

Innledning

Den nylig avsluttede Makt- og demokratiutredningen har levert fra seg en stor mengde publikasjoner i form av bøker, artikler og notater. Den fem-årige utredningen har vært ledet av en forskergruppe på fem personer som har vært ansvarlige for delprosjekter. To av disse medlemmene har ikke ønsket å slutte seg til oppsummeringen, og har levert særmerknader. Et særtrekk ved utredningsarbeidet er det klare elementet av nettverksorganisering hvor det har vært lagt vekt på å knytte til seg forskere i ulike deler av landet og ved forskjellige institusjoner for å arbeide med spesifikke problemstillinger.

Utredningen ble satt i gang for å levere en beskrivelse og analyse av makt- og demokratiforholdene i Norge for perioden etter at den første maktutredningen ble avsluttet. Mandatet ble i særlig grad knyttet til at hovedtemaet skulle være ”vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse” og hvor utgangspunktet var ”den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg” (mandatets punkt 1). Denne modellen uttrykkes gjennom oppfatningen om den parlamentarisk styringskjeden¹, som er en idealisert beskrivelse av funksjonsmåten til et representativt demokrati med basis i at beslutninger springer ut av oppfatninger blant suverene velgere.

Oppsummeringen tar utgangspunkt i sentrale premisser for at den parlamentariske styringskjeden skal fungere, og drøfter på bakgrunn av dette hvordan sentrale endringer i det norske samfunn påvirker mulighetene for et velfungerende representativt demokrati. Utredningens hovedkonklusjon er i hovedsak pessimistisk. Når det nasjonale norske styringssystemet er i ferd med å forvitte skyldes det at nettopp kjerneelementer i styringskjeden er i ferd med å svekkes betydelig. Dette gjelder eksempelvis ved at samfunnets integrasjon og evnen til frivillig kollektiv handling er redusert, at svekkede partier ikke greier å formidle mellom velgere og folkevalgte institusjoner, at Stortinget og regjeringen må foreta

¹ Johan P. Olsen: “Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv”. I Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget, 1978.

en løpende tilpassing i forhold til internasjonale rammebetingelser uten å måtte stå ansvarlig overfor velgerne, og at rommet for politisk aktivitet er ytterligere redusert ved at innbyggerne på ulike områder er tilstått spesifikke rettigheter som gjør at en avklaring av rettigheters innhold må avklares av domstoler.

I denne kommentaren legges det vekt på fire elementer. For det første spørsmålet om rettigheter, for det andre diskusjonen rundt internasjonalisering og nasjonalstatenes reduserte rolle, for det tredje kommentarer knyttet til forståelsen av minoriteter og urfolk, og for det fjerde den diskusjonen knyttet til nødvendigheten av ulike demokratioppfatninger.

Rettigheter

I utredningen framheves en motsetning mellom, spesielt individuelle, rettigheter og flertallsbeslutninger slik de utformes i representative institusjoner. Selv om motsetningen kan være reell, bør en drøfting av dette nyanseres. Oppkomsten av rettigheter er ulike. For det første kan de framkomme gjennom beslutninger i nasjonalstatlige organer, en annen mulighet er ved at en nasjonalstat pådrar seg forpliktelser internasjonalt. Begge kan ses på en innskrenking av rommet for politiske beslutninger, fordi enkelte beslutninger dermed ikke gjøres til gjenstand for flertallsbeslutninger. En slik konklusjon er samtidig ensidig, og dekker over sentrale sider ved rettigheter og hvordan de defineres.

I den første gruppen av rettigheter finnes nyere eksempler fra ulike sektorer, som definering av maksimalpriser for barnehager, rettigheter knyttet til utdanningsplass osv. Rettighetene innebærer et politisk ansvar, men kan også definere beslutninger ut av politiske institusjoner slik at virkeområdet for politiske beslutninger og betydningen til den parlamentariske styringskjeden reduseres. Svakheten ved en slik konklusjon er at den ikke tar hensyn til at politiske beslutninger formulert gjennom vekslende flertall kan framstå som vilkårlige og lite forutsigbare. Rettigheter blir dermed nødvendig for å motvirke dette og sikre borgere tjenester. En annen svakhet er at en stor del av prosessene i retning rettigheter er internt drevet, og dermed et reelt resultat av majoritetsbeslutninger. Å redusere omfanget av slike prosesser blir dermed vanskelig gitt at det er ønskelig å fastholde en demokratisk styringskjede.

Samtidig er det grunn til å trekke fram at utviklingen ikke ensidig har gått i retning av at spørsmål flyttes vekk fra politiske institusjoner og har fått 'privat' karakter gjennom gjennom rettighetsfesting. Plan- og bygningslovgivningen, hvor en stor del av beslutningsansvaret ligger på regionalt og lokalt nivå, illustrerer en annen tendens hvor offentlige myndigheter har mulighet til å begrense bruken av privat eiendom. Dette gjelder eksempelvis i forhold til utformingen av større reguleringsplaner, ved krav til fasadeutforming, eller gjennom krav om utslippstillatelse for fritidsbebyggelse. Dette er beslutningsprosesser som i noen sammenhenger preges av konflikter, enten dette gjelder i forhold til andre eiere eller i forholdet mellom eiere og myndigheter. I forhold til den utviklingen som beskrives i utredningen er disse prosessene interessante ved at det er politikerne, ikke domstolene slik det skulle antas i spørsmål om eiendomsrett, som i utgangspunktet skal forsøke å trekke grenser mellom ulike – og noen ganger – motstridende – hensyn.

Den andre gruppen av rettigheter er på sin side ikke framkommet gjennom flertallsbeslutninger, men et resultat av at internasjonale prosesser som nasjonalstatene i varierende grad slutter seg til slik FNs kvinnekonvensjon, ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter og generelle menneskerettighetskonvensjoner er et eksempel på. Slik Hege Skjeie understreker i sin særmerknad blir det for ensidig å definere slike rettigheter som et problem fordi de åpner for at grupper som tidligere har vært marginalisert eller hatt små muligheter til deltakelse får et politisk mulighetsrom som kan utvikles til å sikre økt deltakelse og til å videreutvikle demokrati som styreform.² Samtidig som definering av urfolks- og minoritetsrettigheter er et eksempel på dette, illustrerer de også at mindretall har behov for å verne seg mot flertallsbeslutninger. Sett fra et liberalt perspektiv er rettighetsfesting av grunnleggende betydning for å sikre individers frihet og begrense flertallets muligheter til inngrep. Ikke minst blir det viktig i en situasjon hvor ulike samfunn – også det norske – får et mangfold der flertallsbeslutninger har svakheter som gjør at det blir for snevert å basere seg på ideen om en parlamentarisk styringskjede.

Utredningen illustrerer også problemene ved å generalisere spørsmålet om beslutninger til et resultat av eksterne forpliktelser eller interne prosesser i nasjonalstaten. Urfolksrettigheter defineres flere steder som et resultat av internasjonale forpliktelser, men selv om det i flere sammenhenger er konvergens mellom internasjonal politikk og rettsutvikling må utfall forstås

² NOU 2003:19, side 74f.

i forhold til spesifikt norske forhold. Striden om utbyggingen av Alta/Kautokeino-vassdraget som på mange måter utløste en omfattende norsk urfolksdebatt er et eksempel på dette. Når det i utredningen pekes på domsavsigelser om retten til land og vann som eksempel på internasjonale bindinger er dette ikke en presis oppfatning. Svartskog og Selbu-sakene har sitt utspring i uenighet om bruk av arealer, det er prosesser som har pågått over lang tid, og hvor det er norsk tingsrett som reflekteres i domsavsigelsene.

Internasjonalisering og politikk

I utredningens mandat trekkes internasjonalisering fram som en sentral utfordring for det representative demokrati. Det faktum at grensene mellom innenriks- og utenrikspolitikk nedtones, gjør at fokus også må settes på spørsmål der norske interesser møter andre land og regioner. I dag er det vanskelig å peke på et eneste politikkområde hvor internasjonale forhold ikke har betydning og i stadig større grad påvirker sektorpolitikk. Dette kan illustreres med EUs regelverk og internasjonale konvensjoner som gjennom EØS-avtalen gjøres bindende for norsk lov. Som utredningen påpeker, er denne utviklingen dessuten et uttrykk for en økende rettsliggjøring, og utgjør dermed et problem fordi rettsorganene får økt betydning på bekostning av folkevalgte organer.

Slik det er påpekt ovenfor kan ikke en slik utvikling bare oppfattes som negativ – både i forhold til urfolk og kvinners rettigheter har internasjonalisering vært et viktig – og etter manges oppfatning positivt – element i forhold til pågående nasjonale prosesser. Både i slike og andre tilfeller har det blitt langt mer nødvendig – og vanskeligere – å balansere mellom individers og gruppers rettigheter i forhold til nasjonalstaters suverenitet. Noen vil også så langt som til å konkludere med at suvereniteten bør reduseres ytterligere for å åpne opp for at både rettigheter og demokratisk styre reelt sett skal bli globale.³ Andre advarer mot en slik utopi⁴. Selv om utredningen vanskelig kunne gå inn i denne omfattende diskusjonen ville det vært interessant å få belyst forholdet mellom rettigheter og suverenitet sett med utgangspunkt i et lite land som Norge.

³ David Held: “Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty”. *Legal Theory*, **8**:1-44.

⁴ Philip Cerny: “Globalization and the erosion of democracy”. *European Journal of Political Research*, **36**: 1-26. David Chandler: “New Rights for Old? Cosmopolitan Citizenship and the Critique of State Sovereignty.” *Political Studies*, **51**:332-349.

En mer utdypende diskusjon hadde uansett vært på sin plass fordi utredningen, i likhet med mye av den øvrige diskusjonen om nasjonalstatenes rolle, svært ofte fører til konklusjoner om at statlig styring stadig blir svakere. Bildet er imidlertid også nyansert fordi det ikke uten videre er gitt hvordan stater forpliktes og hvilke implikasjoner dette har for utformingen av offentlig politikk. Et eksempel på dette er ILO-konvensjonen om urfolk (s 44), og hvor diskusjonen om Finnmarksloven har illustrert at staten faktisk har suverenitet og at det er betydelig uenighet mellom samiske representanter og norske myndigheter om hva det innebærer at samene defineres som urfolk. Ulike studier viser, for det andre, at det også er stor variasjon i staters iverksetting av internasjonale forpliktelser, enten dette vurderes i forhold til tidsramme, hvilke krav som formuleres, og i hvilken grad forpliktelsene følges opp. Slike studier – for eksempel fra miljøområdet – synliggjør varierende suverenitet. Et tredje poeng i forhold til diskusjonen om suverenitet er forholdet til EU. I utredningen påpekes det som problematisk at de politiske kostnadene ved å legge ned veto mot EUs direktiver er svært høye. Samtidig som utredningen finner det problematisk at politikernes innflytelse på denne måten svekkes, er det poeng at man unngår å problematisere det faktum at Norge har sagt i fra seg muligheten til politisk deltakelse i EU.

Minoriteter og urfolk

Et markant utviklingstrekk i det norske samfunnet etter arbeidet til den forrige maktutredningen er spørsmål knyttet til urfolk og minoriteters rolle. Dette er spørsmål som krever oppmerksomhet, og som den foreliggende Makt- og demokratiutredningen gjennom flere publikasjoner har gjort et viktig arbeid for å bringe på dagsordenen. I så måte har det vært knyttet forskere til utredningen som har gjort et banebrytende arbeid.⁵ Sett i et slikt lys er det en svakhet problematisk at det finnes flere eksempler på at dette er områder som behandles summarisk og overfladisk i sluttrapporten.

Nasjonalsymboler

I omtalen av samenes møte med nasjonale fellesskapssymboler hevdes det at de nasjonale fellesskapssymbolene lenge har vært sett på som problematiske og at dette ble forsterket etter Sametingets etablering og samenes internasjonale urfolksstatus. Til disse påstandene må det stilles spørsmål om empirisk belegg. Etter Sametingets etablering og vedtaket om grunnlovsparagraf 110a, kan det i motsetning til det utredningen hevder, hevdes at samene i

⁵ Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad: *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo; Gyldendal Akademisk, 2002. Bjørn Bjerkli og Per Selle (red.): *Samer, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2003.

dag slutter opp om 17. mai og andre nasjonale fellesskapssymboler. Et uttrykk for dette er et utsagn fra nåværende visepresident i Sametinget som sier at samene nå kan feire den norske nasjonaldagen, fordi man er inkludert på en likeverdig måte i staten Norge. Det kan hevdes at samene tilhører to nasjoner, men at den samiske nasjonsbygging ikke er komplementær med den norske, svenske, finske og russiske. Selv om man kan snakke om en samisk nasjon, tilhører samene i Norge den norske nasjon og tilsvarende i de andre land, og deler noen nasjonale symboler med innbyggerne i de respektive stater de er bosatt i. Det vil dog være individuelle forskjeller i om den enkelte vil gradere sin tilhørighet til den samiske eller statsborgernasjonen som forskjellig avhengig av situasjon og politisk holdning.

Uansett vil utvidelsen av politiske rettighetene kunne forstås dithen at de har knyttet samene som kollektiv nærmere det statsborgelige politiske fellesskapet. Det konstateres at man i utredningen velger å påpeke minoritetenes forhold til de nasjonale fellessymbolene, og ikke finner grunn til å problematisere nordmenns eget syn på fellessymbolene utover å hevde at de er åpne og inkluderende fordi de primært er statsborgelige.

Forståelsen av samene som urfolk

Når man i utredningen velger å plassere samene i et minoritetshierarki (kap 9), og samtidig hevde at samiske interesser ”fikk større tyngde enn andre minoritetsinteresser, fordi samene ble internasjonalt anerkjent som urfolk” kan man få inntrykk av at forståelsen av samenes som urfolk først oppstod på slutten av 1980-tallet. Dette er en lite presis beskrivelse. Selv om selve begrepet “urfolk” framstår i en moderne politisk sammenheng, kan innholdet i begrepet trekkes langt tilbake i tid. Et eksempel er samene i Kvænangen som i 1862 snakker om at de har rettigheter som “landets urbeboere.”⁶ “Urfolksforståelsen” reflekteres ikke bare i den samiske selvforståelsen. Historikere⁷ har pekt på hvordan statlige myndigheter siden 1700 har brukt begrep som “de eldste, de opprinnelige, de innfødte” for å omtale samene. Fra denne begrepsbruk kan linjene trekkes fram til dagens bruk av urfolksbegrepet. Det faktum at urfolkssamfunn ofte blir referert til som “First nations” eller “native” (i en nord-amerikansk sammenheng) og “de opprinnelige” eller “urbeboere” (i en samisk sammenheng), er en implisitt anerkjennelse av at en spesiell politisk status ikke er blitt borte. I samisk sammenheng kan dette illustreres gjennom erkjennelsen at staten Norge er dannet på

⁶ Ivar Bjørklund: *Fjordfolket i Kvænangen. Fra samisk samfunn til norsk utkant 1550-1980*, Universitetsforlaget 1985.

⁷ Einar Niemi: *Politikken: Staten og minoritetene*. Foredrag ved symposiet “Tre stammers møte”, Universitetet i Tromsø, 13.-15.11.97.

territoriet til to *folk* - nordmenn og samer (St. meld. nr 52 (1992-93)). Denne erkjennelsen setter samene som urfolk i en spesiell situasjon sammenlignet med andre minoriteter.

Utredningen burde siden man velger å bruke et begrep som minoritetshierarki, i større grad pekt på relevante hensyn i debatter om minoritets- versus urfolksrettigheter. Slike hensyn er det faktum at urfolk har historiske bosettingsområder innenfor staten og ofte på tvers av statsgrenser. Ingen vil betvile samenes historiske tilknytning til det som i dag betegnes som samenes tradisjonelle bosettingsområder. Urfolk har heller ikke valgt statstilhørighet. Samene har aldri innvandret til det som i dag er norsk territorium. Statene er derimot etablert på samenes tradisjonelle områder, og samene ble kollektivt innlemmet i staten. Lappecodisillen av 1751 skulle nettopp bøte på de negative følgende av grensetrekkingen mellom Danmark/Norge og Sverige fikk for samenes bruk av egne områder. Samene som urfolk er blitt antallsmessig i minoritet i egne områder. Med unntak av indre Finnmark, utgjør den samiske befolkningen et mindretall i de ulike kommuner og fylker. Samtidig danner de geografiske kulturelle regioner på tvers av de ulike grensene, også på tvers av statsgrensene. Slike inndelinger har bidratt til å forsterke den numeriske minoritetsposisjonen.

Gamle og nye konfliktlinjer

Det er videre å merke seg at debatten om land og vann og grunnforvaltningen i Finnmark ensidig beskrives som en strid mellom samiske interesser på den ene siden og regionale og nasjonale interesser på den annen side. Dette konfliktbildet stemmer nødvendigvis ikke med den dagsaktuelle situasjonen. Samarbeidsavtalene som er inngått mellom Sametinget og de nordlige fylkeskommunene illustrerer en begynnende allianse mellom det regionale nivå og Sametinget som det politiske uttrykk for det samiske samfunn. En slik allianse kan ses uavhengig av en pågående debatt om framtiden for dagens fylkeskommuner. Samtidig som en slik allianse vil utfordre nasjonalstaten og sentrale myndigheter, kan den også ses på som et potensial og være et supplement for nasjonale satsningsområder. I en tenkt situasjon der Norge kommer i en interessekonflikt med EU eller for den saks skyld Russland, kan regionale og urfolkspolitiske argumenter bidra i norsk favør. I en annen tenkt situasjon kan regionale og samiske interesser i en konflikt med norske nasjonale interesser appellere til internasjonale organer – FN eller EU.

Demokrati og demokratiforståelse

En sentral forskjell mellom den første maktutredningen, som ble gjennomført på 1970-tallet, er at den andre utredningen mer spesifikt skulle fokusere på demokrati. Dette var i samsvar med tilsvarende utredninger som enten er avsluttet, som i Sverige, eller har pågått parallelt, slik tilfellet er i Danmark. Utviklingen illustrerer også at spørsmålet om demokrati i løpet av 1980-årene fikk en mer framtrædende plass innenfor samfunnsvitenskapelig forskning, og i noen grad innenfor rettsvitenskap.

Den faglige debatten om demokrati og ulike demokratioppfatninger som har avleiret seg i den omfattende faglige debatten i løpet av knapt to ti-år avspeiler seg i liten grad i utredningens tilnærming. De pessimistiske konklusjonene om folkestyrets forvitring avspeiler seg først og fremst i forhold til et idealoppfatningen om det representative demokrati. Avgrensingen kan delvis forsvares ut fra mandatet, men bare delvis fordi mandatet også åpner for alternative innfallsvinkler dersom forskergruppen mente dette var nødvendig.

Et element ved innvendingene som er reist i ettertid mot Makt- og demokratiutredningen er knyttet til at avgrensingen av demokrati har vært for snever. Lederen av den svenske maktutredningen, Olof Petterson, har for eksempel trukket fram dette poenget, og pekt på at endringer ikke nødvendigvis er fører til en underminering av demokratiet, men at samfunnsstyringen tar andre former som er mer i samsvar med andre demokratioppfatninger.⁸ Den kritikken som formuleres i særmerknaden fra Hege Skjeie understreker på samme måte behovet for alternative oppfatninger for å få fram nyanser som peker både på problemer og muligheter i forhold til demokrati som styreform.⁹ Endelig er det grunn til å trekke fram at arbeidet i den parallelle danske utredningen ikke har gitt grunnlag for en tilsvarende entydig konklusjon om at det demokratiske styret er i forvitring.¹⁰

Det er ikke noe mål i seg selv å operere med et stort antall demokratioppfatninger. Likevel illustrerer angrepsvinkelen i Makt- og demokratiutredningen svakhetene ved å avgrense seg til en bestemt demokratioppfatning. For det første avgrenser det mulighetene til å drøfte utviklingen i det norske samfunnet i forhold til den omfattende teori-inspirerte litteraturen om demokrati og demokratisk utvikling som er kommet i løpet av perioden etter at den første

⁸ Olof Petterson: "Den sista maktutredningen?", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20:351-362.

⁹ NOU 2003:19, kapittel 14.2

¹⁰ Lise Togeby et. al. *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtutredningen*. Aarhus Universitetsforlag, 2003.

utredningen ble gjennomført, og i forhold til omfattende undersøkelser gjennomført i andre land som det hadde vært mulig å sammenligne Norge med. En slik tilnærming ville utvilsomt vært en nyvinning i forhold til den forrige utredningen, og kunne igjen framhevet Norges rolle som en innovatør på dette utredningsområdet.

En annen svakhet er at en tilnærming som ikke gir mulighet for nyanserte og alternative konklusjoner vil påvirke den offentlige debatten om tilstanden til norsk debatt og hvilke alternativer som er mulige. Konklusjonene fra den første maktutredningen ble i liten grad debattert blant politikere og andre aktører i det offentlige rom, og sammenlignet med våre naboland er Norge relativt fattig på diskusjoner om prinsipielle sider ved demokrati og styring, samt forholdet mellom styringsnivå og –institusjoner. Slike diskusjoner har betydning i en situasjon hvor det er betydelig diskusjon internasjonalt om demokrati utenfor nasjonalstatene – i tilknytning til institusjoner som EU, FN, Verdensbanken, Verdens handelsorganisasjon (WTO), det internasjonale pengesfondet (IMF) – og når det i ulike sammenhenger påpekes at det norske styringssystemet – med stat, fylkesnivå og kommuner – trenger revisjon. Arbeidet til makt- og demokratiutredningen kunne vært en viktig del i en slik diskusjon, men den ville lyktes bedre med en tilnærming som hadde gitt rom for nyanser og alternative tolkninger som kreves for å analysere moderne samfunn.