 1990 nr. 11 om stadnamn m.m.*
- Ot.prp. nr. 44 (2004–2005) *Om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkestinget og kommunestyre (valgloven)*
- Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- Petersson, Olof (2003): Den siste maktutredningen?, *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 4/2003.
- Petersson, Olof, Karvonen, Lauri, Smith, Eivind og Swedenborg Birgitta (2004): *Demokratens grundlag*. Demokratirådets rapport 2004. Stockholm: SNS forlag.
- Petersen, Torunn, Eikjok, Jorunn og Keskitalo, Aili (2002): *Vil de ikke eller slipper de ikke til? En undersøkelse av den lave kvinnerepresentasjonen på Sametinget i Norge*. Nordisk Samisk Institutt.

- Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*. Stockholm.
- Rasch, Bjørn Erik (2001): *Budsjettbehandlingen i Stortinget. Bør alternativ votering benyttes?* Rapport nr. 29. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Unipub forlag
- Rasch, Bjørn Erik (2004): *Kampen om regjeringmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Raaum, Nina C. (2001): Norske likestillingsparadokser. I Nina Berven og Per Selle (red.) *Sveket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Sejerstedt, Fredrik (2003): Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen. I *Nytt Norsk Tidsskrift* nr 3/2003.
- Senter mot etnisk diskriminering (2004): *Underveis mot et bedre vern 2003*.
- Skjeie, Hege og Teigen, Mari (2003): *Menn imellom*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Skr. 2003/04:110 *Demokratipolitik*. Stockholm.
- SOU 1990: 44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens hovedrapport*. Stockholm.
- SOU 1993: 90 *Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikomittén*. Stockholm.
- SOU 1998: 6 *Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*. Stockholm.
- SOU 2000: 1 *En uthållig demokrati! Politik för folkestyrelse på 2000-talet*. Stockholm.
- SOU 2001: 48 *Att vara med på riktig – demokratiutveckling i kommuner og landsting*. Stockholm.
- SOU 2003: 123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Stockholm.
- Statens helsetilsyn (2004): *Rapportering fra fylkesmennene for 2003 – Lov om sosiale tjenester mv – klagesaker og tilsyn*
- St.meld. nr. 77 (1974–75) *Om gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett m.m.*
- St.meld. nr. 44 (1982–83). *Om Maktutredningen*
- St.meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*
- St.meld. nr. 34 (1999–2000) *Handlingsplanen for eldreomsorgen etter 2 år*
- St.meld. nr. 31 (2000–2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*
- St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*. Mål og virkemidler i mediepolitikken
- St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*
- St.meld. nr. 27 (2001–2002) *Om EØS-samarbeidet 1994–2001*
- St.meld. nr. 2 (2002–2003) *Revidert nasjonalbudsjett 2003*
- St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*
- St.meld. nr. 19 (2002–2003) *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*
- St.meld. nr. 29 (2002–2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*
- St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*
- St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*
- St.meld. nr. 1 (2003–2004) *Nasjonalbudsjettet 2004*
- St.meld. nr. 4 (2003–2004) *Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2002–2003*
- St.meld. nr. 6 (2003–2004) *Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene*
- St.meld. nr. 18 (2003–2004) *Om forsyningssituasjonen for strøm mv.*
- St.meld. nr. 21 (2003–2004) *Styringsforhold på utlendingsfeltet*
- St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*
- St.meld. nr. 28 (2003–2004) *Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.*
- St.meld. nr. 29 (2003–2004) *Om skattereform*
- St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*
- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*
- St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet*
- St.meld. nr. 1 (2004–2005) *Nasjonalbudsjettet 2005*
- St.meld. nr. 4 (2004–2005) *Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2003–2004*
- St.meld. nr. 8 (2004–2005) *Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*
- St.meld. nr. 12 (2004–2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*
- St.prp. nr 100 (1991–1992) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992*
- St.prp. nr. 52 (1993–1994) *Om trygdeoppjøret 1994*
- St.prp. nr. 58 (1994–1995) *Om kommuneøkonomien 1996 m.v.*
- St.prp. nr. 1 (1997–1998) *Statsbudsjettet 1998*
- St.prp. nr. 60 (1997–1998) *Om kommuneøkonomien 1999 m.v.*

- St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*
- St.prp. nr. 66 (2002–2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*
- St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Barne- og familiedepartementet. Særskilt vedlegg: Kjønnsperspektiv i budsjettarbeidet*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Helse- og omsorgsdepartementet*
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Kultur- og kirke departementet*
- Strømsnes, Kristin (2003): *Folkets makt Medborgerskap, demokrati, deltakelse*, Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Støren, Liv Anne (2003): *Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoritet og majoritet*. NIFU skriftserie nr. 36/2003.
- Støren, Liv Anne (2004): *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning: Analyser av Kandidatundersøkelsen 2002*. NIFU skriftserie 7/2004.
- Sørensen, Rune (2004): *Et forvitret demokrati? Makt- og demokratiutredningens misvisende konklusjon om det norske demokratiet*. *Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift* nr. 2/2004.
- Togeby, Lise, Goul Andersen, Jørgen, Munk Christiansen, Peter, Beck Jørgensen, Torben og Vallgård, Signild (2003): *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2003) *Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004–2009*.
- Østby, Lars (Red.) (2004): *Notat SSB nr. 65/66 2004 Innvandrere i Norge – hvem er de, og hvordan går det med dem? Del 1 Demografi, Del 2 Levekår*.
- Østbye, Helge (2000): *Hvem eier norske massemedier*. Rapport nr. 25 Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Unipub forlag.
- Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Makt og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal.
- Aardal, Bernt (2002): *Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt*. I Bernt Aardal (red.) *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aardal, Bernt (red.) (2003): *Velgere i villrede ... En analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: Damm & Søn.
- Aardal, Bernt; Krogstad, Anne og Narud, Hanne Marthe (red.) (2004): *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget
-
-