

Statsministerens kontor,  
Postboks 8001 Dep,  
0030 Oslo

Oslo 14.05.04  
Deres ref: 2003/01022/MS/aa  
Vår ref: 609/Bes

## Makt- og demokratiutredningen – hørings svar fra Human-Etisk Forbund

Vi takker for anledningen til å kommentere NOU 2003: 19: Makt og demokrati. I vårt hørings svar vil vi konsentrere oss om temaer knyttet til livssyn og til forholdet mellom majoritet og minoritet når det gjelder makt. Makt forstått slik utredningen definerer det: *”Makt er evne til å nå et mål, skape en virkning. Makt kan utøves direkte i tvangs- og beslutningssituasjoner, eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer.”* Mer konkret vil dette ofte handle om tilgang til ressurser, dagsorden, definisjonsmakt – besittelse av symboler – eventuelt gjennom å annektere felles verdier og utlegge dem som spesifikke for egen gruppe.

Vi legger flertallets uttalelse til grunn, men på flere punkter finner vi at Skjeies mindretallsuttalelse bidrar med perspektiver vi også særlig vektlegger når makt skal vurderes i spennet mellom en tradisjonell oppfatning av demokrati som flertalls-/folkestyre og utviklingen av menneskerettighetsstandarder som normer og korrektiv for flertallsstyre. Vi finner at hun har fanget opp utfordringene mellom tradisjonelt flertallsstyre og rettighetssikring på en bedre og mer sakssvarende måte enn flertallet – og at dette perspektivet åpner for en utvidelse av demokratiet til å omfatte minoriteter, kvinner og andre som tradisjonelt ikke har besittet tilstrekkelig makt til å gjøre sine interesser og behov gjeldende i fht majoritet eller hegemoni.

Utfordringen slik vi ser det er hvordan vi skal få realisert menneskerettighetsnormene og bruke dem dynamisk som ledd i en utvidelse av demokratiet – ikke at rettighetstenkningen er et problem for folkestyret, slik flertallet synes å mene. Flertallet skriver rett nok at *Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer. Det bygger også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, (...)* Vi er uenige i at dette skal oppfattes som en slags ”tilleggsdemokrati” og slutter oss til Skjeies oppfatning av at dette snarere er en nødvendig del av grunnlaget for et inkluderende og ivaretagende demokrati. Rettigheter kan forstås som en kompensasjon for avmakt – og nødvendige for å sikre reelt demokrati og ikke minst adgang til å få satt sine interesser på dagsorden.

Som Skjeie uttrykker det: *Men den (kjønnspolitiske) betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om individuell og kollektiv bemektigelse.*

Skjeie anvender sitt perspektiv på kjønn, mens vi oppfatter det som vel så relevant i fht et annet hegemonisk forhold som majoritetsreligionens posisjon og privilegerte stilling vs minoritetslivssynenes stilling.

Demokrati er lettest å praktisere der utgangspunktet er likhet. Utfordringen ligger i hvordan man skal balansere og kompensere for ulikhet, særlig der man har en langvarig tradisjon med tette bånd mellom verdslig og religiøs makt der en majoritetsposisjon er legitimert som sammenfallende med det å være borger. Flertallsdemokratiets behandling av mindretall/minoriteter er det springende punkt, og det tradisjonelle demokratis akilleshæl.

Som Skjeie kommenterer:

*Folkestyret er, som valg- og flertallsbasert beslutningsform, langt fra å være en dilemmafri demokratiformel. Også fra den norske nærhistorien vet vi mye om hvordan kompakte majoritetsformasjoner har forvaltet triste ensrettingstradisjoner og krenkende former for flertallstyranni.*

*..Slike tilstander lar seg ikke enkelt historisk tilbakelegge, og dette er et kjernepunkt i så vel rettstatsgarantier som i de prinsipielt statsløse menneskerettighetsdoktriner. Individ og grupper trenger rettighetsvern utover de som følger av flertallsvoteringer. Stater trenger å binde tvangsmonopolet. Og majoriteter trenger å kjenne sine egne demokratiske begrensninger.*

Dette gjelder i høyeste grad for livssynsfeltet der majoritetsreligionen både har reell makt og definisjonsmakt og der minoriteter fortsatt dels oppfattes som en trussel mot ”den rette lære”. Perspektivet er vel så anvendelig og høyst aktuelt når man betrakter majoritetens hegemoni i fht minoriteters mulighet til livssynsmessig utfoldelse og aksept – og menneskerettighetskonvensjonenes krav om likeverdig behandling og ikke-diskriminering. En sekulær stat som aktivt og bevisst legger til rette for å rette opp svakheter ved en sterk majoritetstradisjon historisk, ville være den beste garanti for å kompensere for ulikhet i utgangspunkt. I stedet opplever vi altfor ofte at majoriteten misbruker sin posisjon til å sikre og opprettholde sin privilegerte stilling på bekostning av ”de andres” rettigheter. Vi ser altfor ofte at majoritetens livsfortolkningsstradisjon blir tatt for gitt som et nærmest naturgitt normativt grunnlag for vårt samfunn og det som konstituerer det norske VI.

Høringsinstansene er særlig bedt om å kommentere om beskrivelsen utredningen gir er faktisk og fyllestgjørende. Som det framgår av det ovenstående, mener vi at Skjeie har viktige bidrag både i fht det som er hennes anliggende, men at hennes perspektiv også godt kan bidra til å kaste et klarere lys over andre tilsvarende makt/avmakt-konstellasjoner.

Særlig relevant er det når man vurderer majoritetens makt kulturelt og hegemonisk. Her er det etablert en sterk link mellom det å være norsk og det å tilhøre en bestemt religiøs virkelighetsoppfatningsstradisjon.

Vi merker oss at flertallet bruker et minoritetsbegrep som blir noe snevert i forhold til dagens norske virkelighet og konvensjonenes definisjon. Det er riktig at minoritetsrettigheter er ordnet hierarkisk, men her har man bare tatt med toppen av hierarkiet, de nasjonale minoriteter og deretter våre nye landsmenn fortolket ut fra etnisitet og kultur.

Vi minner om at det også finnes andre minoritetsgrupper i dette land, definert ut fra kriteriet om å ha et annet livssyn enn majoriteten. Eksempler finner vi i hele frikirkeligheten, etnisk norske som har konvertert til f.eks bahai, islam eller buddhisme og i den organiserte livssynshumanismen. En minoritetsforståelse ut fra etnisitet alene, blir derfor lite sakssvarende.

Minoritetsstatus defineres enkelt sagt som det å være annerledes enn majoritet utfra ett eller flere av kriteriene menneskerettighetskonvensjonene setter opp – og kjennetegnes ved mangel på makt nettopp gjennom å være få og heller ikke ha hegemonisk el symbolsk makt. På områder som angår livssynsfrihet er flertallsregime uten særlig hensyntaken til minoritetsinteressene ikke akseptabelt. Dette i motsetning til en rekke andre områder av politikken. Det er det primære problem i norsk kontekst: At majoriteten ikke oppfatter livssynsområdet som prinsipielt annerledes enn enhver gjennomsnittlig lokaliserings- eller bevilgningssak.

Vi vil særlig konsentrere oss om å kommentere temaet ideologisk makt:

*Ideologisk makt er makt over tanker, verdier, følelser og selvoppfatning. Den ideologiske makten – i vid forstand – ligger for det første i de begreper og kategorier som gir mening til verden omkring oss.*

*..Den ideologiske makten ligger også i normer og forestillinger.*

*..De dominerende forestillingene om normalitet og avvik er en sterk form for normativ makt som stadig er i bevegelse.*

Videre pekes det på den makt som ligger i rituell praksis.

*Den ideologiske makten skaper enhet og trekker grenser; den både samler og splitter.*

Nasjonal symbolmakt gir sterke signaler om at det å være norsk er knyttet uløselig til en identitet som etnisk hvit og evangelisk-luthersk. Ikke minst de tette bånd mellom en symbolladet institusjon som kongehuset og Den norske kirke bidrar til dette:

*I Norge er den nasjonale symbolmakten preget av et historisk sammenfall mellom nasjonsbygging og demokratisering. Kirken, monarkiet og fedrelandet er institusjoner og begreper med stor symbolsk kraft.*

*...Symboler har makt fordi det knytter seg tenkemåter, assosiasjoner og følelser til dem.*

*...De viktigste nasjonale grunnsymbolene, knyttet til institusjoner som monarkiet, forfatningen og kirken, er alle satt under sterkere press.*

*...I norsk historie har statskirken bidratt til å gi statsmakten folkelig legitimitet, tilpasset styreformene fra enevælde til demokrati.*

*.. Med utviklingen av et flerreligiøst samfunn er statskirkeordningen kommet under et sterkere press.*

*...Det blir stadig vanskeligere å finne begrunnelser for at staten skal ha et religiøst grunnlag.*

*... mens institusjoner som statskirken vakler under inntrykket av et mer flerreligiøst samfunn.*

Vi er glade for at Maktutredningen ser det samme som vi har påpekt lenge: At ideen om en pluralistisk stat som holder seg med en spesifikk offentlig religion og organiserer dette gjennom en statskirkeordning, er utdatert. Fra vår side er dette en ordning som savner menneskerettslig legitimitet – i det minste er den svært problematisk i fht en rekke krav konvensjonene stiller. Og nettopp det at den anakronistiske ordningen opprettholdes gjennom majoritetsmakt/flertallsstyre, viser med all mulig tydelighet et av de sentrale dilemmaene Skjeie påpeker ved en tolkning av demokrati som rent flertallstyre uten menneskerettslige sikringer som grunnlag.

Vi finner dilemmaet igjen i kapittelet om nasjonal symbolmakt i mer utdrettet forstand. Norge har satsset på å markedsføre seg og bygge opp det som her kalles merkevaren ”godhetsregime” gjennom et internasjonalt engasjement som konfliktløser og humanitær engasjert. Blant annet er arbeidet som skjer gjennom Oslokoalisjonen for å bidra til dialog mellom ulike religioner og livssyn i konfliktområder, svært viktig og på mange måter et nybrottsarbeid.

*Byggingen av "Norge" som internasjonal merkevare er en slik offensiv norsk tilpasningsstrategi. Den foregår gjennom den internasjonale engasjementspolitikken omkring demokrati, menneskerettigheter, konfliktløsning og fred.*

Igjen blir det et paradoks og menneskerettslig problem samtidig å holde seg med statsreligion og institusjonalisert ulikebehandling av religioner og livssyn på hjemmebane når man prediker noe ganske annet utenlands.

Vi er videre bedt om å vurdere om utviklingen er positiv eller negativ utfra overordnet mål om et bedre samfunn.

Det viktige kriteriet å kommentere ut fra er for oss er livssynsfrihet og –likestilling/likeverdighet. Vi merker oss at så lenge majoriteten ikke føler seg truet, er mangfold og flerkulturalitet å oppfatte som honnør-ord, men så snart menneskerettighetene krever noe mer i retning av å gi slipp på historiske privilegier, opplever vi en mer repressiv form for toleranse – som til tider slår over i fiendtlighet, særlig mot muslimer og andre annerledes tenkende og levende innbyggere. Da er det kort vei til flertallsargumentet. Dette ser vi særlig i holdningen til statskirkeordningen og til skolen og barnehagenes kristne formål og i det politiske kompromisset som gav oss KRL-faget. Her var det minoritetenes konvensjonsfestede rettigheter flertallet hestehandlet bort for å sikre seg fortsatt hegemoni over skolen. Jmf framstillingen i "Makten eller æren" i "Sand i maskineriet".

Vi er overbevist om at en sekulær stat uten noen livssynsmessig preferanse ville være bedre egnet til å ordne forhold mellom ulike religioner og livssyn i pluralistisk retning og med sikring av menneskerettighetene som fundament for et bedre demokrati enn dagens fortrinnsrett for majoritetsregimet.

Vi er også bedt om å kommentere hvorvidt det er behov for endringer i makt- og demokratiforhold – og komme med forslag om hvordan endring kan skje.

Vår anbefaling er en langt mer dynamisk tilnærming til menneskerettighetsstandardene vi har påtatt oss å leve opp til. Statens rapportering bør brukes langt mer selvkritisk og inkludere flere aktører slik at flere stemmer blir hørt. Ikke minst må kritikk fra overvåkingsorganene tas på alvor og bringes aktivt inn på den politiske arena, ikke omskrives med nyord som fratar ord og begreper reelt innhold.

En av de store utfordringene vi står overfor er å klare overgangen fra oppfatningen av Norge som en monokultur til et reelt og levende pluralistisk samfunn, der mangfold og inspirasjon fra ulike grupper bidrar til å etablere et nytt og langt mer inkluderende VI.

Alternativet er en majoritet som tviholder på privilegier og gjennom sin ekskluderende holdning til og praksis overfor "de andre" plasserer minoriteter som maktesløse utgrupper uten innflytelse over egen livssituasjon. Vi trenger et politisk "godhetsregime" basert på et rettighetsfundament på hjemmebane som erkjenner at tiden da det å være norsk kunne framstilles som identisk med å være kristen og med monopol på verdier, er ute.

I så måte er begreper som "folkekirke" problematisk fordi det gir sterke signaler om dette sammenfallet mellom det å være borger i et land/folk = majoriteten (numerisk og majoritetstradisjonsmessig). Vi ser at reelt er det stadig mindre sammenfall mellom det å være "folk"/norsk borger og det å være medlem av Den norske kirke; som igjen tilsvarende er et problematisk navn ut fra samme resonnement som over.

Også i makt-perspektiv vil en redefinering i retning av at demokrati i stor grad handler om prosedyre, ikke nødvendigvis tilslutning til samme substans f.eks livssynsmessig, være et framskritt. Plikter og rettigheter har du som borger/medborger – og i særskilte situasjoner er du som minoritet særlig beskyttet mot majoritet/flertallsavgjørelser. Dette må ivaretas på en måte som gjør ivaretagelsen av minoritetene legitim også den dagen det evt blir en annen sammensetning av befolkningen slik at dagens livssynsmessige majoritet f.eks havner i minoritetsposisjon numerisk.

Tilsvarende blir ideen om at majoriteten kan opprettholde sine privilegier gjennom en kristen enhetskulturskole stadig mer anakronistisk. Et av mange eksempler på hvor lite sakssvarende en slik ordning er, er det faktum at flere skoler i indre Oslo øst hver jul arrangerer skolegudstjeneste selv med over 90% ikke Dnk-medlemmer blant elevene. Skolen er i ferd med å miste sin legitimitet som den viktige samfunnsarena den burde være som konsekvens.

Hege Skjeie påpeker at kravet om kjønnsmessig likestilling stadig er: *Et felt med innlagt vikeplikt*. Opplevelsen er ikke mindre når det gjelder forholdet minoritet – majoritets interesse. Det interessante er i hvilken grad majoritetens interesser framstår som allment gode og ikke egeninteresse – mot minoritetsbehov som stadig defineres som særinteresser. Resultatet blir en ugjennomtrengelighet som tilslører interesse og ren maktbruk – og gir avmakt framfor bemektigelse for minoritetene.

Skjeie framstiller tenkningen om utvikling innen likestillingsområdet som lineær og utviklingsoptimistisk: sakta, men steg for steg går det framåt. Enda verre er det fatt når det gjelder livssynsområdet: Den rådende holdning synes å være at i Norge har vi religionsfrihet. Punktum. Den kom visst rekende på ei fjøl engang rundt 1850, og gjennom kompensatoriske økonomiske ordninger for andre trossamfunn enn Kirken, den norske, er alt brakt i orden. Igjen er majoritetens framstilling både historisk feil – og tilslørende. Menneskerettighetsparten Norge – som hovedsakelig sammenfaller med majoriteten - nøyer seg med å finne smutthullene eller der gjerdet er lavest for å komme utenom kritikk. Igjen blir avmakt i stedet for bemektigelse og bidrag til å delta på like fot resultatet for ”de andre” som hadde trengt en aktiv stat som benyttet blikket utenfra til kritisk gjennomgang av gamle tradisjoner og ordninger.

En rekke nye utfordringer er kommet i tillegg til gamle urimeligheter. Vi vil her bare berøre et par som tas opp i utredningen, om enn da med annet perspektiv:

Det er for eksempel all mulig grunn til å problematisere fristilling av kommunal tjenesteyting utfra samme perspektiv som over. Oslo er et godt eksempel; der kommunale tjenester bygges ned og/eller legges ut på anbud ser vi at sterke religiøse aktører overtar – Kirkens Bymisjon som det tydeligste eksempel. Gjennom å overta allmene, tidligere offentlig administrerte og livssynsnøytralt tilrettelagte oppgaver, er Kirkens Bymisjon blitt en stor og økonomisk tung aktør og ofte eneste alternative tilbyder av en rekke tjenester. I neste omgang får så generalsekretæren plass som styremedlem i det regionale helseforetak. Gjennom dette skjer en forskyvning av makt – ikke bare til livssynsnøytrale kommersielle aktører, men til religiøse aktører med en egen agenda og egne interesser i fht image/merkevare og kontaktflate.

I en tid da mangfoldet øker og oppslutningen om Dnk er synkende, skjer altså det stikk motsatte av hva som hadde vært naturlig på et så sentralt allmenmenneskelig område som omsorg. Det er grunn til å minne om behovet for å ivareta hhv livssynsnøytralitet og – mangfold. Hvem har ansvar for dette når oppgavene privatiseres?

Tilsvarende vil vi problematisere hvor reell hhv maktfordelingen mellom domstol og lovgivende myndighet er – og prøvingsretten landets øverste domstol har i fht om lovgivning er grunnlovsstridig og/eller strider mot våre menneskerettslige forpliktelser.

Problemet er at Norge er et lite land – det skjer stadig overganger mellom ulike arenaer. Menneskerettighetsmiljøet er lite og sammenvevet med offentlig forvaltning bl.a gjennom funksjoner som rådgivere. Selv etter at menneskerettighetsloven er trådt i kraft, synes det norske rettsapparat å dømme etter presumsjonsprinsippet: Man forutsetter at Norge har sitt på det tørre menneskerettslig sett. Tvilssomme praksiser fortolkes til det nær ugjenkjennelige i forsøk på å være akseptable, framfor at domstolen fungerer som en aktiv pådriver for å realisere våre folkerettslige forpliktelser.

Det er et paradoks at staten som skal beskytte alle borgeres menneskerettigheter – er individets eller en minoritetsgruppes motpart ved en eventuell rettsliggjøring av en konflikt. Et eksempel fra vår side er KRL –saken – kravet om rett til fritak fra majoritetens opplæring i egen religion. Her møter vi dommere med Dnk-tilhørighet – tidligere ansatt i lovavdelingen i departementene –

Og vi møter stor grad av statslojalitet i domsavsigelser. Majoritetens interesse og makt til å sette denne gjennom, tas for nøytral og god vilje, mens minoritetsbehov utlegges som særinteresse. Dette er menneskerettslig problematisk, og svekker tilliten til at man kan få en rettferdig behandling.

Eksempelet illustrerer snarere det motsatte problem av det flertallet trekker fram: Hvordan sikre og ivareta menneskerettighetene på en langt mer dynamisk og aktiv måte enn tilfellet er i dag? Hvordan komme fra en etter-snar til en føre-var-posisjon?

Lite av kritikken fra overvåkingsorganene bringes tilbake til beslutningstakere som insitammenter til endring/revurdering. Og tilsvarende lite bidrar rettsapparatet som prøvingsinstans selv der norsk lov faktisk eksplisitt slår fast at konvensjonene skal ha forrang. Dermed får ikke majoriteten det korrektiv menneskerettighetene har å tilby når det gjelder å videreutvikle et inkluderende demokrati.

Vi merker oss utredningens observasjoner om hvordan 17. mai-dagen faktisk har klart å ta opp i seg mangfoldet på en positiv måte, mens Dnk og den offentlige religion av åpenbare grunner ikke kan ha samme integrerende virkning:

*(17. mai som inkluderende) Statsreligionen og folkekirken gir på sin side ikke grunnlag for en tilsvarende tilpasning. Flagget og barnetogene absorberer de nye befolkningsgruppene, mens folkekirken ikke gjør det.*

Vi minner om at det fortsatt er vanlig at både 1. og 17. mai-tog med største ”majoritetsselvfølger” logikk ender opp i kirken til gudstjeneste mange steder. Så også her er emanisipasjonsprosjektet og det pluralistiske prosjekt ufullendt, og opplevelsen av likeverd halter.

Strengt tatt er det et paradoks at nasjonaldagen er blitt en inkluderende folkefest – når man studerer ideene som lå bak Grunnlovens bestemmelser om religion og livssyn. Norges nasjonsbyggende prosjekt var i sin grunntone sterkt ekskluderende og oste av fremmedfrykt. Desto mer oppmuntrende at gamle symboler på en streng monokultur kan redefineres gjennom aktiv og bevisst ny bruk.

Fra vår side ser vi at det uansett er behov for en grundig revisjon av hele vår konstitusjon for å gjøre den til et konsistent fundament og symbol for et land som aktivt ønsker å være i pakt med den menneskerettsstandard vi har gitt vår tilslutning. En slik opprydding trengs både som

et signal til majoritet og minoriteter – og ikke minst utad for å styrke troverdigheten når Norge opptrer som menneskerettighetsambassadør.

Helt avslutningsvis vil vi bringe på banen det vi ser som en stor utfordring framover:  
Hvordan håndterer vi rettighetskollisjoner?

Det vil ofte handle om individ- i fht gruppetilhørighet. Igjen er det hos Skjeie vi finner dette sentrale tema belyst: utfordringene i *det uforløste forholdet mellom flere sett av menneskerettigheter som ikke uten videre kan oppfylles samtidig. De gir mennesker rett til å tilhøre en religion og en kultur og til å vedlikeholde dette medlemskapet, og de gir mennesker krav på personlig frihet og rettsbeskyttelse uavhengig av kjønn, rase, religion og sosial status. Dette inkluderer rett til ytring, kritikk, ulydighet og opprør, med liv og helse i behold. Men denne "retten til utmelding" er på ingen måte enkel, når identitet og tilhørighet er det som står på spill.*

Hvordan etablerer vi en diskurs som gjør det mulig å håndtere slike konflikter uten at det umiddelbart får form av et paternalistisk VI alene-vite mot "de andre", mindre moderne? For å etablere et klima hvor dialog og refleksjon er mulig, er det først og fremst viktig å konstatere at menneskeretter ikke er milde konsesjoner majoriteten gir "de andre". Jmf utvikling av religionsfrihet i Norge; det skjer gjennom brytning og kamp. Makt – avmakt møtes – særlig vanen og tradisjonens makt – mot legitime krav om tilsvarende rettigheter som flertallet allerede har sikret seg selv. Altfor ofte står flertallet på sitt fram til det blir for pinlig.

Men hva gjør vi der posisjonene i fht legitimitet skifter: Der både majoritet og minoritet krenker enkeltindivider eller grupper? Hvordan kommer vi da videre?

Her ser vi det som viktig å knytte an til Ytringsfrihetskommisjonens arbeid. Her etterlyses behovet for det autonome mennesket og 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. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn er så langt en av få slike arenaer, men pr i dag ressursmessig ikke i stand til å aksle oppgaven. Også her er det nødvendig å fokusere på hvordan ulikhet i utgangspunkt kan kompenseres slik at vi alle kan bli likeverdige deltakere på ulike samfunnsarenaer.

For øvrig henviser vi til "Sand i maskineriet" som vi oppfatter som det viktigste enkeltbidraget Maktutredningen 1998 – 2003 har framskaffet som grunnlag for videreutvikling av det pluralistiske Norge.

For Human-Etisk Forbund

Bente Sandvig,  
fagsjef