

Utrykt vedlegg
St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati

Høringssvar

Makt og demokratiutredningen

Innledning

1. desember 2003 ble NOU 2003: 19 Makt og demokrati sendt på høring til et bredt utvalg instanser innen ulike deler av samfunnet. Det ble videre understreket at også eventuelle høringsuttalelser fra andre organisasjoner, instanser og privatpersoner ville bli vurdert i den videre oppfølgingen. Høringsfristen gikk ut 1. juni 2004.

Vedlegget inneholder mottatte høringssvar.

Liste over mottatte høringssvar

Barne-, ungdoms- og familief�rvaltningen.....	5
Datatilsynet	5
Den Norske Kirke – Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd.....	5
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	7
Eierskapstilsynet	10
Elevorganisasjonen	11
Europabevegelsen i Norge	15
Fagforbundet.....	16
Foreldreutvalget for grunnskolen.....	20
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	22
Fylkesmannen i Rogaland.....	22
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.....	25
Fylkesmannen i Vest-Agder	28
Gulating lagmannsrett.....	28
Human-Etisk Forbund.....	32
Høyesteretts kontor	38
KS	39
Konkurransetilsynet	44
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene.....	51
Kredittilsynet	57
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	60
Likestillingsombudet	64
Likestillingssenteret	65
Læringssenteret.....	70
Landsorganisasjonen i Norge.....	71
Arbeidsgiverforeningen NAVO.....	71
Norad	78
Norges Bank	81
Norges Fiskarlag.....	81
Norges forskningsråd.....	123
Norges Handikapforbund.....	125
Norsk Forbund for Utviklingshemmede	128
Norsk Pensjonistforbund.....	130
Norsk Redaktørforening/Norsk Presseforbund.....	133
Post- og teletilsynet.....	140
Redd Barna	141
Regjeringsadvokaten.....	143
Riksadvokaten.....	148
Riksarkivaren	148
Samfunnsviternes fagforening	150
Samvirkeutvalget	160
Senter mot etnisk diskriminering.....	161
Skattedirektoratet	171
Smith, Eivind, professor, dr.juris, Universitetet i Oslo.....	175
Sosial- og helsedirektoratet.....	177
Statens arbeidsmiljøinstitutt.....	177
Statens medieforvaltning	177
Statens seniorråd	182
Statens vegvesen	184

Statistisk sentralbyrå	184
Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen	185
Stortingets ombudsmann for forvaltningen	189
Teknologirådet	190
Toll- og avgiftsdirektoratet	193
Universitetet i Oslo - Senter for kvinne- og kjønnsforskning.....	193
Universitetet i Oslo – Senter for menneskerettigheter.....	194
Universitetet i Tromsø	199
Universitets- og høgskolerådet	205
Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon	208
Voksenopplæringsforbundet.....	217
Yrkesorganisasjonens Sentralforbund – YS	219
Øhrn, Karl Georg	223

Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen

Vi viser til deres brev datert 1. desember 2003.

Vi har med interesse merket oss innholdet i rapporten, og vil med dette meddele at vi ikke har noen ytterligere merknader til innholdet.

Datatilsynet

Vi viser til Deres brev av 01.12.2003.

Datatilsynet har ingen bemerkninger til utredningen.

Den Norske Kirke – Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Kirkerådet har mottatt brev 1. desember 2003 fra Statsministerens kontor vedrørende det ovennevnte. Vi viser også til e-post fra dere 29. januar 2004, der det ble gitt utsettelse av høringsfristen til 8. juni.

Stortinget vedtok 11. desember 1997 at det skulle igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998-2003. En forskergruppe bestående av 5 medlemmer ble oppnevnt i 1998. Hovedtemaet for utredningen er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse.

Den 26. august 2003 ble sluttrapporten "NOU 2003:19 Makt og demokrati" avgitt. I regi av maktutredningen er det blitt utgitt om lag 50 bøker, om lag 75 rapporter og et betydelig omfang av fagartikler og øvrige publikasjoner.

Med utgangspunkt i mandatet for utredningen er det i sluttrapporten presentert en analyse av utviklingen og situasjonen nå, knyttet til ulike perspektiver på det norske folkestyret. Kapitteloverskriftene i rapporten indikerer hovedperspektiver og hovedkonklusjoner:

- Maktens former
- Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett
- Nye organisasjonsformer
- Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise
- Rettsorganene overtar politikken
- Statskapitalisme uten strategi
- Kjønnsmakt i likestillingslandet
- Det nye klassesamfunnet
- Det koloniale språkhierarkiet
- Den redigerte offentlighet
- Nasjonal symbolmakt og "Norge" som internasjonal merkevare
- Konklusjon: Makten og folkestyret - de sprengte rammene

Analysen i sluttutredningen avsluttes slik:

”Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser, påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati - rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati - har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke 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 skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.”

Utredningen har gitt en bred beskrivende analyse av ulike utviklingstrekk knyttet til folkestyrets vilkår. Mandatet for utredningen la ikke opp til at utredningen skulle gi en normativ vurdering av mer generelle utviklingstrekk i samfunnet, der vilkårene for folkestyret også vurderes i forhold til andre viktige forhold. Det ble heller ikke forutsatt at utredningen skulle kunne ut i vurderinger av hvordan makt- og demokratiforholdene i Norge burde være. I den politiske oppfølgingen av utredningen vil fokuset dreies mer mot slike forhold.

Høringsinstansene bes på denne bakgrunn 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 bes om å ta utgangspunkt i de vurderingene som gjøres i sluttrapporten (NOU 2003:19).

Kirkerådet vil avgi følgende høringsuttalelse:

”Til sammen representerer publikasjonene fra Maktutredningen et meget omfattende og interessant materiale, og det kreves betydelige ressurser for å få oversikt over og sette seg inn i stoffet. Sluttrapporten er begrenset i sidetall, men likevel svært omfattende og kompleks innholdsmessig.

Kirkerådet har av ressurshensyn besluttet å ikke gå grundig inn i denne saken. Dette til tross for at sluttrapporten inneholder en lang rekke perspektiver og beskrivende konklusjoner som mer eller mindre direkte berører Den norske kirke, slik kirken forstår seg selv og sitt oppdrag.

Kirkerådet vil også vise til at noen av sluttrapportens hovedperspektiver og hovedkonklusjoner som er særlig relevante for Den norske kirke (i første rekke sluttrapportenes kapittel 12.4 ”Kirkens makt på retur”), vil måtte bli drøftet i tilknytning til den offentlige utredningen av relasjonene mellom staten og Den norske kirke (Gjønnes-utvalget) som pågår nå.”

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Bakgrunn

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er, som høringsinstans til "Makt- og demokratiutredningen", invitert til å gi vurderinger av en rekke forhold som er belyst i utredningen og sammenfattet i sluttrapporten som:

- Maktens former
- Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett
- Nye organisasjonsformer
- Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise
- Rettsorganene overtar politikken
- Statskapitalisme uten strategi
- Kjønnsmakt i likestillingslandet
- Det nye klassesamfunnet
- Det koloniale språkhierarkiet
- Den redigerte offentlighet
- Nasjonal symbolmakt og "Norge" som internasjonal merkevare
- Konklusjon: Makten og folkestyret - de sprengte rammene

DSB vil, som fagmyndighet for samfunnssikkerhet og beredskap, fokusere på de mest relevante tema for arbeidet med landets samfunnssikkerhet og beredskap. Det er også mange andre tema i "Makt og demokratiutredningen", som i ulik grad har relevans for etatens arbeid, men dette vil i mindre grad berøres. Med bakgrunn i dette vil forhold knyttet til følgende tema belyses nærmere:

1. Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise
2. Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett
3. Rettsorganene overtar politikken
4. Den redigerte offentlighet

Generelle betraktninger

Det er med interesse DSB har fulgt Makt- og demokratiutredningens arbeid. Når etaten nå er invitert til å vurdere om "den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende", er det med stor ydmykhet knyttet til størrelsen av utredningsarbeidet. Etaten kan derfor ikke påberope seg total oversikt på alle områder utredningen omhandler.

Etaten er også invitert til å vurdere "i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn". Som samfunnssikkerhetsetat vil det her være naturlig å se på om utviklingen knyttet til makt- og demokratiforholdene i samfunnet er positiv eller negativ for samfunnssikkerheten. Dette vil derfor være etatens fokus i denne høringen.

Makt og demokratiutredningen har, som det vektlegges i høringsbrevet, ikke hatt et normativt utgangspunkt ettersom man ikke skulle legge frem løsninger på problemstillingene. Høringsinstansene er likevel bedt om å vurdere "hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres."

DSB har ikke ambisjoner om å fremsette enkle og kortfattede løsninger på problemstillingene i dette høringsvaret da problemstillingene er for komplekse til dette, men stiller seg til disposisjon i det videre arbeidet med å finne frem til løsninger på enkelte av de problemstillingene som er påpekt i maktutredningens arbeid, og som er relevante for etaten å arbeide med.

Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise – som trusler mot infrastruktur og samfunnets sårbarhet

1. Riktig og fyllestgjørende beskrivelser i Makt- og demokratiutredningen? Privatisering og konkurranseutsettingens effekter i økonomisk forstand er et stadig tilbakevendende tema. Som samfunnssikkerhetsetat, ser man også behovet for ytterligere å påpeke andre sideeffekter som viktige, i et samfunnsøkonomisk perspektiv og et langtidsperspektiv. Et fokus på endringer i lokale og nasjonale myndigheters tradisjonelle styrings- og påvirkningsmuligheter ovenfor viktige infrastrukturområder, som en følge av privatisering og konkurranseutsetting, må sees i lys av samfunnets behov for sikre og stabile leveranser av viktige varer og tjenester. Når det snakkes om tjenester er det særlig tenkt på en velfungerende kritisk infrastruktur som samfunnet er sterkt avhengig av.
2. Er utviklingen som er beskrevet positiv eller negativ for samfunnssikkerheten? Det kan oppleves som et problem for samfunnets sikkerhet og sårbarhet at ønsker om kortsiktig økonomisk gevinst prioriteres foran langsiktige investeringer i sikkerhet, samt drifts- og vedlikeholdsoppgaver som er avgjørende for driftssikkerheten i for eksempel infrastruktur som kraft og tele, samt annen infrastruktur. Hvor sterkt avhengig vi er av kritisk infrastruktur og hvilke store konsekvenser som blir påført samfunnet er blant de synlige effekter som viser seg allerede i enkelte deler av verden (F. eks strømmangelen i California m.fl.). Erfaringer nasjonalt og internasjonalt har vist at samfunnets velfungerenhet og sårbarhet er nært knyttet til infrastrukturen, og at de endringer og disposisjoner som gjøres lokalt svekker den angitte posisjonen for sikkerheten ved infrastrukturen. Klare akseptkriterier for sikkerhet og et velfungerende kontrollapparat er nødvendig for å påse at samfunnets interesser ivaretas.
3. Ev. forslag til hvordan dette kan/bør løses. Et større fokus på bedriftenes samfunnsforpliktelser og reelle virkemidler (lover, forskrifter, konsesjonskrav etc.) knyttet til dette, kan synes som den mest forsvarlige utviklingen innenfor området.

Folkestyrets forvitring og politikkens retrett – tilsynsvirksomhet et gode eller onde for demokrati og maktforhold i samfunnet?

1. Riktig og fyllestgjørende beskrivelser i Makt- og demokratiutredningen? Oppsummeringen under kapitlet "Den fragmenterte staten" oppfattes i hovedsak som dekkende gitt det nivået som her beskrives. Det er likevel et behov for å påpeke fraværet av omtale både ved utredningen, og i den offentlige debatt for øvrig, om det krysspresst kontroll og tilsynsvirksomheter blir utsatt for. Det er en stor etterspørsel og behov for tilsyn og kontroll, samtidig som det er en virksomhet man ønsker mindre av.

2. Er utviklingen som er beskrevet positiv eller negativ for samfunnssikkerheten? Tilsyn og kontrollvirksomhet blir oftest beskrevet som noe som skal bidra til å "holde den fristilte virksomheten på plass". Kontroll og tilsyn fremmes dermed som noe som er negativt for konkurranse og dermed tilbudet til publikum. Det som kommer sjelden frem er etterspørselen etter tilsyn og kontroll fra de konkurrerende parter. Man etterspør mer kontroll og mer og bedre tilsyn for å etablere like konkurransevilkår. God konkurranse er avhengig av like konkurransevilkår. Dette er et moment som mer sjelden kommer frem i sammenheng med diskusjonene. Med et samfunnssikkerhetsperspektiv er det på det rene at etaten ser tilsyns- og kontrollfaktoren som vesentlig for å fremme sikkerheten.

3. Ev. forslag til hvordan dette kan/bør løses.

Fra etaten er det vesentlig å formidle sammenhengene mellom tilsyn og kontroll og de konkurransefremmende effekter dette gir, og ikke kun de konkurransehemmende effektene.

Rettsorganene overtar politikken - men hvem lager reglene rettsorganene dømmer etter?

1. Riktig og fyllestgjørende beskrivelser i Makt- og demokratiutredningen? Det er mye som tyder på at konklusjonene i Makt- og demokratiutredningen knyttet til rettsorganenes overtakelse av politikken er riktige. Det er også etatens inntrykk at stadig mer knyttes til private rettssubjekters evne til å ivareta sin egen rettssikkerhet i gjennom rettsorganene enn gjennom forvaltningen. Dette er sannsynligvis ikke et skritt i demokratisk retning, ettersom det ofte vil være forbeholdt de ressurssterke å vinne frem i et system som i økende grad bygger på liability-prinsipper etter amerikansk mønster. Et annet poeng i denne forbindelse er å vurdere erosjonen av den sosiale kapital som individualiserte løsninger kan medføre, gjennom at fremmedgjøring kan gi økte sikkerhetsutfordringer. Det er gjerne slik at prinsippet likhet for alle er en sterk tillitsbyggende faktor for samfunnet, og at skjønnsbaserte beslutninger kan virke i motsatt retning.

2. Er utviklingen som er beskrevet positiv eller negativ for samfunnssikkerheten? Også fra et samfunnssikkerhetsperspektiv er dette komplekst. Et system som primært er ettervirkende etter at ulykker og skader har oppstått, slik et rettsapparat er, legger sannsynligvis i mindre grad "føre var prinsipper" til grunn. Fokus kan endres fra å forebygge skade til å forsøke å hindre at man blir dømt for ev. skader som oppstår. Dette er ikke nødvendigvis samme sak, selv om de nye kreftene også kan sies å dra i ønsket retning, sett fra et samfunnssikkerhetsperspektiv fordi man ikke ønsker å komme i situasjoner hvor man kan bli dømt, og derfor søker å unngå dette. Utfordringen er likevel å unngå at de som tilbyr produkter og tjenester av ulike slag skifter fokus fra å gjøre fysisk/mekanisk forebygging og andre tiltak rettet mot brukere og borgerne, til å gjøre juridisk forebygging rettet mot et rettsvesen.

Et annet moment som ikke er særlig fremme i denne debatten, er spørsmålet om hvem som lager reglene. Hvem utformer regler og normer for produksjon, håndtering etc.? Dette er også en viktig faktor ved systemet, som angir produsenters og forbrukeres reelle muligheter til å vinne frem med sine saker.

Det er i dag en økende bruk av standarder/normer for produksjon av varer og tjenester. Utvikling av standarder gjøres av bransjen selv, standardiseringsorganisasjonene og i

varierende grad myndighetene. Uavhengige parter er i mindre grad inne i internasjonalt standardiseringsarbeid da dette også er et spørsmål om ressurser. Mangel på ressurser så vel som spisskompetanse er en av årsakene til at myndighetene ikke alltid er representert rundt bordet i standardiseringsarbeid. Sikkerhetsaspektene blir ikke alltid godt ivaretatt i standardiseringsarbeidet når man skal velge mellom sikkerhet og økonomisk profitt, og det kun er representanter for produsenter og andre kommersielle krefter rundt forhandlingsbordet. Resultatet er at produsentene sjelden vil pålegge seg selv å følge de ikke klarer å overholde. Hvis forbrukeren har et problem vil det derfor sjelden kunne forklares i brudd på produksjonsstandardene eller i at varen ikke består teststandardene. Varene er oftest testet ut på forhånd og godkjent av egne testvirksomheter. Forbrukeren står dermed oftest igjen som den som har "forbrutt" seg gjennom feil bruk etc.

3. Ev. forslag til hvordan dette kan/bør løses.

Et større fokus fra myndighetene om deltakelse i standardiseringsarbeid er et nærliggende tiltak. Det bør også klargjøres i anvendelsen av regelverket hva som er rettsregler og hva som er retningsgivende normer og hvordan man skal forholde seg til de ulike nivåene i ulike situasjoner som testing, tilsyn, rettsorganer etc. Dette er riktignok et svært komplekst område.

Den redigerte offentlighet/det koloniale språkhierarkiet – hvem eier sannheten, -faget eller tabloidene?

1. Riktig og fyllestgjørende beskrivelser i Makt- og demokratiutredningen?

Som andre organer som er avhengig av samspill med mediene, er DSB som et faglig organ for samfunnssikkerhet og beredskap, opptatt av at det er en viss nærhet mellom folks oppfatninger av risiko og trusler og det reelle risiko- og trusselbildet. Det pågår derfor ofte en kamp om "å eie sannheten" mellom mediene og fagmyndighetene.

2. Er utviklingen som er beskrevet positiv eller negativ for samfunnssikkerheten? Tabloidiseringen kan altså sies å være en stor maktfaktor i seg selv, som gjør at tynge faglige orienterte saker ikke når frem til brukerne uten selv å bli tabloid i form og innhold, dvs. også mindre faglig orienterte. Denne utviklingen kan påvirke folks risikopreferanser og risikooppfatninger, og det vanskeliggjør myndighetenes arbeid både i tilknytning til prioriteringer av oppgaver og for eksempel risikokommunikasjon og krisekommunikasjon. (For eksempel er alle branner i dagens mediefremstilling "eksplosjonsartete", selv om faglige karakteristikker skulle si noe annet.)

Eierskapstilsynet

Eierskapstilsynet viser til brev fra Statsministerens kontor av 1. desember 2003 med vedlagt sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Tilsynet vil i all hovedsak knytte sine merknader til kapittel 11 i sluttrapporten, *Den redigerte offentlighet*, siden kapittelet omhandler sentrale temaer innen tilsynets felt. Etter Eierskapstilsynets oppfatning gir dette kapittelet en dekkende beskrivelse av utviklingen innen mediefeltet i Norge og de implikasjoner for demokratiet denne utviklingen har.

Tilsynet har tidligere i år gitt høringsuttalelse til ny medieeierskapslov til Kultur- og kirkedepartementet. I disse merknadene går tilsynet inn på flere av momentene som beskrives i sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen.

Eierskapstilsynet vil derfor vise til denne avgitte høringsuttalelsen (vedlagt), og vil spesielt trekke fram den betydningen mediekonsentrasjon kan ha for mediemangfoldet i Norge, slik det er omtalt på side 1-2 i høringsuttalelsen. Her beskrives også den økende internasjonaliseringen av eierskap i norsk mediebransje. Mediekonsentrasjonen fører også til en økt grad av multimedie- og krysseierskap i norsk mediebransje og omtales på side 7-8, mens de utfordringer vertikal integrasjon og elektroniske medier byr på behandles på side 9-10.

Elevorganisasjonen

Elevorganisasjonen er i all hovedsak enig i den fremstillingen maktutredningen gir av utviklingen og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet, men er bekymret for en rekke av utviklingstrekkene som etter vårt syn rammer ungdom direkte eller indirekte. Vi vil derfor fokusere på problemstillinger relatert til denne problematikken i vår høringsuttalelse.

Folkestyrets forvitring

Det er gjennomgående i hele maktutredningen at muligheten til å utøve makt gjennom de formelle og til nå tydelige demokratiske kanalene svekkes. Folkets stemmer ved valg er ikke lengre like utslagsgivende for regjeringsdannelse, og dermed hvilke politiske prinsipper og verdier som skal være styrende for landet. Fremfor et politisk folkestyre får vi et styre og en politikk som føres på grunnlag av kompromisser og forhandlinger som vi stemmegivere har liten påvirkningsmulighet over.

Elevorganisasjonen mener denne utviklingen er uheldig, spesielt ettersom det medfører at ungdom kan føle avmakt og lar være å stemme. Vi vil også bemerke at vi ser med stor bekymring på stillingen til den samfunnsgruppen maktutredningen omtaler som vår tids underklasse, nemlig personer med minoritetsbakgrunn.

Det bør være et overordnet mål at alle borgere i landet skal ha like forutsetninger for å påvirke sin egen hverdag og den samfunnsmessige utviklingen. Derfor må det iverksettes tiltak for å høyne den demokratiske beredskapen og den politiske aktiviteten til de grupper i samfunnet som er passive.

Elevorganisasjonen mener evnen til å påvirke og skape endringer i samfunnet er skjevt fordelt i ungdoms disfavør. Dette gjelder spesielt ungdom under myndighetsalderen som er en gruppe uten noen formelle påvirkningsmuligheter. Vi vil i det følgende peke på flere begrunnelser for dette utsagnet.

Organisasjonssamfunnet

Maktutredningen peker på organisasjonssamfunnet i et historisk perspektiv. Det har stått i fremste rekke for flere politiske fanesaker som senere er blitt anerkjent av politikere og samfunnet øvrig. Organisasjonene har klart å mobilisere brede samfunnslag og meninger er blitt formidlet fra lokallag i bygder og byer til sentrale organisasjonsledd som har utøvet press overfor nasjonale myndigheter.

Dette har sikret en folkebevegelse i flere ulike saker som over tid har sikret at flere deler av samfunnet har blitt hørt utenom valgkanalen. Når maktutredningen antyder at en kan se begynnelsen på slutten for organisasjonssamfunnet er dette faretruende. Ikke fordi et mangfold av organisasjoner forsvinner, men fordi mange samfunnsgrupper da mister en megafon for sine interesser. Til tross for at det oppstår nye kanaler for å ytre meninger gjennom, som opprop og demonstrasjoner, vil disse aldri kunne erstatte et sterkt organisasjonsapparat.

Et bredt spekter av organisasjoner har appellert til flere ulike ungdomsgrupper med ulike interesser, hvor de i større eller mindre grad har kunnet utøve innflytelse på beslutningstagere og andre grupper i samfunnet. Organisasjonssamfunnets fall vil derfor ramme ungdom hardere enn andre, da de ikke har alternative kanaler for å utøve makt, tilsvarende andre samfunnsgrupper.

Ungdomsråd

I stadig flere kommuner etableres det ungdomsråd "for å sikre ungdom innflytelse". Disse varierer noe i form og deltagelse lokalt, men det er felles kjennetegn ved dem. Som regel er de initiert av politikerne eller kommuneadministrasjonen ovenfra og ned. Dette er i tråd med en trend der beslutningstakere i større grad skal lytte til brukergrupper før de tar beslutninger. I de fleste tilfeller blir derfor ungdomsrådene organisert "ovenfra og ned over ungdommene". Kommunene oppretter oftest ungdomsråd for å innhente informasjon og lære ungdom om politisk deltagelse og demokrati, samt at det er en måte å samle ungdom i kommunen på. Særlig gjelder dette store kommuner og kommuner med spredt bosetning. Ungdomsrådene er ofte høringsinstans på saker som angår dem, og jobber tett med administrasjonen i kommunen. I tillegg er det svært vanlig at de tar egne initiativ til sosiale arrangement for ungdom i nærmiljøet.

Selv om ungdomsrådene i de fleste kommuner er uavhengige i forhold til kommunene og jobber med saker som er viktig for ungdom lokalt, er det likevel enkelte problemstillinger ved ungdomsrådene. For det første innehar ungdomsrådene en uklar organisatorisk posisjon i det kommunale demokratiet. Ungdomsrådene innebærer kommunalt organisering av frivillig innstats. Slike organer betegnes ofte som hybrider.

For det andre mangler ungdomsråd representativ legitimitet, da utvelgelsen av representanter ofte er tilfeldig, og disse i få tilfeller har mulighet til å innhente synspunkter (eller representative synspunkter) fra et bredt lag av ungdom. Det kan virke som om kommunene er mer interessert i å samle noen ungdommer enn å samle noen som representerer ungdom.

Det tredje er målsetningen med ungdomsrådene. Vi slo over fast at politikernes interesse for å etablere ungdomsråd oftest er begrunnet med behovet for en formell samtalekanal. Det er derfor i mange tilfeller vanskelig å spore den reelle innflytelsen et ungdomsråd har.

Til sist er det interessant å se på konstruksjonene med ungdomsråd i et demokratisk perspektiv på tvers av samfunnet. En stor gruppe av befolkningen blir plassert utenfor de folkevalgte organene og har ingen påvirkningsmulighet på representasjonen i disse. Dette synes å tale mot ungdomsrådenes betydning. Vel nok kan denne organisasjonsformen gjøres legitim om en sier at de som ikke har stemmerett ved valg må ha en formell påvirkningskanal, men samtidig kategoriseres en stor gruppe borgere som mindre politisk kompetente siden de ikke får avgi stemme ved valg. Dermed

innehar ungdom en dobbeltrolle; på den ene siden betraktes de som likeverdige samfunnsborgere som også har rett til å påvirke (gjennom ungdomsråd). Men på den andre siden er det en forskjell fordi de ikke har anledning til å stemme. Ungdomsrådene består, satt på spissen derfor av ungdom som egentlig ikke har forutsetninger for å bestemme, og representerer også meningene til borgere som ikke har gode nok meninger.

I mange tilfeller er ungdomsrådene gode arenaer for både politisk kontakt med kommunen og som en sosialiserende enhet blant ungdom. Det er likevel en politisk hybrid, som synes å ende med "sandkassedemokrati" på altfor mange steder. Elevorganisasjonen er derfor kritiske til ungdomsråd og likende råd og utvalg der ungdom blir demokratiske gisler.

Stemmerett for 16-åringer

Det er et stadig utrop ved valg at ungdom ikke frekventerer valglokalene så mye som de burde, og at dette er svært bekymringsverdig. En analyse med grunnlag i datamateriale fra "De norske velgerundersøkelsene", utført av Frode Berglund (Ungdom og valgdeltagelse, 2003) viser at det ikke er belegg for å hevde at valgdeltagelsen blant ungdom på 1990-tallet er lavere enn den har vært tidligere i forhold til valgdeltagelsen generelt.

Derimot varierer valgdeltagelsen innad blant ungdomsgrupper sterkt. Fra før vet vi at valgdeltagelsen øker med sosial status og integritet i samfunnet. I så måte er utdanning et nøkkelgode. Denne tesen gjelder også unge imellom. De som tar høyere utdanning og gjennom andre "goder" skaffer seg politisk innsyn og politiske ressurser deltar hyppigere i valg enn sine jevnaldrende uten disse forutsetningene. Deltagelse i organisasjonsliv er et gode som statistisk øker sjansen for å stemme ved valg.

Stemmerett i seg selv er en annen mobiliseringsfaktor. I tiden studien er gjennomført er stemmeretten senket to ganger. I 1969 ble den senket til tjue år, mens den i 1978 ble senket til atten år. Til tross for dette har ikke valgdeltagelsen blant førstegangsvelgere sunket.

Berglund konkluderer analysen sin på følgende måte: "Totalinntrykket er derfor at alder er en diffus forklaringsvariabel i forhold til valgdeltagelse, og at det er vanskelig å få grep på hva den fanger opp. Det blir for enkelt å knytte lav valgdeltagelse til alder alene".

Dette er Elevorganisasjonen inneforstått med, og vi støtter Berglunds konklusjon. Likevel synes det som en av de få kanalene som kan motvirke en svekkelse av ungdoms innflytelse over samfunnet. I en situasjon der ungdoms tradisjonelle påvirkningsarenaer svekkes, og gode alternativer mangler, må ungdom få nye påvirkningsmuligheter. Ved å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommune- og fylkestingsvalg vil ungdom få en ny og fullverdig kanal for påvirkning. Samtidig bør ungdom få lik representasjon som andre aldersgrupper i kommunestyre og på fylkesting.

Elevorganisasjonen vil derfor tilråde myndighetene å følge dette forslaget for å rette opp i den demokratiske svakheten det er når vi utelukker en så stor gruppe fra å ta ansvar for samfunnet på denne måten.

Det er klare problemstillinger knyttet til at ikke-myndige skal ha lovgivende makt i Stortinget, men i kommune- og fylkestingsvalg eksisterer ikke disse innvendingene. Ungdom er også storforbrukere av kommunale tjenester.

Skolen som maktforberedende arena

Norske myndigheter har generelt en todelt oppfatninger om skoledemokrati og innflytelse. Det skilles klart mellom innflytelse over egen opplæring, som et overordnet prinsipp for undervisningen i skolen, og deltagelse i beslutningsorganer og andre formelle deler av skolens styring. Mens innflytelse over egen opplæring (den faglige delen) defineres som en rett, anses deltagelse i skoledemokratiet i større grad som et ledd i generell demokratiopplæring og forberedelse til deltagelse i demokratiet i samfunnet øvrig. Elevorganisasjonen mener det ikke kan trekkes et skille mellom de to arenaene å påvirke på. Elever bør ha rett til å bestemme over prioriteringer som skal gjøres ved skolen og i neste ledd vil påvirke deres opplæringsarena, på lik linje med retten de har til å påvirke hvordan opplæringen skal foregå i klasserommet.

Demokratiundersøkelsen Civic Education Study er en internasjonal undersøkelse som har som hovedmål å gi et bilde av unge menneskers demokratiske beredskap og engasjement. Norge har, sammen med 27 andre land deltatt i undersøkelsen for 14.åringer (9.klasser). Denne ble gjennomført i Norge våren 1999. Undersøkelsen viser at den generelle kunnskapen om demokrati er god, og Norge er i toppen sammenlignet med andre land. Likevel er interessen for politikk svært lav.

Elevorganisasjonen mener et tiltak for å øke interessen for politikk og samfunnsengasjement er å ha mer samfunnsfag på skolen. Dette gjelder hele opplæringsløpet, men en konkret endring bør være å ha samfunnsfag allerede første år på videregående skole.

Civic undersøkelsen bekrefter at den norske skolen er med på å gi ungdom god demokratisk beredskap. Dette dreier seg vel og merke om demokrati og deltagelse i samfunnet, ikke spesielt på skolen. Når det gjelder skoledemokrati er derimot tallene mer dystre. De gjenspeiler synet om at viktigheten av at elevene skal bestemme over egen opplæringsarena enda ikke er anerkjent i norsk skolepolitikk. Det er synd og skoleverket må gi elever større grad av innflytelse over beslutninger på skolen.

Skolenes eierskap

Vi vil også bemerke vår skepsis til at terskelen for å privatisere skoler ser ut til å bli lavere. Vi merker oss at maktutredningen peker på statens avmakt overfor privatiserte foretak og instanser, og frykter konsekvensene ved en akselererende hastighet i opprettelse av privatskoler.

Nasjonen Norge står også foran store forandringer. Den kulturelle likheten forvitrer og erstattes av en multikulturell og flerfasettert hverdag. Kirkebakken er erstattet av kjøpesenteret. De kulturelle og sosiale forskjellene mellom innbyggerne i landet blir større, samtidig som møteplassene blir færre.

Derfor er det svært bekymringsverdig dersom et så grunnleggende samlingspunkt som den felles skolen blir borte. Det har vært av den største betydning for Norges utvikling at uansett kulturell, økonomisk, sosial eller religiøs bakgrunn har man møttes på skolen. Det felles verdigrunnlaget, dersom man kan bruke et slikt begrep, har i svært stor grad blitt formet gjennom nettopp skolen. Dessverre ser vi nå at flere og flere sosiale og

religiøse grupper velger å trekke seg ut av den offentlige skolen og tilby sin egen opplæring. Møteplassen blir borte, og grunnlaget for bl.a. fremmedfrykt og segregering er lagt.

En slik utvikling er det etter vårt syn det offentliges ansvar å *motvirke*.

Oppsummering

Maktutredningen gir et generelt godt bilde av maktforholdene i samfunnet, og hvordan demokratiforskyvningen har vært i samfunnet de siste tiårene. Det er bekymringsverdig at mer makt flyttes fra det offentlige rom og folkestyret til forhandlinger mellom politiske partier bak lukkede dører. Samtidig synes det som at ungdom under myndighetsalderen har få kanaler for reell påvirkning av det samfunnet de er en del av. Elevorganisasjonen forventer at denne utfordringen blir tatt alvorlig og at tiltak settes i gang for å rette opp denne ubalansen som eksisterer i maktforholdet i det Norske samfunnet.

Europabevegelsen i Norge

Europabevegelsen skal virke for et organisert og demokratisk samarbeide mellom de europeiske folk for derved å bidra til å fremme frihet, fred og demokrati, til å utvikle kulturell forståelse og sosial utjamning samt til å fremme en bærekraftig global utvikling.

Europabevegelsen ønsker at disse mål fremmes gjennom at Norge slutter seg til Den Europeiske Union

- Europabevegelsens formålsparagraf

Høringsorganisasjonene er bedt om å gi sine vurderinger av en rekke aspekter ved Makt- og demokratiutredningen. Europabevegelsen er en tverrpolitisk organisasjon, og vi vil derfor begrense våre kommentarer til det som er relevant for vår formålsparagraf (over).

Utredningens beskrivelse av makt- og demokratiforhold i samfunnet

Etter vår mening kjennetegnes maktutredningens beskrivelse av makt- og demokratiforholdene i samfunnet av pessimisme og nostalgi. Vi kan ikke se at globalisering av politikken eller en utvidelse av internasjonal rettsbeskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter i seg selv gir grunnlag for en så pessimistisk beskrivelse av folkestyrets vilkår som den maktutredningen presenterer. Snarere tvert imot, mener Europabevegelsen, i likhet med maktutredningens medlem Hege Skjeie, at en slik rettsutvikling kan styrke demokratiet internasjonalt og gi grupper som er marginalisert av nasjonalstaten en beskyttelse som de ellers ikke ville kunne oppnå.

Maktutredningen nevner de tre moderne prosjektene – rettsstat, demokrati og velferdsstat – som alle har hatt nasjonalstaten som ramme, og som nå er satt under press. Det er påfallende at utredningen i sin tilstandsbeskrivelse ikke går inn på de senere års forsøk på å møte globaliseringen blant annet ved å gjøre disse tre prosjektene internasjonale, gjennom økt politisk samarbeid på internasjonalt nivå.

Slik ender maktutredningen opp med nærmest å utrope den norske nasjonalstaten til den demokratiske utviklings slutt punkt. Det kan Europabevegelsen ikke slutte seg til. For alle som ønsker at folkestyre, demokrati og menneskerettigheter skal være allmenne goder, ikke noe som er avgrenset til den norske nasjonens grenser, blir dette et trist og defeatistisk perspektiv.

Er utviklingen negativ eller positiv for samfunnet?

Europabevegelsen ser grunnleggende positivt på en utvidelse av internasjonalt samarbeid som bringer fred, velferd og demokrati til stadig større deler av Europa og verden. Som et lite land har Norge en sentral interesse nettopp i å sørge for at alle land er forpliktet av internasjonale rettsregler. Vi stiller oss derfor avvisende til at disse utviklingstrekkene i seg selv skal fremstilles som noe negativt.

Vi ønsker også å fremheve de mange utviklingstrekkene som maktutredningen overser i sin redegjørelse. Parallelt med denne forvitringen av nasjonal kontroll grunnet globaliseringen, er det mange norske og internasjonale aktører som arbeider for å flytte politisk kontroll til det internasjonale nivået, og som søker å videreføre de tre ”moderne prosjektene” som er nevnt over (rettsstat, demokrati og velferdsstat) til et internasjonalt nivå. Et eksempel kan være norske fagforeninger, som gjennom sine internasjonale paraplyorganisasjoner deltar aktivt i arbeid for å etablere internasjonale tariffavtaler.

Bør makt- og demokratiforholdene endres, og hvordan?

Som vist over, mener vi at globaliseringen kan møtes ved å legge til rette for politisk virksomhet på overnasjonalt og internasjonalt nivå.

Europabevegelsen er enig i at EØS-avtalen innebærer en alvorlig demokratisk utfordring. Ved å søke medlemskap i Den europeiske union mener vi imidlertid at man kan gjenvinne innflytelse over de beslutningene som i dag fattes i EU og som blir tatt inn i norsk lov- og regelverk gjennom EØS-avtalen.

Fagforbundet

Hensikten med maktutredningen var å gi en tilstandsbeskrivelse for det norske demokratiet. Sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen trekker opp hovedlinjene, og konklusjonene etter fem års omfattende studier gir et ganske entydig totalbilde av tingenes tilstand.

- Nasjonalstaten svekkes både innenfra og utenfra
- Makt er forflyttet til internasjonale organisasjoner og nettverk
- Statens egne aktiviteter er omorganisert og satt ut på anbud
- Posten og NSB er blitt aksjeselskap
- Spesialisthelsetjenesten er omorganisert i fristilte foretak, og outsourcingen i helsevesenet er godt i gang.

En hovedkonklusjon fra Makt- og demokratiutredningen er at det representative folkestyret er svekket i alle ledd. Samtidig øker rettssystemets makt. Stortingsflertallet er i økende grad bundet opp av lover de ikke er herre over.

Høringsinstansene bes 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.
- 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, eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Vurdering av i hvilken grad maktutredningens beskrivelse knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.

Maktutredningens hovedkonklusjon om at nasjonalstaten svekkes både innenfra og utenfra, og at makten i stor grad er forflyttet til internasjonale organisasjoner og nettverk er både riktig og fyllestgjørende.

Globalisering er et nytt begrep som påvirker, og er med å styrer samfunnets utvikling. Globalisering betyr at økonomiske, politiske, teknologiske, økologiske og kulturelle prosesser er mer verdensomspennende. Det ligger interesser med makt bak disse prosessene, og de har store konsekvenser for maktfordelingen i samfunnet. Mange av globaliseringens viktigste uttrykk er en følge av politiske vedtak. Kapitalbevegelser over landegrenser ble slupper fri i løpet av 1980-årene. Slik finansflyt har nå et enormt omfang, og mye av det omfatter kortsiktig spekulasjon. Konkurransen mellom land om skattefordeler og lave kostnader for næringslivet er blitt skarpere, og presset mot sysselsettingen, lønnsnivået og velferdsordningene er blitt sterkere.

Norge er sterkt berørt av globaliseringen, som alle andre vestlige industriland. Men Norge er samtidig spesielt. Vi har relativt lav arbeidsledighet sammenliknet med andre land, inntektsforskjellene er mindre, økonomi- og statsfinansene står i en særstilling med stor handlefrihet, og de universelle velferdsordningene er gjennomgående mer intakt - men under press.

Den pågående økonomiske globaliseringen er basert på politisk besluttet fri flyt av kapital, deregulering og liberalisering, og en stadig overføring av makt fra demokratisk valgte organer til markedets blinde lovmessighet. Denne utviklingen har gjennom de siste par tiårene gitt kapitalinteressene såvel på nasjonalt som internasjonalt nivå en enorm maktposisjon. At politikernes makt blir redusert i den økonomiske globaliseringsprosessen er nok riktig, men det er politikerne selv som har skapt dette regimet, de har frivillig avgitt makt til markedskreftene. Opphevelse av kapitalkontroll, privatisering og deregulering, alt er et resultat av politiske beslutninger.

Staten har ikke blitt maktesløs som et resultat av den økonomiske globaliseringen. Snarere tvert imot, mer enn noen gang før er kapitalen nå avhengig av staten for å oppnå maksimal fortjeneste i et globalt marked. Det er staten og de politiske myndigheter som presser fram ytterligere liberalisering og privatisering. Det er de som forhandler fram stadig flere regionale og internasjonale avtaler til fordel for de multinasjonale selskapene og finansinstitusjonene. Staten har ikke abdisert til fordel for kapitalkreftene, de har derimot i stadig sterkere grad blitt redskap for kapitalens interesser.

Heller enn å bli avmektig har altså staten endret karakter. Vi må skille mellom statens to roller - staten som velferdsprodusent og staten som maktapparat. Det er den siste rollen

som gradvis endrer karakter og styrkes, mens den førstnevnte svekkes. Samtidig er det i ferd med å utvikle seg en selvstendiggjort politisk elite med økende avstand til velgerne. Politiske beslutninger med avgjørende betydning for samfunnsutviklingen tas i økende grad av regionale og internasjonale organer - uten de demokratiske prosesser som innebærer debatter i en opplyst opinion, høringer, og politiske flertallsbeslutninger. Staten avdemokratiseres med andre ord, samtidig som den knytter stadig sterkere bånd til storselskapene og næringslivsorganisasjonene. Men som sagt så er dette helt bevisste politiske handlinger, en villet politisk utvikling.

Likestilling er et område med gode intensjoner, hvor mye fortsatt gjenstår fordi viktige tiltak for å oppnå høyere grad av likestilling i stor grad får vike. Norske myndigheter har hatt høye mål for likestilling, men kjønnsdiskriminering, vold mot kvinner, og ulikheter på arbeidsmarkedet er fortsatt utbredt. Kvinnens deltakelse i politikk og arbeidsliv er radikalt utvidet, selv om lederposisjoner fortsatt er svært skjevt fordelt. På mange samfunnsmessige toppnivåer finner vi en nærmest total mannsdominans. Sentralt i norsk likestillingsdebatt står "på vei"-retorikken. Når resultatene om kvinnefravær i ulike deler av samfunnslivet presenteres, følges dette opp ofte av kommentarer om at "vi har gjort så mye og mye gjenstår". Debatten om likestilling er preget av harmoniseringsstrategier der man gjerne samles om felles innsats og felles mål.

Norge har fremdeles et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Offentlig sektor er i dag kvinnearbeidsplass nummer en. Kvinner utfører de mest krevende og dårligst betalte jobbene. Omfanget av deltidsarbeid og spesielt ufrivillig deltidsarbeid er stort. Deltidsarbeid innebærer lavere pensjon, færre karrieremuligheter og lavere lønn. Når vi i maktutredningen kan lese at det innenfor justissektoren, kirken, forsvaret og næringslivet har en mannsdominans på 90 prosent er det grunn til å ta situasjonen på alvor.

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.

En hovedkonklusjon fra Makt- og demokratiutredningen er at det representative folkestyret er svekket i alle ledd. Dette vurderer Fagforbundet som klart negativt.

Det representative folkestyret er historisk rotfestet i Norge, og har betydd mye for demokratiseringen av samfunnet. Det lokale selvstyret har stått sentralt i samfunnsbyggingen, og velferdsstatens oppbygging har i stor grad blitt kanalisert gjennom kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Kommuner og fylkeskommuner har vært sentrale styringsverktøy, ikke bare for velferdsordninger, men også for sysselsetting og regional fordeling.

Mer sentralstyring og økende markedsrett utgjør en trussel mot den demokratiske modellen. Med markedets sterkt sentraliserende krefter i vekst settes de lokale administrative enheter under økende press. Skal vi ivareta og videreutvikle våre demokratiske tradisjoner må makt til å bestemme ligge hos innbyggerne selv, direkte og gjennom valgte organer. Derfor bør både den geografiske og politiske avstanden mellom styrende og styrte være så liten som mulig. Lokaldemokratiet må få rom til å samordne på tvers av sektorgrenser og til å finne lokale løsninger tilpasset lokale behov. Et levende folkestyre er bygd på en forutsetning om engasjerte og deltakende samfunnsborgere. Uten denne interessen faller mye av demokratiets grunnlag bort.

Samtidig som vi i Fagforbundet ønsker å utvikle det kommunale og regionale selvstyret, så er vi også opptatt av at sentrale myndigheter fortsatt har påvirkningsmuligheter over kommune- og fylkessektoren, slik at nasjonale standarder ivaretas og nasjonale målsettinger oppfylles. Det er viktig at hele befolkningen sikres et likeverdig tjenestetilbud gjennom et nasjonalt lovverk, og at de sentrale myndigheter sørger for et økonomisk fundament som har som mål en rettferdig utjevning kommunene og regionene imellom.

Statlige krav om minstestandarder og øremerking kolliderer ofte med lokale krav om egne prioriteringer, som i så fall vil føre til økt ulikhet mellom kommunene. Her gjelder det å finne balansen. Dette dilemma - motsigelsen mellom det lokale selvstyre og overordnede nasjonale målsettinger - har vært og vil fortsatt også være en utfordring for alle dem som på ulike nivå skal bære ansvaret for videreutviklingen av det lokale selvstyre i Norge. Utviklingen av lokaldemokratiet handler blant annet om å gi de folkevalgte bedre kår og større handlingsrom. Dette henger sammen med hvordan arbeidet organiseres, og mulighetene for den enkelte lokalpolitiker er større enn begrensningene.

Vurdering av hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Et av hovedproblemene er at politisk makt overlates til en langt mer diffus makt, med en ofte uklar og diffus begrunnelse som at "markedet krever det", og "internasjonale forhold krever det". Samtidig vet vi at det er stor grad av hemmelighold når det gjelder avståelse av nasjonal makt til internasjonale avtaler, jfr. GATS-forhandlingene i WTO.

Nasjonalstaten, som politisk fellesskap, har vært ramme om folkelig deltakelse og sosial og regional utvikling. Den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre er i tilbakegang.

Utnyttelse av rike fellesressurser som fisk og fossekraft er i ferd med å bli privatisert og konsentret på få hender, mens landbruket presses tilbake av internasjonale handelsregimer. Den økonomiske ulikheten er økende. Gjennom markedsretting, fristilling og privatisering blir områder som tidligere var offentlig styrt og drevet overlatt til markedsaktører. Privatisering og økonomisk- og teknologisk globalisering flytter makt fra regjering og folkevalgte organer til produsentforetak og internasjonale kapitalinteresser.

Den teknologiske revolusjonen og økonomien som har utviklet seg rundt den, har gitt en dynamikk i utviklingen som vi neppe fatter konsekvensene av. Markedskreftene har forlenget brutt med nasjonale grenser. De trenger seg stadig lengre inn i hverdagen vår. Nye maktkonstellasjoner overtar stadig flere av de posisjoner som folkestyret burde beherske. Maktfordelingen i samfunnet vil bli avgjørende for utviklingen av velferdsstaten og demokratiet, og hovedkonklusjonen i NOU 2003:19 Makt og demokrati er ett viktig redskap for å stake opp kursen videre.

Når Stortinget nå har fått en utredning om makt og demokrati til behandling forutsetter vi en grundig drøfting med utgangspunkt i sluttrapportens hovedkonklusjoner. Det haster med å iverksette tiltak som motvirker de negative forhold som rapporten påpeker.

Som det framgår av rapporten er det mange av utviklingstrekkene som kommer som følge av politiske valg, deregulering, internasjonale avtaler. En rekke av disse politiske valgene bør komme som resultat av langt grundigere og ikke minst langt mer offentlige debatter. Særlig viktig er dette når det gjelder irreversible forhold. Det tenkes særlig på internasjonale avtaler innenfor WTO systemet.

Konklusjonene i maktutredningens sluttrapport er en varselampe for det lokale sjølstyret spesielt og for folkestyret generelt. Det er viktig at vi erkjenner at folkestyret i Norge er under sterkt press, og iverksetter nødvendige tiltak for å snu denne utviklingen. Først og fremst må det vedtas tiltak med målsetting om å begrense markedets makt på bekostning av demokratiske folkevalgte organ. Maktutredningen synliggjør at et levende demokrati ikke er en selvfølgelighet. Som alt annet vil også folkestyret forfalle om det ikke holdes vedlike og fornyes i pakt med den øvrige samfunnsutviklingen. Dette krever en grunnleggende debatt, fulgt opp av konkrete tiltak for en revitalisering av folkestyret.

Rapporten avslutter med følgende ord; " *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 skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår*"

Politikerne må ta tilbake makten og beholde styringen over områder som er helt vesentlige for befolkningen og samfunnsutviklingen. Dette gjelder innenfor områder som rettferdig fordeling, ivaretagelse av natur, miljø og viktige fellesverdier som vann, energi, utdanning, forskning og utvikling. Verdispørsmål må settes høyere på dagsorden, og innbyggerne må inviteres til et større deltakerdemokrati enn tilfell er idag.

Foreldreutvalget for grunnskolen

Innledning

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) vil i sin uttalelse begrense seg til å peke på noen utfordringer og problemer foreldre møter i forhold til makt og deltakelse i skolen.

Til sist i uttalelsen lanserer FUG en idé om hvordan skolens målsetting om å dyktiggjøre elevene til deltakere i samfunn og demokrati også kan rettes mot foreldre og få disse mer engasjert.

Kommentarer til kap. 2

Maktutredningen peker på at det representative folkestyret er svekket i alle ledd. FUG er bekymret for at også foreldremedvirkningen i skolen nå er truet (jf. forslagene i St. meld. Nr. 30 (2003 – 2004) Kultur for læring), noe FUG opplever som en ytterligere svekkelse av demokratiet.

Kommentarer til kap. 5 og 6

Utvalget peker på privatisering og kontraktsutsetting av velferdsordninger som en trend. På s. 27 nevnes også at enhetsskolen utsettes for press fra livssynsorganisasjoner og markedsbaserte og eliteorienterte skoler.

Utvalget tegner et meget dystert bilde av kommunenes nye rolle som iverksetter av pålegg og rettigheter uten tilstrekkelige ressurser.? FUG er bekymret for hvordan det vil gå i budsjettknapphetens navn når ”alle” har lovfestede rettigheter, mens disse svekkes for foreldre og elever. FUG mottar mange henvendelser fra foreldre rundt om i hele landet som forteller om kommunenes manglende oppfølging av § 5 og § 9 a i Opplæringsloven. Kommunene mangler muligheter til å oppfylle pålegg og rettigheter, og både elever, foreldre og skole blir tapere i dette.

Kommentarer til kap. 8 og 9

Den økende tendensen til at etniske minoriteter ikke deltar i det politiske systemet, gjør seg også gjeldende i skolen. Den må motvirkes gjennom et god foreldreorganisering på alle nivåer, som er slik at den inkluderer alle foreldre, uansett etnisk bakgrunn, nasjonalitet og klasse.

FORSLAG FRA FUG

Hvordan skolens målsetting om å dyktiggjøre elevene til deltakere i samfunn og demokrati også kan rettes mot foreldre og få disse mer engasjert

Skolen skal lære opp elevene til å bli deltakere i demokrati og samfunnsdebatt. Selve skolen er den offentlige arena elevene kjenner best og som angår hverdagen deres mest. Dette må bety at skolens plass i samfunnet og i de politiske prosessene må være det feltet det er lettest og mest motiverende for elever å lære om demokrati, makt og innflytelse.

Siden foreldrene er en viktig resurs og samarbeidspartner, kan det være et gjennomgående prosjekt gjennom grunnskolen at elevene får undersøke nettopp samspillet hjem – skole, innflytelse, forholdet mellom oppdragelse og undervisning, og beslutningsprosessene og ansvaret for skolens innhold og rammer. Lagt opp på en god måte, hvor samarbeidet skjer mellom grupper av elever og grupper av foreldre, kan læringsmål for elevene nås sammen med at foreldregruppen blir mer engasjert, organisert og kompetent.

Det behøver ikke være slik at elevene bare jobber med sine egne foreldre. For eksempel kan 6. og 7. klassinger ha oppgaver i å informere og motivere foreldre til 1. klassinger ved skolestart.

- ”Her på skolen vår er disse tingene bra og disse dårlige.”
- ”Vi er lovet opprustning av gymsal og utearealer siden vi startet her, men ingen ting har skjedd.”
- ”De nye bøkene i ... er flotte, men tredjeklassene har helt håpløse bøker i...”
- ”Vi elever trenger at dere foreldre og FAU engasjerer dere i
- Osv

FUG mener en slik satsing korresponderer bra med utfordringene NOUen tar opp om svekkelser av tradisjonelle politiske maktstrukturer og framveksten av nye.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fra Fylkesmannen i Rogaland har jeg mottatt kopi av uttalelsen til fylkesmann Tora Aasland av 11.05.04. Jeg gir denne uttalelsen min fulle tilslutning.

Med det samordningsansvaret som fylkesmannsembetene har for statlig styringssignaler rettet mot kommunesektoren, er det forbausende at embetene ikke er omtalt. Embetene er sentralt plassert i forholdet mellom den sentrale stat og kommunene - som regionale statlige nøkkeleter for iverksettelse av statlige vedtatte mål og retningslinjer (fra regjering og Storting) ute i kommunene på de ulike fagområder (departements-/direktoratsområder). Med oppgave å samordne/finne helhetsløsninger er det derfor mildt sagt overraskende at de synes totalt oversett i denne utredningen.

Fylkesmannen i Rogaland

Innledning

Et omfattende arbeid om makt og demokrati i Norge er avsluttet med den foreliggende NOU 2003:19, med sluttboka "Makten og demokratiet" (Østerud, Engelstad og Selle, Gyldendal 2003) og med om lag 50 bøker, om lag 75 rapporter og et stort antall artikler og øvrige publikasjoner. Denne høringsuttalelsen er skrevet først og fremst på bakgrunn av NOU 2003:19, men også med grunnlag i den samlede framstilling i boka "Makten og demokratiet".

Forskergruppa har levert et svært solid arbeid. Det er ryddig, oversiktlig og velskrevet. Det gjelder også NOUen; sjelden er offentlige utredninger så velformulerte.

Samtidig er det positivt at Stortinget gir denne type oppdrag. Selv om tidsperspektivet på om lag 20 år mellom denne maktutredningen og den forrige i den store sammenheng kan synes lite, så er det ikke mindre viktig å stimulere forsknings- og fagmiljøer til forskning og utredning nettopp om maktforhold som en helt sentral del av samfunnsutviklingen. Samfunnets kontinuerlige behov for kunnskapsbasert utredning og for forskning om samfunnet selv, understreker nødvendigheten av at Stortinget tar et slikt ansvar alvorlig.

Høringsinstansene er bedt om å ta stilling til tre hovedspørsmål: i hvilken grad maktutredningen faktisk gir en riktig og fyllestgjørende beskrivelse av makt- og demokratiforholdene i samfunnet; i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn; og om makt- og demokratiforholdene bør endres, i tilfelle hvordan. Da fylkesmannsambetet til enhver tid vil være en del av den helhetlige forvaltningen, er det mest naturlig å legge størst vekt på den første problemstillingen. Men jeg skal også berøre de øvrige to.

Er beskrivelsen av makt- og demokratiforhold riktig og fyllestgjørende?

En av maktutredningens hovedkonklusjoner er at folkestyret forvirrer og politikken arenaer skrumper inn. "Utviklingen de siste tjue årene har vært en langtrukken tilbaketrekking av politiske organers løpende beslutningsmakt." (side 16). Dette forklares gjennom to sentrale endringsprosesser: dels en globalisering som blant annet gjennom en overnasjonal rettsutvikling reduserer Norges formelle suverenitet; dels ved

en individualisering som finner andre former enn det tradisjonelle parti- og organisasjonsmønsteret.

Konklusjoner om at det er færre partimedlemmer, at båndet er svakere mellom velgere og politiske partier, at vi opplever et domenetap for det politiske handlingsrom og at folkestyret gjennom alle nivåer er svakere; slike konklusjoner kan sikkert belegges, men jeg savner noen oversiktstabeller som viser dette tydelig. Selv i sluttboka er henvisningene begrenset til ulike bøker og rapporter. Det er dermed lite dokumentert faktagrunnlag i sluttrapportene.

Når det gjelder en sentral konklusjon om den fragmenterte stat, så er dette først og fremst dokumentert gjennom prosessen i forbindelse med St.meld. nr 17 (2002-2003) "Om statlige tilsyn". Her var det en politisk gjennomgående føring fra regjeringens side at tilsynene skulle være uavhengige og faglig sterke, og ikke politisk styrt. Det som ikke er tatt med, er at Regjering og Storting var enige om at alt kommunerettet tilsyn skulle behandles separat; blant annet skulle et eget regjeringsoppnevnt utvalg vurdere statens kommunerettede tilsyn nærmere med utgangspunkt i fortsatt forankring i fylkesmannsembetene. Både i dette utvalgets mandat og i den praksis som eksisterer i forbindelse med statlig tilsyn rettet mot kommunene, tydeliggjøres den motmakt til fragmenteringen som staten selv utvikler gjennom fylkesmannsembetene. Fylkesmannsembetenes oppdrag er for en stor del tuftet på å samordne den statlige politikken overfor kommunene – og dermed overfor kommunenes innbyggere.

At maktutredningen ikke har nevnt fylkesmannsembetene med ett ord i noen av de to variantene av maktutredningens sluttrapporter, er noe underlig. Fylkesmannsembetet har stått sentralt i diskusjonene om maktforholdene mellom staten og kommunene. Den maktkamp som iallfall de siste 8-10 år har utspilt seg i forhold til oppgavefordeling på det regionale nivå (fylkesnivået), og som også inkluderer maktforskyvninger mellom stat og kommuner, burde ha relevans for en makt- og demokratiutredning. Under overskriften "Avmakt med politisk ansvar" drøfter utrederne statens store samordningsproblemer, og hevder at: *"Arbeids- og administrasjonsdepartementet har arbeidet med styringsprinsipper og sektorreformer, men uten å få til et fast grep på de tverrgående samordningsproblemene"* (side 20). Dette er vurderinger også fylkesmennene ut fra sitt utgangspunkt langt på veg vil være enige i, men det hadde gitt en viktig utfylling av bildet om man i det minste hadde omtalt fylkesmannsembetenes eksistens.

Det er i NOU 2003:19 lagt stor vekt på tillitssvikten i forhold til statlig styring fra kommunenes side, ikke minst som en konsekvens av misforholdet i kommunene mellom oppgaver og ressurser. Også her er det grunn til å etterlyse nærmere dokumentasjon i sluttrapporten. Innen offentlig sektor er det kommunesektorens budsjetter som har vokst mest. Rett nok har mange kommuner en ekstra vanskelig økonomisk situasjon, men det blir for enkelt både å ta dette som en udiskutabel forutsetning, og å legge hovedansvaret på staten. Maktutredningens sluttrapport gir god næring til å understreke denne ene vinklingen på tillitssvikten, kanskje med for sterk nedtoning av det handlingsrommet og det viktige politiske ansvar de folkevalgte vitterlig har.

En annen viktig konklusjon i maktutredningen er rettsliggjøring av politikken. Det henvises til en rekke nye rettighetslover. Det vises også til globaliseringsprosessen, for eksempel i forbindelse med menneskerettigheter som Norge er forpliktet av. *"Konflikter med andre personer og rettighetskrevere blir dermed i større grad flyttet fra politiske til*

rettslige rom.” (side 31) Selvsagt er det mye riktig i et slikt resonnement, men det er interessant å lese særuttalelsen til Hege Skjeie (side 74ff) som nettopp framhever sin uenighet med den øvrige forskergruppa ut fra et rettighetsperspektiv. For Skjeie er det viktig å påpeke at f.eks kvinners rettigheter, barns og andre sårbare gruppers rettigheter, har fått en forankring i internasjonale konvensjoner og avtaler. Dette gir en beskyttelse som man ikke var garantert i det tradisjonelle lokaldemokratiske maktssystemet.

Oppsummert i forhold til beskrivelsen i maktutredningen vil jeg understreke de manglene som rapporten lider under når det gjelder viktige samordningsgrep og maktdiskusjoner med fylkesmannsembetet som aktør. Dessuten savnes en beskrivelse av den beskyttelse og de fordeler det gir ekstra sårbare grupper at man tross alt etablerer en rettighetslovgivning. Ideen om at rommet for lokalpolitisk makt er en konstant størrelse, og at for eksempel rettighetslover i så stor grad innskrenker den lokalpolitiske arenaen for politisk makt, burde i større grad vært veid opp mot den gevinst samfunnet som helhet oppnår. Det samme gjelder i forbindelse med diskusjonene om overføring av mer administrative og forvaltningsmessige saksområder: det er ikke gitt at det taper kommunene for viktige oppgaver. Det vil aldri være mangel på meningsfylte lokalpolitiske oppgaver, dersom man er villig til å se sitt overordnede ansvar for lokalsamfunnsutviklingen.

Maktutredningen understreker at de ulike formene for ”tilleggsdemokrati”, for eksempel lokalt engasjement for enkeltsaker, er påvirkningsformer som er i vekst, men som ikke kan erstatte det reelle folkestyre. Det er lite diskutert hvordan gamle og nye politiske partier kan endre sine arbeidsmåter slik at også denne type engasjement kan kanaliseres inn mot en mer ideologisk forankring. Fra tidligere forskning vet en at for eksempel kvinner oftere finner seg bedre til rette i det noe mer spontane og uformelle nettverket enn i den kanskje noe gammelmødige organisasjonsform som de politiske partiene tradisjonelt har bygget på. Igjen gir det mening å vise til Hege Skjeies særuttalelse i NOUen.

Om utviklingen i makt- og demokratiforhold

Innledningsvis i NOU 2003:19 skiller utrederne for analysens formål mellom politisk, økonomisk og ideologisk makt. Jeg skal her la analysene omkring den økonomiske makt ligge, og begrense meg til å gi noen generelle betraktninger omkring de to andre maktforhold. Politisk og ideologisk makt har historisk sett vært sterkt knyttet til hverandre: i dag ser vi en samfunnsutvikling hvor denne sammenhengen ikke lenger er så tydelig.

Det er grunn til å dele maktutredernes bekymring for den avtakende oppslutning ved valg. Mange forhold omkring dette er drøftet, utredet og vurdert i maktutredningens mange publikasjoner, men til syvende og sist må det være partiene selv som tar ansvar for nødvendige fornyelser. Når det er sterke tendenser til at politiske partier blir mer opptatt av byråkratisk og administrativt arbeid enn av å være politiske verksted, og når politikere – både lokale og nasjonale – blir saksbehandlere i forhold til enkeltsaker, er det noe galt i den grunnleggende tenkingen og balansen mellom politikk og administrasjon. Mange av de maktkampene politikere og politiske organisasjoner har engasjert seg i i løpet av de siste tiår, er mer knyttet til administrative og byråkratiske forhold enn til politisk og ideologisk makt. Det er derfor en stor utfordring for de politiske partiene å konstruktivt nytte de mange innspill maktutredningen gir, slik at man igjen kan gi politikken mening og politikerne tillit – og makt.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Det vises til brev fra Statsministerens kontor av 01.12.03 om makt- og demokratiutredningen – høring.

Innledning

Den foreliggende makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:13) representerer et solid stykke arbeid som forskergruppen skal berømmes for. I et land som flagger folkestyre og frihet høyt, er det viktig at maktforhold og demokratiske prosesser settes spesielt på dagsorden med jevne mellomrom. Det er derfor positivt at Stortinget gir denne type oppdrag, da det er viktig å stimulere forsknings- og fagmiljøer til forskning og utredning nettopp om maktforhold som en helt sentral del av samfunnsutviklingen. Samfunnets kontinuerlige behov for kunnskapsbasert utredning og for samfunnsforskning, understreker nødvendigheten av at Stortinget tar et slikt ansvar alvorlig. Det bidrar også til å opprettholde god kontakt mellom forskningsmiljøene og resten av samfunnet.

Høringsinstansene er bedt om å ta stilling til tre hovedspørsmål:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen 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.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tar i sin høringsuttalelse kun utgangspunkt i NOU 2003:19. For oss har det vært naturlig å legge størst vekt på den første problemstillingen. Maktutredningens brede beskrivende analyser av ulike utviklingstrekk i det norske samfunnet er svært omfattende i forhold til den begrensede rollen fylkesmannen har og de oppgaver han er satt til å utføre. Allikevel har fylkesmannen viktige samfunnsoppgaver regionalt, ikke minst som lyttepost i forhold til de sentrale myndighetene: "Fylkesmannen skal holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og fremme forslag til løsning av oppgaver i den utstrekning fylkesmannen finner det nødvendig eller formålstjenlig." (fra instruksen). Det at hele 13 fagdepartementer har instruksjonsmyndighet i forhold til fylkesmannen understreker den sentrale rollen han har. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har derfor valgt å uttale seg om enkelte av de forhold som direkte berører hans rolle og oppgaver.

Er beskrivelsen av makt- og demokratiforhold riktig og fyllestgjørende?

Fylkesmannens rolle og oppgaver

Vi har merket oss at maktutredningen ikke nevner fylkesmannen og hans rolle og oppgaver som statens fremste representant i fylket. Dette beklager vi, da fylkesmannsembetet har stått sentralt i diskusjonene om maktforholdene mellom staten og kommunene og i spørsmålet om oppgavefordeling på det regionale nivået som også omfatter maktforskyvninger mellom staten og kommunene/fylkeskommunene.

For å synliggjøre den særegne rollen fylkesmannen har regionalt, tar vi med noen formuleringer fra instruksene (kgl. res., senest 06.07.1999): Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Fylkesmannen skal med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.... Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten i fylket. Fylkesmannen må derfor holde seg orientert om viktige saker som kan ha betydning for dette arbeidet... Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen.... Fylkesmannen skal gi veiledning til kommunene og fylkeskommunen og medvirke til at den øvrige statsforvaltningen i fylket gjør det samme. ... Fylkesmannen skal formidle informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organer om forhold som antas å berøre deres virksomhet.

Den fragmenterte regionale staten

I kapittel 3 drøftes årsaker til folkestyrets forvitring og politikkenes retrett. Blant annet trekkes det frem at regjeringens makt svekkes gjennom en omfattende statlig reformprosess. Hovedproblemet ser ut til å være at staten utvikler seg i en retning som fører til økt fragmentering og på en slik måte at det administrative handlingsrommet har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Det påpekes i utredningen pkt. 3.5 at den statlige reformprosessen i seg selv har vært sektorisert og ukoordinert. Den har vært et høyprofilert politisk mål, men har blitt møtt med sterk motstand og store samordningsproblemer på tvers av sektorene. I pkt. 3.6 hevdes det videre at Arbeids- og administrasjonsdepartementet som ansvarlig for arbeidet med styringsprinsipper og sektorreformer ikke makter å få til et fast grep på de tverrgående samordningsproblemene.

Vi er langt på veg enig i denne vurderingen. Men analysen burde etter vårt syn gått videre og vurdert fylkesmannens rolle og oppgaver i forbindelse med samordning av den regionale staten. Vi erfarer at samordning av regional stat (som utgjør ca. 40 etater) ikke blir lettere når den sentrale stat ikke makter å samordne seg. Et av problemene i den sammenheng er at den administrative inndeling av regional statsforvaltning varierer mye etatene imellom og at endringsprosessene kjøres i den enkelte etat uten tanke for hvilke konsekvenser dette får for andre etater/sektorer. Vi viser til Statskonsults rapport 2002:18 Inndeling av regional stat.

Ved vurdering av geografisk inndeling er den enkelte etat i første rekke opptatt av hva som er hensiktsmessig for dem for å kunne få best mulig oppgaveløsning. Ressursbruk og oppbygging av robuste fagmiljøer i egen etat er de faktorene som veier tyngst i vurderingen av om man har en effektiv organisering. Hensynet til andre etaters organisering og oppgaveløsning synes å spille en mer underordnet rolle.

Tidligere var det slik at fylkesgrensene og ev. kommunegrensene var en viktig organiserende faktor. Men også den regionale og ev. lokale statsforvaltningen er i sterk endring, og det skjer en bevegelse bort fra fylkes- og ev. kommunevis organisering. Det ser ut til at det hovedsakelig er virksomheter med kommunen som hovedmålgruppe som holder fast ved en fylkesvis organisering. Bevegelsen bort fra fylkes- og ev. kommunevis organisering inngår i en generell tendens i retning av sammenslåing av tidligere enheter til større og færre enheter som dekker flere fylker og ev. kommuner. Denne utviklingen skjer samtidig med en omfordeling av oppgaver mellom nasjonalt og

regionalt nivå og mellom regionalt og lokalt nivå. Videre er det blitt vanligere med en oppgavemessig spesialisering mellom regionene i en etat (landsdekkende ansvar). Målet med omstillingen og omstruktureringen er større effektivitet og mer robuste fagmiljøer, men dersom denne utviklingen fortsetter, er det grunn til å stille spørsmål om regional stat er i ferd med å endre karakter – fra generalistorganer til spesialiserte enheter. Dette skaper nye utfordringer for samordning og samarbeid regionalt. I Regjeringens moderniseringsprogram skal borgerne og brukerne stå i sentrum. Derfor savner vi en vurdering av om de er tjent med den utviklingen av regional stat vi ser samlet sett.

I forbindelse med de prosessene som nå er satt i gang for å vurdere kommunestrukturen, har kommunene i Sør-Trøndelag bedt fylkesmannen ta initiativ til bl.a. en bedre samordning av statlig tilsyn med kommunene og hvordan den regionale staten organiserer seg. Dette gjelder spesielt de etatene som har oppgaver som retter seg mot enkeltpersoner og kommunal virksomhet.

Etter dette, og sett i forhold til fylkesmannsinstruksen, er vårt syn at fylkesmannsmbetet gjennom sine samordningsoppgaver, vil kunne representere en motvekt til den fragmenteringen av staten maktutredningen synliggjør. Men det fordrer at de sentrale myndighetene også tar denne oppgaven på alvor og instruerer sine underliggende etater.

Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

I kap. 3 omtales de statlige reformprosessene og hvordan disse har bidratt til at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer. I kap. 5 trekkes det frem at det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet.

I maktutredningen savner vi en mer detaljert gjennomgang og vurdering av fylkesmannens rolle og oppgaver overfor kommunene, herunder hvordan dette har utviklet seg over tid. Vi savner også en mer nyansert vurdering av rettighetslovgivningen.

En av hovedoppgavene for fylkesmannen er å ivareta rettssikkerheten for enkeltmennesker, spesielt for de mest sårbare gruppene i samfunnet. I den sammenhengen er rettighetslovene verdifulle.

Det blir ofte hevdet at rettighetslovene har bidratt til å endre fylkesmannens rolle overfor kommunene fra informasjon og veiledning over til kontroll og tilsyn. Vi stiller allikevel spørsmål ved om den statlige styringen av kommunene er blitt så mye sterkere. Det nevnes bl.a. ikke at de oppgavene fylkesmannen tidligere hadde med automatisk lovlighetskontroll av alle kommunale vedtak og godkjenning av alle kommunale budsjetter er falt bort.

Til slutt vil vi nevne den brukerundersøkelsen KRD og embetene gjennomførte i forhold til kommunene høsten 2003. Formålet med denne var å få systematisk informasjon om kommunenes opplevelse av fylkesmannens oppgaveløsning og håndtering av de ulike rollene. I oppfølging av maktutredningen vil resultatet av denne undersøkelsen kunne bidra til å gi et nyansert bilde av fylkesmannsmbetet som en viktig statlig aktør regionalt.

Fylkesmannen i Vest-Agder

Det vises til brev datert 1. desember 2003 der høringsinstansene er bedt om å ta stilling til NOU 2003:19 - makt og demokratiutredningen.

Fylkesmannen i Vest-Agder ønsker å gi sin tilslutning til uttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland. Uttalelsen følger vedlagt.

Gulating lagmannsrett

Det fremgår av høringsbrevet at høringsinstansene er bedt om å evaluere maktutredningens sluttrapport, trykket som NOU 2003:19. I sluttrapporten har forskergruppen på fem delt seg i et flertall bestående av statsviterne Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle og et mindretall som består av statsviteren Hege Skjeie og humanisten Siri Meyer. Det skal først og fremst gis kommentarer til flertallets analyse og vurderinger knyttet til makt- og demokratiforhold i det norske samfunnet. Det er naturlig at høringsuttalelsen her tar utgangspunkt i de deler av utredningen som berører endringer i rettssystemet og domstolenes rolle.

I sluttrapportens konklusjon heter det at den mest sentrale endringen av maktforhold i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre, forstått som et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvedtak og folkevalgte organer, er i tilbakegang. Partier og politiske organisasjoner har fått redusert sine medlemstall, hånd i hånd med synkende valgdeltakelse og mindre politisk aktivitet både lokalt og nasjonalt. Utydelige politiske alternativer innenfor det parlamentariske systemet på Stortinget anføres som del av forklaringen. Hovedårsaken som blir gitt er imidlertid at folkevalgt myndighet spiller på krympet bane, idet makten er flyttet andre steder. Internasjonalisering, i form av bånd på norske myndigheters lovgivning gjennom EØS-avtalen og EUs regelverk samt inkorporering av menneskerettskonvensjoner, medfører ifølge rapporten en ekstern svekkelse av det nasjonale demokratiet. Internasjonale domstoler bidrar i samme retning. Samtidig svekkes folkestyret innenfra ved at norske domstoler får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet. Juridiske spørsmål blir viktigere i politisk interessekamp, samtidig som den rettslige arena blir sterkere politisert. Utredningen behandler for øvrig også en rekke andre aspekter ved folkestyret i vår tid, som ikke vil bli nærmere kommentert her.

Selv om sluttrapporten kan leses som en analyse og beskrivelse av trekk ved samfunnsutviklingen, fremgår det nokså tydelig mellom linjene at forfatterne i hovedsak oppfatter utviklingen som overveiende negativ for det norske folkestyret. Tonen er den samme i utredningens avslutning om folkestyre som formell beslutningsform kontra det som blir kalt ulike former for tilleggsdemokrati. Analysens avslutning er sitert i høringsbrevet, og er ikke nødvendig å gjengi her.

Gulating lagmannsrett vil først gi uttrykk for respekt for det store arbeidet forskergruppen som sådan har utført, uavhengig av flertallssyn og særuttalelser i sluttrapporten. En slik samlet gjennomgang av ulike aspekter ved demokrati- og maktforhold i det norske samfunnet, gir verdifulle inntak til debatten om grunnleggende maktstrukturer, om enn sikkert på forskjellige måter for forskjellige lesergrupper. For aktører innenfor den tredje statsmakt gir rapporten også grunn til ettertanke, jf rapportens tese om at rettsapparatet øker sin makt på bekostning av demokratiet.

Dommere vil nok ha forskjellig syn på de beskrivelser rapporten gir av domstolenes situasjon og rolle. Synspunktene nedenfor har ikke vært gjenstand for nærmere drøftelse eller votering, og uttrykker ikke nødvendigvis flertallets syn blant dommerne i Gulating lagmannsrett. Når det er referert til hva "Gulating" mener, er dette derfor bare en forkortelse for underskrivernes oppfatninger. Spørsmålene som er kommentert nedenfor er de samme som er stilt i høringsbrevet.

1) I hvilken grad er den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet faktisk riktig og fyllestgjørende?

Det er etter Gulatings oppfatning riktig at internasjonalisering av beslutningsmyndighet har økt i omfang og betydning gjennom de siste 10-15 år. Det er således flyttet makt fra norske folkevalgte organer til internasjonale organer, inklusive internasjonale domstoler.

Når det spesielt gjelder menneskerettighetene og folkerettslig bindende avgjørelser ved Den europeiske menneskerettsdomstolen i Strasbourg (EMD), som er omtalt i slutt-rapportens kapittel 6, bemerker Gulating at Norge gjennom hele etterkrigstiden har vært en aktiv deltaker i internasjonalt menneskerettighetsarbeid og sluttet seg til alle internasjonale konvensjoner på området. Norge har hele tiden akseptert EMDs folkerettslige kompetanse i medhold av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 1950, slik at dette ikke er noe nytt. Det er likevel riktig at internasjonalt produserte regler og rettsavgjørelser i de senere år har fått større praktisk betydning i intern norsk rett, særlig etter inngåelsen av EØS-avtalen og Stortingets inkorporasjon av sentrale menneskerettskonvensjoner, jf menneskerettsloven av 1999.

Det er videre riktig at denne utviklingen kan sies å ha svekket Høyesteretts stilling som øverste rettsanvender i det norske rettssystemet, samtidig som norske domstolars relative makt har økt i forhold til Stortinget og Regjeringen (forvaltningen) ved at det rettslige grunnlaget for judisiell prøving og kontroll med de andre statsmaktene er blitt utvidet og styrket. Hvor stor betydning det her er tale om, er et vanskeligere spørsmål som skal kommenteres noe nærmere nedenfor.

Først skal det imidlertid bemerkes at maktutredningens beskrivelser av forholdet mellom statsmaktene ikke er rent deskriptive. Når det heter at demokratiet er i tilbakegang, blant annet som en følge av økende domstolsmakt, bygger denne observasjonen på et bestemt – og etter Gulatings oppfatning for smalt – demokratibegrep. Av sluttrapportens innledning (kapittel 2.3) fremgår det riktignok at ordet demokrati kan ha flere betydninger. Det er blant annet påpekt at folkestyret som statsform krever en rettsstat med rettighetsgarantier. Dette poenget er det imidlertid gjort lite ut av senere. Straks etter kommer det som fremstår som hovedpoenget i denne forbindelse, nemlig at når stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet gjennom grunnloven eller ved at internasjonale traktater inkorporeres i norsk rett, så blir de folkevalgte organers handlingsrom redusert. Fra kapittel 3 og utover bygger analysen på en definisjon av demokrati som "folkestyre", forstått som "et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer". Det er således lagt opp til et begrepsmessig motsetningsforhold mellom det norske folkestyret og domstolene, i sin konsekvens slik at en enhver økning av domstolenes makt per

definisjon går på bekostning av demokratiet. Dette er det grunn til å problematisere, og det er etter Gulatings oppfatning en svakhet ved utredningen at den ikke gjør det.

Det er flere grunner til at demokratibegrepet er viktig når det norske folkestyret skal analyseres. Etter Grunnlovens tekst fremstår Norge som et konstitusjonelt monarki. Det reelle forhold er imidlertid at Norge er et konstitusjonelt demokrati, med parlamentarisme og uavhengige domstoler. En annen måte å si det samme på er at Norge i dag er en demokratisk rettsstat, hvor parlamentarismen er forankret i konstitusjonell sedvanerett og er sentral for forståelsen av forholdet mellom Storting og Regjering. Men det er også en del av det norske systemet at domstolene i henhold til konstitusjonell sedvanerett skal være uavhengige og ha kontrollfunksjoner overfor de øvrige statsmakter. Etter Grunnloven § 110 c, som ble vedtatt i 1994, har alle de tre statsmaktene plikt til å respektere og sikre menneskerettighetene. Denne plikten er fulgt opp blant annet gjennom menneskerettsloven. Det norske folkestyret eller demokrati per 2004 kan betraktes som et produkt av en konstitusjonell og samfunnsmessig prosess som har pågått siden 1814, og hvor folkets (det politiske flertallets) vilje lenge har vært en drivende kraft i utviklingen. Når Norge som stat har valgt å delta i rettslig forpliktende internasjonalt samarbeid, er dette også et resultat av politiske valg og folkevilje. Det samme kan sies om inngåelsen av EØS-avtalen, beslutningen om ikke å bli medlem av EU og vedtakelsen av menneskerettsloven. I prinsippet er det heller ikke tale om irreversible avgjørelser. Derimot må gjeldende spilleregler følges, enten det dreier seg om lovendringer, nye bestemmelser i Grunnloven eller tilslutning til eller avslutning av internasjonalt samarbeid. Når et nytt Storting ikke ønsker å fjerne menneskerettsloven, men snarere velger å supplere den slik det skjedde i fjor gjennom inkorporeringen av FNs Barnekonvensjon, blir det etter Gulatings oppfatning for enkelt og uriktig å utlegge dette som en forvitring av folkestyret. Tvert imot kan en se det slik at folkeviljen – intensjonen om å respektere og sikre barns rettigheter – settes ut i livet, om nødvendig ved hjelp av domstolene.

En innvending mot sluttrapporten er således at motsetningen mellom det norske folkestyret og domstolene virker konstruert og løsrevet fra en realistisk forståelse av de faktiske grunntrekkene i det norske styresettet. Dette har også gitt seg andre utslag, slik Gulating ser det. Et godt eksempel her er at utredningen antakelig med rette er bekymret for synkende folkelig deltakelse i partipolitisk virksomhet. På den annen side finnes det i rapporten ingenting om den store og økende folkelige deltakelsen i dømmende virksomhet. Det er således i dag ca. 20.000 aktive lekdommere i norske domstoler i første og annen instans. Lekdommerne har i praksis betydelig innflytelse i norsk rettsliv. I straffesakene er lekdommerne i flertall i alle domsavsigelser utenfor Høyesterett, som for øvrig har begrenset kompetanse med hensyn til skyldspørsmål. Også i mange sivile saker deltar det lekdommere eller eventuelt fagkyndige meddommere med stemmerett på lik linje med fagdommerne. Det foregår dermed en utstrakt utveksling av erfaringer og synspunkter mellom fagdommere (juristene) og representanter for folket med variert bakgrunn og utdanning. I og med domstolenes økende makt generelt, fremstår det som en mangel ved maktutredningen at den ikke har interessert seg nærmere for utvelgelse, sammensetning og betydningen av lekdommerelementet i norsk rettspleie.

Det er likeledes en mangel ved utredningen at den ikke sier noe om kjønnsrett og likestilling spesielt i domstolsvesenet. Kanskje er det på dette området av samfunnet at likestillingen (jf kapittel 8) i form av deltakelse i samfunnet på toppnivå og lik lønn for likt arbeid hittil har kommet lengst og har de beste utsikter? I lys av domstolenes økende makt, er dette forholdet ikke uten interesse.

Som nevnt er Gulating enig i at domstolene i Norge relativt sett har økt sin makt. Og selv om Høyesterett i de senere år har måttet ta større hensyn til rettspraksis ved enkelte internasjonale domstoler, har dette forholdet neppe i noen vesentlig grad redusert norske domstolars makt samlet sett. Hvor stor maktforskyvning som har funnet sted på bekostning av folkevalgte organer, er likevel et vanskelig spørsmål. Dette har dels sammenheng med at folkevalgte organer både har gitt domstolene utvidete fullmakter gjennom rettighetslovgivning og inkorporering av internasjonale menneskerettigheter, og et stykke på vei stadig har det i sin makt å bestemme fullmaktens innhold. Men det er også den praktiske side at dommerhverdagen i liten grad er blitt endret. Det forekommer fortsatt sjelden at domstolene setter en norsk lov eller et forvaltningsvedtak til side fordi det foreligger motstrid med internasjonal rett. Når det gjelder lovgivning inspirert av EØS-avtalen, har domstolene normalt ingen særskilt rolle å spille utover den vanlige når lover skal anvendes i en rettstvist. Her er det primært lovgiver og forvaltning som gjennomfører internasjonale forpliktelser, mens domstolene har en tradisjonell kontroll- og tvisteløsningsfunksjon. Derimot har dommerne i enkelte saker fått en vanskeligere juridisk utfordring, ved at både nasjonale og internasjonale rettskilder undertiden må tas i betraktning. I den grad internasjonal rett får betydning for resultatet, er det som regel tale om beskjedne justeringer av enkeltregler. De fleste saker har således handlet om marginale justeringer av fragmenter innen norsk straffeprosess.

En grunn til at eksistensen av rettigheter ikke innebærer en så stor maktforskyvning som sluttrapporten synes å indikere, er at spesielt velferdsrettigheter gjerne har et betydelig rom for fagspesifikk skjønnsutøvelse og økonomiske vurderinger ved forvaltningsorganer på statlig eller kommunalt nivå, som igjen bygger på politiske prioriteringer, og som dommere vil være tilbakeholdne med å overprøve. Det bildet som tegnes av en rettsliggjøring av politikken bør følgelig nyanseres.

Det skal likevel ikke underslås at særlig domstolenes gradvis mer aktive bruk av internasjonale menneskerettigheter etter hvert gir domstolene et maktmiddel som vil kunne anvendes overfor flertallsvedtak som ikke bygger på respekt for individets eller minoriteters iboende rettigheter og friheter. Da foreligger en reell motsetning mellom folkestyre i utredningens forstand og judisiell makt. Under normale samfunnsforhold synes det mer treffende å anse den maktforskyvning som har funnet sted som ledd i en ønsket og gjennomtenkt justering av maktbalansen mellom statsmaktene og utnyttelse av domstolenes funksjoner, for å nå et felles mål om et bedre samfunn.

2) I hvilken grad er utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn?

Det forhold at domstolene relativt sett har fått økt betydning i norsk rett gjennom de siste 10-15 år bør etter Gulatings syn vurderes i et større perspektiv. Enten en ser dette som en positiv eller negativ utvikling, er det i all hovedsak tale om en finjustering av maktbalansen i et gjennomgående velfungerende demokrati. Norge har oppnådd noe som mange land fortsatt strever etter, nemlig uavhengige og effektive domstoler med kontrollerende funksjoner overfor statsmakten for øvrig. Internasjonalt sett foreligger det etter hvert også en betydelig mengde samfunnsvitenskapelig litteratur om emnet, hvor et gjennomgående poeng er at uavhengige og funksjonsdyktige domstoler er en forutsetning for reelt demokrati. I Norge har vi vært heldig som lenge har hatt denne samfunnsteorien nedfelt i Grunnloven og konstitusjonell sedvanerett. Det som har skjedd gjennom vedtakelsen av Grunnloven § 110 c og menneskerettsloven, er at denne teorien er blitt ytterligere befestet som følge av omfattende juridisk og politisk debatt

bygget på et rikt internasjonalt erfaringsmateriale. Etter Gulatings oppfatning er det ingen dramatik i den utvikling av som her har funnet sted. Slik Gulating ser det, er det tale om en overveiende positiv utvikling. Som påpekt av Hege Skjeie i hennes særuttalelse, trenger individer og grupper et rettighetsvern utover det som følger av flertallsvurderinger, samtidig som majoriteten trenger å kjenne sine egne demokratiske begrensninger. Denne side av det norske folkestyret fremstår nå som styrket.

Gulating ser det videre slik at når en del beslutningsmyndighet flyttes til internasjonale lovgivende og utøvende organer for eksempel innenfor EU og EØS-systemet, så bør det også finnes domstoler internasjonalt og/eller nasjonalt som kan håndheve og føre kontroll med de beslutninger som treffes. Fravær av domstolsmakt fremstår med andre ord ikke som noe godt alternativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

3) I hvilken grad og eventuelt hvordan bør makt- og demokratiforholdene endres?

Etter Gulatings oppfatning er det for tiden ikke behov for vesentlige formelle endringer av makt- og demokratiforholdene i Norge. Det viktigste nå er kanskje å ansvarliggjøre det enkelte samfunnsmedlem om at de rettigheter og friheter som finnes bare vil fortsette å eksistere med et reelt innhold dersom et tilstrekkelig antall personer er villige til å delta aktivt i samfunnsbyggende virksomhet, som går utover ren egeninteresse. Den store interessen som synes å være til stede for å være leddommer, tegner i så måte et mer balansert og optimistisk bilde av folkestyrets fremtid enn maktutredningens litt ensidige bekymring for lavere partipolitisk aktivitet.

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 menneskerettighetsstandarter 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 Skjeie oppfatning av at dette snarere er en nødvendig del av grunnlaget for et inkluderende og ivaretakende demokrati. Rettigheter kan forstås som en kompensasjon for avmakt – og nødvendig 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 menneskerettighets-konvensjonenes 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 virkelighetsoppfatningstradisjon.

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.

Minoritetstatus defineres enkelt sagt som det å være annerledes enn majoritet ut fra ett eller flere av kriteriene menneskerettighetskonvensjonene setter opp – og kjennetegnes ved mangel på makt nettopp gjennom å være få og heller ikke ha hegemonisk eller symbolsk makt. På områder som angår livssynsfrihet – er flertallsregime uten særlig hensynstaken 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 kongehus 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 enevelde 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 flertallsstyre uten menneskerettslige sikringer som grunnlag.

Vi finner dilemmaet igjen i kapittelet om nasjonal symbolmakt i mer utadrettet forstand. Norge har satset 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 nybrotsarbeid.

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 viktig kriterie 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. I den grad vi ikke snart kommer dit, er vi redd at dagens form for demokrati, får seg noen skudd for baugen.

Vi er også bedt om å kommentere hvorvidt det er behov for endringer i makt-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 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 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. Tvilsomme 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 problem/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 departement – 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 sær-interesse. Dette er menneskerettslig problematisk, og svekker tilliten til at man kan få en rettferdig behandling.

Eksempelen 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 ”majoritetsselvfølgelige” logikk ender opp i kirken til gudstjeneste mange steder. Så også her er emanisipasjonsprosjektet og det pluralistiske prosjekt ufullendt.

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 øste 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.

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. 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.

Høyesteretts kontor

Jeg viser til brev med vedlegg av 1. desember 2003 om ovennevnte (ref.: 2003/01022/MS/aa).

Til orientering kommer Høyesterett ikke til å avgi noen høringsuttalelse i denne saken.

Kopi av dette brev er sendt Domstoladministrasjonen til orientering, under henvisning til brev derfra qav 2. februar 2004 (ref.: 200301615-2).

KS

KS ser demokrati- og maktspørsmål som heilt sentrale i utviklinga av eit godt samfunn. Det er derfor med glede vi har motteke og gir høringsfråsegn. Vi seier oss leie for at fråsegne kjem litt etter fristen som er sett.

Brevet siterer frå sluttutgreiinga der eit hovudmoment er at demokratiet forvitrar. Om lokaldemokratiet nyttar utgreiinga endå sterkare ord – lokaldemokratiet er i krise.

Brevet stiller så tre spørsmål til høringsinstansane. Det første er om konklusjonen til Maktutgreiinga ”oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.” Etter KS si meining er konklusjonen i all hovudsak dekkande. Det vil alltid vere fagleg debatt om slike konklusjonar, men det ville vere svært uheldig og ei avsporing dersom høringsinstituttet skal nyttast til å trekkje utgreiinga sine konklusjonar i tvil.

Det andre spørsmålet er om ”situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.” Etter KS si meining har demokrati eigenverdi og det er ein vesentleg del av eit godt samfunn. Vi kan derfor ikkje gå inn på ein diskusjon om samfunnet blir betre med svekka demokrati. Maktutgreiinga peikar klart på at det er viktige utfordringar for det norske demokratiet. Fokus må nå vere på korleis folkestyret kan møte desse utfordringane og utviklast vidare.

Svaret på det tredje spørsmålet er følgeleg at demokratiforhold bør endrast. Lokaldemokratiet er ein vesentleg del av det norske demokratiet. Problema for lokaldemokratiet kjem – ifølgje Maktutgreiinga – i stor grad av måten staten styrer kommunesektoren på og rammer staten legg for lokalt folkestyre. KS har hatt dette som utgangspunkt og peikar på aktuelle tiltak som kan betre situasjonen.

Sentralstyret i KS vedtok samrøystes følgjande i møte 3.6.2004 (sak 46/04):

Vedtak

”Sentralstyret viser til KS sitt Landstings uttale ”Kommuner for folks behov – tid for systemendring”, som vedleggjast saka.

KS meiner vidare:

- Lokalt, regionalt og nasjonalt demokrati må sjåast i samanheng. Eit fungerande lokaldemokrati er ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret.
- Det må være eit prinsipp om fullfinansiering av statlege reformer og uavhengig utrekning av kostnadene ved reformer.
- Detaljerte lovfesta rettar på individnivå må ikkje vedtakast på område kommunar eller fylkeskommunar har ansvar for.
- Tydelegare styringsdialog mellom staten og kommunesektoren lokalt og regionalt gjennom:

- ein samordningsprosess der kommunesektoren i størst mogleg grad rettar seg mot ein einskapleg stat
- å etablere informasjon, dialog, rammestyring som overordna prinsipp framfor lover, øymerka økonomi og tilsyn/kontroll.
- Ei ordning der Stortinget kan gjere bindande vedtak som gjeld for fleire år om gongen, må utgreiast. Dette vil m.a. vere viktig ved gjennomføring av reformer som gjeld kommunesektoren og viktig for å sikre at vedtak om fullfinansiering faktisk blir følgt opp.”

”Kommuner for folks behov – tid for systemendring” og saksframlegg ligg ved.

Saksframstilling:

Maktutgreiinga blei nedsett av regjeringa i 1998. Hovudoppgåva var å analysere vilkåra for det norske folkestyret og endringane i det. Arbeidet blei avslutta med ein sluttkonferanse, sluttbok og sluttrapport (NOU 2003:19 ”Makt og demokrati”). Arbeidet blei leia av ei forskargruppe, men så mange som eit par hundre forskarar var involvert i arbeidet. I regi av utgreiinga blei 50 bøker og 77 rapportar gitt ut.

Arbeidet til maktutgreiinga har ført til livleg diskusjon både mellom forskarar og mellom forskarar og andre. Merknadene frå KS gjeld i hovudsak dei tema som er mest relevante for kommunesektoren.

Det omfattande forskingsmaterialet utgreiinga har presentert, gir etter KS si meining eit godt kunnskapsgrunnlag for vidare handling. Utgreiinga si oppgåve er å peike på status, utviklingstendensar og utfordringar – ikkje å finne praktiske svar. Det er politikarane si oppgåve. Kunnskapsgrunnlaget i seg sjølv er viktig. Det er allmenn semje om at demokrati er viktig. Då kan demokratispørsmål lett forsvinne frå den politiske dagsorden. Der er det i hovudsak spørsmål det er strid om som står i fokus. Maktutgreiinga har vore med å setje demokratispørsmål i fokus. Derfor er det viktig med mellomrom å gjennomføre slike utgreingar.

Om det kommunale sjølvstyret seier maktutgreiinga m.a. dette:

”Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Dette resulterer i makt uten ansvar og ansvar uten makt. Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra.

Kommunene sitter igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk. Både rettighetslover og pålagte oppgaver skal sikre større grad av likebehandling uavhengig av bosted, men i praksis oppstår det nye former for ulikhet når budsjettknappheten gjør at ikke alle rettigheter kan innfris samtidig og i samme omfang.

Folkestyre som beslutningssystem forutsetter for det første at de stemmeberettigede vet hvem som har truffet de politiske beslutningene og for det andre at et misfornøyd flertall kan kaste de ansvarlige ved valg. Med en uoversiktlig blanding av styring på ulike nivåer - europeisk, statlig og lokalt - er begge disse to forutsetningene svekket.”¹

”Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise” heiter ei kapitteloverskrift i sluttrapporten. Dette samsvarar i stor grad med synspunkt KS har fremja overfor staten.

¹ http://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/aktuelt/maktutredningens_hovedkonklusjoner_kort.html

Konklusjonane byggjer i stor grad på studiar av forholdet mellom forvaltningsnivåa og dei rammer kommunane får – ikkje minst mishøvet mellom oppgåver og ressursar. Det er all grunn til å gjere noko med dei forhold utgreiinga peikar på.

Etter KS si meining ligg det i Maktutgreiinga eit så godt kunnskapsgrunnlag og ein så klar diagnose, at tida for handling er overmogen. Hovudproblema for lokaldemokratiet er ubalanse mellom oppgåver og ressursar og statleg detaljstyring m.a. gjennom detaljerte lovfesta rettar på individnivå og gjennom øyremerking av midlar.

Bak denne måten å styre på ligg ei manglande forståing for lokalt sjølvstyre. Staten ser kommunar og fylkeskommunar som iverksetjarar av statleg politikk. Det lokale sjølvstyret må derfor vernast ved å bli tatt inn i Grunnlova. I Grunnlova bør det m.a. stå at måten staten skal styre kommunesektoren på, skal fastsetjast gjennom lov.

Kommunesektoren har i hovudsak ansvar for dei velferdstenestene som krev personleg omsorg og lokal tilpassing – unnataket er sjukehusenestene. Velferdsutvalet i KS viste at den fleksibilitet, tilpassing, samordning og nære politiske styring i lokaldemokratisk regi er viktig for å få gode velferdstenester. Det innser også staten når oppgåvene blir lagde kommunar og fylkeskommunar. Gjennom detaljstyring i etterhand underminerer og fjernar staten altfor ofte nettopp desse fordelane.

Når staten grip inn, er grunngevinga ofte at det skal sikre likskap. Resultatet er ofte at den statlege detaljstyringa i staden aukar ulikskapen. I den grad staten verkeleg er oppteken av likskap, bør fokus vere på dei økonomiske rammene for kommunane og fylkeskommunane. Her kan ein gjere noko med ulikskap utan å detaljstyre.

Statleg detaljstyring kunne eventuelt forsvarast dersom lokaldemokratiet svikta sine innbyggjarar. Dei næraste til å svare på det er vel innbyggjarane sjølve. Dei ser seg ikkje som svikta. Tvert om har dei større tillit til lokalpolitikarar enn til rikspolitikarar og større tillit til kommunestyret enn til Stortinget. Undersøkinga som blei gjennomført for Velferdsutvalet i KS synte også at innbyggjarane ønskjer at kommunane skal ha ansvaret for viktige velferdstenester som t.d. barnehagane. Det i ein situasjon då Stortinget og rikspolitikarar skapte eit inntrykk av at kommunane hadde svikta fullstendig på barnehageområdet.

Faktisk tyder mykje på at det rikspolitiske hardkjøret mot og detaljstyringa av kommunane i større grad undergrev tilliten til rikspolitikarane enn til lokalpolitikarane. Ut frå rein eigeninteresse bør derfor storting og regjering leggje rammer for styringa av kommunesektoren som respekterer lokalt folkestyre. Lokaldemokratiet møter alltid velvilje på det allmenne planet. Det er når praktisk politikk skal utformast, problema oppstår. Det må derfor leggjast rammer for statleg styring av kommunesektoren som sikrar omsynet til lokalt sjølvstyre i praksis

Grunnlovsfesting er viktig for å slå fast at lokalt sjølvstyre faktisk er ein viktig del av det norske demokratiet. Krisa for lokaldemokratiet medfører at grunnlovsfestinga bør vere meir enn reint symbolsk. Ei viktig årsak til krisa er den statelege detaljstyringa. Det ville vere feil og altfor rigid å fastsetje styringsformer i Grunnlova, men den bør slå fast at reglar for statleg styring av kommunesektoren skal fastsetjast ved lov. Det sikrar ein prinsipiell debatt om korleis styringa bør skje – ein debatt der omsynet til lokaldemokratiet truleg vil vege tyngre enn i dei einskilte sektorvedtak som i dag i stor grad skaper krisa. I neste omgang må så sektorvedtak følgje dei prosedyrar og prinsipp som er fastsett i lova.

Maktutgreiinga peikar på ubalanse mellom oppgåver og ressursar som eit hovudproblem for kommunesektoren. I ei lov om statens styring av kommunesektoren bør prinsipp om fullfinansiering av statlege reformer og uavhengig utrekning av kostnadene ved reformer fastslåast. Opplegget bør kunne utformast slik at staten ikkje vedtar fleire reformer enn det er økonomisk dekning for og slik at kommunane får insentiv til å vere effektive. Resultatet vil m.a. kunne vere at det svarteperspelet ein ser i dag blir kraftig redusert.

Langtidsbudsjettering og heilskaplege budsjettframskrivingar som også omfattar kommunesektoren og at konsultasjonsordninga mellom regjeringa og KS blir erstatta av ei avtalebasert ordning vil også kunne vere med å skape eit ryddigare forhold mellom forvaltningsnivåa og mellom innbyggjarane og det offentlege.

Maktutgreiinga peikar særleg på at individfesta rettar (rettighetslover) er med å undergrave lokaldemokratiet. I stor grad blir då rettsvesenet hovudarena og ikkje folkevalde organ. KS meiner at det må vere opp til det forvaltningsnivå som har ansvar for ei oppgåve eller ei teneste å fastsetje styringsprinsipp og organisering. At noen hovudprinsipp (t.d. at alle har rett og plikt til skolegang) blir lovfesta på denne måten er det lang tradisjon for i Noreg. Problema oppstår slik Maktutgreiinga viser når slike rettar blir nytta i aukande omfang og på stadig meir detaljert nivå. Dersom staten vel å utnytte dei fordelar lokaldemokratiet har som tenesteytar, må ikkje staten gjennom t.d. detaljerte individfesta rettar underminere desse fordelane.

I dei fleste land blirhøvet til å fastsetje/påvirke sitt eige inntektsnivå sett som eit vesentleg vilkår for lokalt sjølvstyre. Det sikrar ein debatt på forholdet mellom inntekter, utgifter og oppgåver. Innbyggjarane kan i val ta stilling til ulike alternativ. Formelt er det fri skattøyre innan visse rammer i Noreg. I praksis er det ikkje det. KS meiner den formelle fridommen som finst bør gjerast reell.

Maktutgreiinga syner at dei frivillige organisasjonane ikkje spelar same rolle i folkestyret som dei gjorde før. Før mobiliserte dei breie lag av folket i allmenne organisasjonar og dei var eit bindeledd mellom det lokale og det nasjonale. Nå er lokalt og nasjonalt nivå i større grad frikopla og deltakinga skjer i større grad ut frå eigeninteresse og i mindre grad ut frå allmenninteresse. Når dei frivillige organisasjonane spelar ei mindre rolle som "lim" i folkestyret, er det dess viktigare at det lokale folkevalde nivået får gode arbeidsvilkår og rimeleg handlingsrom slik at nye former for samspel med innbyggjarane kan prøvast ut og slik at lokaldemokratiet kan vere med å binde lokalt og nasjonalt saman.

Representativt folkestyre kviler på den legitimiteten og tilliten det har blant medborgarane. Tilliten til det lokale folkevalde nivået er større enn til det nasjonale. Kanskje er det også slik at det lokale folkestyret er med å byggje opp legitimiteten ikkje berre til seg sjølv, men også til det nasjonale demokratiet. Kanskje er det nasjonale demokratiet vel så avhengig av det lokale som omvendt. Om det er tilfellet, bør ikkje lokalt og nasjonalt folkestyre drøftast uavhengig av kvarandre. Slike spørsmål går maktutgreiinga i liten grad inn på. Det er desto større grunn til å følgje opp slike problemstillingar i det vidare arbeid om utviklinga av folkestyret i Noreg. Lokaldemokratikommisjonen bør m.a. ta opp slike spørsmål.

Maktutgreiinga må følgjast opp. Til dels har det skjedd ved at det er sett ned ein lokaldemokratikommisjon. Ingen ting tyder så langt på at det er aktuelt å setje ned ein

kommissjon for det nasjonale demokratiet. Det kan verke litt underleg, for maktutgreiinga konkluderer faktisk med at det norske demokratiet forvitrar – og det må jo også gjelde det nasjonale demokratiet. ”Den demokratiske infrastrukturen i forfall” lyder ei kapitteloverskrift i avslutningsboka. Svaret på desse utf ordingane er å setje ned ein lokaldemokratikommisjon og i tillegg å oppnemne nesten utelukkande lokalpolitikarar i kommisjonen. Det understrekar at ein ikkje tar utfordringane på nasjonalt nivå på alvor og at ein i liten grad ser samanhengen mellom lokalt og nasjonalt folkestyre – med unnatak av dei statlege rammene for lokalt folkestyre. I første omgang må det bli ei oppgåve for lokaldemokratikommisjonen å synleggjere samanhengane. I neste omgang bør regjering og storting følgje opp demokratiutfordringane på nasjonalt nivå.

Kommuner for folks behov - tid for systemendring (enstemmig)

Et velutviklet lokaldemokrati er et viktig ideal og dessuten en metode for å skape god og rett-ferdig velferd i landets kommuner og regioner. Demokrati handler om makt, rettigheter, delta-kelse og påvirkning. Lokaldemokrati handler om at folk skal ha en reell innflytelse på egen hverdag. Det er viktig at innbyggerne påvirker gjennom valg, innsyn og åpenhet, initiativrett, nye kommunikasjonsformer og bruk av lokale folkeavstemninger.

Det må være de folkevalgte som tar lokale og regionale avgjørelser om velferd og samfunns-utvikling. Disse må ikke overprøves av utstrakt bruk av statlige pålegg, overdreven øremerking og detaljbeskrivelser, verken av sentral eller regional stat. Et reelt lokalt demokrati må ha aksept for større variasjon i løsninger mellom kommunene.

Det er derfor behov for systemendringer mellom staten og kommunesektoren som fremmer det lokale selvstyret:

- De lokale folkevalgte må få tilbake reell makt over utviklingen av velferdstjenestene ved at Storting og Regjering viser i handling at de har tillit til lokal kompetanse og lokalt skjønn.
- Folks rett til lokalt og regionalt selvstyre anerkjennes gjennom en grunnlovsfesting.
- Kommuner og regioner må gjøres robuste nok, både mht. oppgaver og struktur, til å ta ansvar for bredere oppgaver gjennom overføring av makt og ansvar fra staten.
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalt/regionalpolitisk skjønn, skal legges til folkevalgt organ.
- Fylkesmannen skal som klageinstans drive legalitetskontroll, ikke utøve skjønn.
- Nærhetsprinsippet må legges til grunn når oppgavefordelingen mellom stat og kommune gjennomgås.

KS har selv tatt ansvar for å tilrettelegge for at kommuner og fylkeskommuner diskuterer fram-tidig oppgaver og struktur sett i lys av større selvstendighet og mindre statlig styring, standar-disering og kontroll.

Lokal økonomi er en forutsetning for lokalt demokrati. Norge beskrives av og til som en rik stat med fattige kommuner. Norske kommuner er ikke fattige, men det er stor ubalanse mellom statens finansielle handlingsrom og kommunenes muligheter til å løse de oppgavene Stortinget har pålagt dem.

Landstinget går derfor inn for at:

- Det utvikles et mer rettferdig inntektssystem som gir sterkere incentiver til lokalt ansvar og myndighet.
- En større andel av verdiskapingen og skatteinntektene beholdes i kommunene.
- Pålagte reformer må finansieres fullt ut.
- Det gjennomføres en økonomisk opplegg over 3 år for å rette opp underbalansen som har utviklet seg i kommunesektoren.

Landstinget er tilfreds med at det er etablert en permanent konsultasjonsordning mellom kommunesektoren og staten. Dette samspillet må videreutvikles fra samtaler og konsultasjoner til mer forpliktende avtaler, som gir kommuner og fylkeskommuner større kontroll over egne inntekter, utgifter og lokale prioriteringer.

- Staten må gjennom avtale påta seg et ansvar for å sikre forutsigbarhet for kommunesektoren.
- Sektorvise kvalitetsavtaler må inngås på andre områder etter eksempel fra avtalene innenfor pleie- og omsorg og utdanning.
- Tempoet i regelforenkling, deregulering og desentralisering må økes gjennom et forpliktende partnerskap mellom kommune og stat.

Konkurransetilsynet

Vi viser til oversendelse av høringsbrev av 1. desember 2003 samt telefonsamtale 1. juni 2004 med SMK v/Fredrik B. Marthinsen der vi fikk anledning til å ettersende uttalelsen.

Høringsinstansene er bedt om å gi en vurdering av hvorvidt utredningen gir en riktig og fyllestgjørende beskrivelse av makt- og demokratiforhold, i hvilken grad utviklingen som beskrives er positiv eller negativ, og hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres og i så fall hvordan.

Konkurransetilsynet har ikke sterke innvendinger mot Makt- og demokratiutredningens konklusjoner, men vi har merket oss enkelte momenter i utredningen som vi gjerne vil gi våre faglige merknader til.

Til kapittel 2: Maktens former

Utredningen drøfter økonomisk makt som en av tre former for makt. Når man nevner konsentrasjon (i betydningen fusjoner og oppkjøp) og prissamarbeid, samt forbrukernes kjøpekraft, som muligheter til å oppnå økonomisk makt, tolker Konkurransetilsynet dette som at man med økonomisk makt mener evnen til å utøve markedsrett.

Etter tidligere og gjeldende konkurranselov er prissamarbeid forbudt. Fra ikrafttreden av ny konkurranselov 1. mai 2004 er også misbruk av dominerende stilling, herunder misbruk av kjøpermakt, forbudt. Utredningen omtaler altså former for økonomisk makt som er forbudt etter norsk lov.

Flere steder i utredningen (ikke bare i kapittel 2) hevdes det indirekte at deregulering og økt bruk av markedsmekanismen fører til konsentrerte markeder og en forskyvning mot økonomisk makt på bekostning av andre former for makt. Etter Konkurransetilsynets

vurdering er det imidlertid ingen automatikk i dette. I en velfungerende markedsøkonomi har verken produsenter eller forbrukere evne til å utøve markedsrett. Makt- og demokratiutredningen diskuterer ikke viktigheten av en effektiv konkurransepolitikk for å hindre konsentrasjonsøkninger og utøvelse av markedsrett.

Herunder bør det påpekes at offentlige myndigheter har en viktig rolle med å legge til rette for at markedene fungerer best mulig, for eksempel ved å påvirke etablerings- og konkurransevilkår. Når en markedsøkonomi ikke fungerer tilfredsstillende skyldes dette ofte ulike former for markedssvikt, herunder dårlig informerte forbrukere, eksterne effekter av produksjon eller konsum, vanskelige etableringsvilkår e.l. Offentlige myndigheter må bidra til å dempe markedssvikt og fjerne konkurransebegrensninger gjennom sine reguleringer og tiltak. I forbindelse med avregulering av sektorer hvor det tidligere var offentlig monopol, er det for eksempel viktig at myndighetene sikrer nye aktører tilgang til nødvendig infrastruktur. Konkurransenøytralitet er viktig, både mellom offentlige og private aktører og i markeder med kun private aktører. Herunder bør alle aktører få lik skatte- og subsidiemessig behandling, like avkastningskrav, og det bør være generell reguleringsnøytralitet. På områder der reformer i retning av markedsøkonomi ikke er hensiktsmessig, kan offentlig produksjon eller streng prisovervåkning være en løsning.

Stadig flere land – også Norge – har gjennomført omfattende reguleringsreformer i retning av utvidet bruk av markedsmekanismen, hvor man samtidig setter inn tiltak mot markedssvikt. Dette har ofte vist seg vellykket og gitt et positivt bidrag til økonomisk vekst. Konkurransetilsynet viser også til Regjeringens konkurransepolitiske handlingsplan, en plan vi mener det er viktig å følge opp.

Kapittel 3: Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett

Tjenester som tidligere ble produsert i offentlig sektor, og virksomheter som tidligere var del av offentlig forvaltning, skilles nå i større grad ut som egne produksjonsvirksomheter. Disse møter konkurranse med andre aktører i markedet. Som utredningen nevner, ventes slike reformer å medføre mer effektiv produksjon og således komme forbrukerne/skattebetalerne til gode. Konkurransetilsynet mener at det er positivt at man etablerer konkurranse også om tidligere ”offentlige” oppgaver. Det vil fremdeles være de folkevalgte som skal gi rammebetingelser og reguleringer, eksempelvis for å nå sektorpolitiske mål.

Det kan derfor stilles spørsmål ved holdbarheten av påstandene ”det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter” og ”generelle mål gir mer skjønnsmessige tilpasninger, og spillerommet er særlig stort for selskapsleder i markedsrettede foretak.” Virksomheter som skal delta i et marked og drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper, vil nettopp måtte tilpasse seg forbrukernes ønsker og behov. Regulering for å nå viktige mål i sektoren skjer derimot ved politisk myndighetsutøvelse.

I mange tilfeller finner myndighetene det mer effektivt å overlate den direkte kontrolloppgaven til et tilsyn eller kontrollorgan. Det er riktig at slike organer i visse tilfeller må foreta avveininger som kan være av en politisk natur, men dette skjer på grunnlag av de generelle normer som er gitt i lover og forskrifter, og avveiningene er offentlige og etterprøvbare.

I noen tilfeller har man fristilt offentlige virksomheter i markeder hvor det per i dag ikke er virksom konkurranse. Fravær av tilstrekkelig regulering vil da kunne medføre utøvelse av markedsaktør til ulempe for forbrukerne, jf. merknad under kapittel 2. I utredningen brukes kraftmarkedet som et eksempel på dette, noe Konkurransetilsynet ikke finner særlig egnet, jf. merknad nedenfor under kapittel 7.

Kapittel 4: Nye organisasjonsformer

Fra en konkurransepolitisk synsvinkel er en korporativ struktur, hvor bransjeorganisasjoner o.l. får delta i styrer og råd som bestemmer egne rammebetingelser, uheldig. Konkurransetilsynet ser derfor positivt på en utvikling mot at markedsaktører ikke lenger er en institusjonalisert del av de offentlige beslutningsprosessene. Store markedsaktører bør etter vår oppfatning heller ikke ha noen rolle som regulator i implementeringen av offentlig politikk. Selv om landbrukssektoren er unntatt konkurranselovens bestemmelser, har Konkurransetilsynet ved flere anledninger foreslått at ansvaret for markedsreguleringsordningene flyttes fra de store samvirkebedriftene til et uavhengig organ. Med dagens ordning møter nye og uavhengige aktører i praksis svært vanskelige etablerings- og konkurransevilkår i disse markedene. Mange av de sakene tilsynet har til behandling fra landbrukssektoren, bunner i at den største markedsaktøren har ansvaret for markedsregulering i det enkelte marked.

Kapittel 5: Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise

Konkurransetilsynet stiller seg positivt til at konkurranse i økende grad tas i bruk som virkemiddel også ved produksjon av velferdstjenester. Imidlertid kan det synes som at man i utredningen ikke i tilstrekkelig grad skiller begrepene konkurranseeksponering og privatisering fra hverandre. Vi er ikke enige i påstanden om at bruk av konkurransemekanismen nødvendigvis har sammenheng med ”ideologiske endringer og fremgangen for nyliberale ideer”, i alle fall ikke om sistnevnte henspeiler på uregulerte markeder.

Konkurranse kan benyttes på flere ulike måter innen offentlig tjenesteproduksjon. Det at en offentlig oppdragsgiver avholder en konkurranse om retten til å produsere en vare eller tjeneste på vegne av det offentlige, er én måte. Offentlige aktører kan delta i slike konkurranser på lik linje med private, og det er derfor ingen automatikk i at tjenesten blir produsert av ”store multinasjonale selskaper”. Andre måter å benytte konkurransemekanismen på kan være å skape konkurranse mellom ulike offentlige enheter, eksempelvis gjennom stykkprisfinansiering eller benchmarking.

Vi vil også påpeke at bruk av konkurranse innen omsorgssektoren fremdeles er unntaket, og ikke regelen, slik man kan få inntrykk av i makt- og demokratiutredningen. Noe av årsaken er muligens at det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, slik det også nevnes, men det må sies at man også har denne vanskeligheten om tjenesten produseres uten konkurranse. Konkurransetilsynet er godt egnet på andre områder, også innen kommunal sektor, noe man i mindre grad synes å fokusere på i utredningen.

Kapittel 6: Rettsorganene overtar politikken

Konkurransetilsynet har registrert den samme utviklingen som Makt- og demokratiutredningen trekker fram. Siden 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning.

Likestillingsrettigheter og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygd ut. Dette begrenser handlingsrommet for folkevalgte organers vedtak. Rettsliggjøringen innebærer at rettsorganene får økt betydning på bekostning av folkevalgt myndighet.

Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering. Særlig legger EØSavtalen stramme bånd på norske myndigheters lovgivningsmyndighet. Den politiske kostnaden av å nedlegge veto mot EU's direktiver vurderes som svært høy. Videre er menneskerettskonvensjoner inkorporert som del av norsk lov, med den følge at en internasjonal rettsinstans har øverste tolkningsmyndighet overfor regler og prinsipper som stadig får bredere anvendelse.

Opprettelsen av en uavhengig domstolsadministrasjon i Norge, adskilt fra Justisdepartementet, markerer en klarere maktfordeling med et mer selvstendig rettsvesen. Norge har likevel ikke en så sterk domstolsmakt over lovgivningsprosessen som mange kontinentaleuropeiske ordninger, og vi har ingen særskilt forfatningsdomstol. Høyesterett har siste ord ved tvister mellom stortingets lovgivning og grunnloven.

For å nyttiggjøre seg alle de nye rettighetene vil både enkeltindivider, bedrifter og grupper i praksis ha behov for juridisk bistand. Rettsliggjøringen av samfunnet medfører økt etterspørsel etter advokattjenester, og det vil derfor bli stadig viktigere at konkurransen i dette markedet fungerer tilfredsstillende. Det har imidlertid blitt påpekt fra flere hold at kostnadene ved juridiske tjenester er så høye at mange privatpersoner og mindre næringsdrivende ikke anses å ha tilgang til slike tjenester. Juridiske tjenester er underlagt en rekke reguleringer, hvorav mange begrunnes med behovet for å sikre kvalitet, rettssikkerhet og tillit til rettssystemet for øvrig. Slike reguleringer kan imidlertid også innebære etableringshindringer og andre konkurransebegrensninger. Dessuten har forbrukeren ofte liten informasjon om pris og kvalitet på tjenestene, og det foreligger ikke spesielt strenge krav til prisopplysning. Konkurransetilsynet vil påpeke viktigheten av at myndighetene iverksetter konkurransefremmende tiltak i dette markedet.

Kapittel 7: Statskapitalisme uten strategi

Utredningen viser til at Norge er blitt en oljestat med omfattende statlig eierskap i næringslivet og store fondsavsetninger. Oljerikdommen har gjort det enklere å opprettholde de nasjonale velferdsordningene og har vært en buffer mot de store svingningene i den globaliserte økonomien.

Utredningen peker på at det har skjedd en omfattende privatisering av ressurser som tidligere var allemannseie, eksempelvis innen kraftforsyning, fiskeri og grunneiendom. Dette har skapt politiske motsetninger mellom produsentinteresser og forbrukere. Omleggingen av vannkraftutbygging og elektrisitetsforsyning til åpen konkurranse var ment å gi lavere priser til forbrukerne, men denne virkningen er ifølge utvalget ikke oppnådd. Vinteren 2003 skjøt elektrisitetsprisene i været på grunn av energiknapphet, samtidig som selskapene ble sittende igjen med rekordstore overskudd.

Videre vises det til at det på visse områder er staten som øker sin makt og kontroll over naturressursene. Gjennom lovregulering av kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen til havs er staten blitt en stor grunneier, og har styrket sin økonomiske rolle med olje- og gassvirksomheten.

Kraftmarkedets virkemåte

Utredningen påstår at liberaliseringen av kraftmarkedet ikke har medført lavere priser til forbrukerne, og man viser i denne forbindelse til de høye kraftprisene vinteren 2002/2003. Konkurransetilsynet er ikke enig i denne påstanden, og mener tvert imot at dereguleringen av kraftmarkedet har vært en vellykket reform. Sammenlikninger av kraftprisen før og etter innføringen av energiloven i 1991 viser at gjennomsnittsprisen på strøm i perioden 1985-1991 var 45,47 øre per kilowatttime, mens den fra 1991 og frem til i dag har vært 42,34 øre.

I makt- og demokratiutredningen påstås det at produsentene ”skaper energiknapphet ved å selge kraft til utlandet i overskuddsperioder” og at det derfor er uheldig at de ikke er underlagt krav om å holde reservekapasitet. Det bør her påpekes at man våren 2002 hadde så store nedbørsmengder at magasinene under normale omstendigheter ville blitt overfylte om høsten dersom man ikke tappet unna en god del. Høsten skulle imidlertid vise seg å bli ekstrem, med laveste vanntilslig siden 1931, noe ingen kunne forutse.

I en slik situasjon med knapphet på kraft vil markedsprisen øke så mye at husholdningene reduserer forbruket, og store bedriftskunder på billige fastpriskontrakter velger å selge kraft tilbake i markedet fremfor å bruke den til produksjon. Det var nettopp dette som skjedde vinteren 2002/2003, og man kom da også i balanse igjen om våren. Alternativet ville ha vært offentlig styrt kraftrasjonering og mulighet for systemsammenbrudd.

Konkurransetilsynet viser til to nylige utredninger om konkurranseforholdene i kraftmarkedet:

1. Norske konkurransemyndigheter har, i samarbeid med svenske og danske myndigheter, nylig foretatt en analyse av det nordiske kraftmarkedet. Man konkluderer med at dereguleringen av den nordiske elektrisitetssektoren har vært vellykket. I Norge er 99% av produksjonen av elektrisitet basert på vannkraft. Et system fullstendig basert på vannkraftproduksjon ville vært sårbart og krevd investering i flerårige vannreservoarer. Krafthandelen mellom de nordiske landene utnytter fordelene med å forbinde vannkraft- og varmekraftsystemer. Dannelsen av et integrert nordisk marked er også en fordel for konkurransen.
2. Arbeids- og administrasjonsdepartementet satte ned et ekspertutvalg som leverte sin rapport *Kraft og makt – en analyse av konkurranseforholdene i kraftmarkedet* i november 2003. Utvalget konkluderer med at kraftmarkedet har fungert tilfredsstillende, også vinteren 2002/2003, og det er ikke påvist at kraftselskapene bevisst har utnyttet markedsrett for å drive prisene opp. Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman uttalte at ”rapporten bidrar til å rydde opp i en del utbredte misforståelser om kraftmarkedets virkemåte”.

Det gjenstår imidlertid visse konkurransebegrensninger i kraftmarkedet, herunder begrensninger i overføringskapasiteten og dermed dannelse av regionale markeder i visse perioder. Begge de nevnte utredningene advarer mot en ytterligere konsentrasjon blant kraftselskapene, og man anbefaler en fortsatt aktiv konkurranse- og reguleringspolitikk. Herunder er det ønskelig med et nærmere samarbeid mellom de nordiske lands konkurransemyndigheter.

Staten – en passiv eier

Den største typen institusjonelle eiere på Oslo Børs er offentlige instanser – stat og kommuner. Disse er generelt mer passive eiere enn andre. For offentlige eiere skyldes kjøp og salg heller politiske beslutninger enn kursutviklingen.

Statens styringsambisjoner har vært redusert de siste to tiårene, og markedsprosesser har fått økt betydning. Dette gjelder både Norge og andre land i Europa. Parallelt med dette har statens ulike roller i økonomien blitt tydeligere. Det trekkes et skarpere skille mellom statsforvaltningen og statens rolle som eier og operatør på den ene siden, og som den instans som utformer regler og rammebetingelser på den andre.

Statens ansvar for å gi politiske retningslinjer og føringer bør ikke blandes sammen med rollen som eier av kommersiell virksomhet. Det er således positivt at man i økende grad skiller mellom rollen som eier og produsent på den ene siden, og som regelutformer og kontrollør på den andre.

På dette området er det fremdeles et stykke igjen. Selv om man i økende grad forsøker å samle det statlige eierskapet i ett departement, Nærings- og handelsdepartementet, ser vi fremdeles mange eksempler på at eierskap og kontrollmyndighet er lagt til samme departement. Et eksempel på politisk overstyring fra sektordepartementet var da en NRK-beslutning om å legge ned flere distriktskontorer for å spare penger, ble omgjort av KKD-statsråden i 2002, med henvisning til at viktige beslutninger skal fremmes for generalforsamlingen.

For å legge til rette for virksom konkurranse bør man etter Konkurransetilsynets oppfatning i størst mulig grad begrense politisk innblanding i den daglige driften, slik at ledelsen sikres den samme fleksibilitet og handlefrihet som hos private konkurrenter.

Om man med statens "passivitet" som eier derimot mener en lav interesse for kursutviklingen og for avkastningen på investert kapital, er dette en uheldig situasjon. Manglende krav til avkastning innebærer at en offentlig aktør nyter en fordel som dens private konkurrenter ikke har.

Konkurransenøytralitet

Utredningen mener at statens ulike roller – hhv som eier av markedsrettede virksomheter og som regelutformer – er blitt tydeligere. I den forbindelse vil vi påpeke viktigheten av at offentlige reguleringer gjelder alle aktører på like vilkår, jf. merknad under kapittel 2. Ideelt sett bør offentlige virksomheter som skal konkurrere i et marked skilles ut (juridisk eller i alle fall regnskapsmessig) fra den forvaltningsvirksomhet man eventuelt driver ved siden av. Vi ser i stadig større grad at offentlige institusjoner som mottar statlige overføringer for å ivareta forvaltningsoppgaver eller produsere tjenester av allmenn økonomisk betydning, samtidig driver kommersiell virksomhet i konkurranse med private aktører i andre markeder. Faren er at denne konkurransen ikke skjer på like vilkår, fordi den offentlige aktøren krysssubsidierer den konkurranseeksponeerte delen av driften. Krysssubsidiering kan for eksempel skje ved at man regnskapsfører alle felleskostnader på forvaltningsdelen eller ved at man overinvesterer i forvaltningsdelen og bruker ledig kapasitet til å produsere konkurranseutsatte tjenester. Dette leder typisk til redusert konkurranse fra private aktører, noe som kan innebære et samfunnsøkonomisk tap.

Kapittel 8: Kjønnsmakt i likestillingssamfunnet

Ingen merknader.

Kapittel 9: Det nye klassesamfunnet

Etter vår vurdering kan det stilles spørsmål ved om situasjonen for innvandrerbefolkningen og andre grupper med ”lav sosial status” er så fastlåst som makt- og demokratiutredningen synes å fremstille den. I forhold til tidligere virker det i dag langt lettere for nye generasjoner å komme ut av fattigdom, ved hjelp av et utdanningssystem som er tilgjengelig for alle, samt bedre vilkår for privat initiativ i næringslivet.

Kapittel 10: Det koloniale språkhierarkiet

Ingen merknader.

Kapittel 11: Den redigerte offentlighet

NRK, som i utgangspunktet skulle fungere som allmennkringkaster og blant annet sikre et programtilbud til befolkningsgrupper som ikke er kommersielt interessante for annonsører, konkurrerer i stadig større grad mot andre kanaler om de samme seer- og lyttergruppene. Konkurransetilsynet ser at dette kan være konkurransemessig problematisk, så lenge NRK står i en særstilling når det gjelder finansiering. Etter at NRK ble aksjeselskap, har det også kunnet danne datterselskaper som kan drive direkte kommersiell forretningsvirksomhet. Det er da viktig at NRK har klare regler om hva lisensmidlene kan nyttes til, slik at det ikke er en fare for krysssubsidiering av den kommersielle virksomheten, jf. merknad ovenfor under kapittel 7. Konkurransetilsynet er kjent med at NRK nå implementerer interne retningslinjer for den kommersielle delen av virksomheten.

Kapittel 12: Nasjonal symbolmakt og ”Norge” som internasjonal merkevare

Utredningen peker på at merkevarebyggingen foregår gjennom ”engasjementspolitikken” – arbeidet for konfliktløsning, fred, demokrati og menneskerettigheter – rundt omkring i verden. Bildet av Norge som en moralsk og humanitær stormakt er blitt et nytt nasjonalt symbol, på linje med andre symboler som former nordmenns nasjonale identitet. Utformingen og iverksettelsen av engasjementspolitikken foregår i en korporativ samarbeidsstruktur, der statsapparatet, frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner samarbeider om et nasjonalt prosjekt. Organisasjonene og forskningsinstitusjonene får vekstmuligheter, offisiell betydning og budsjetttilskudd.

En korporativ samarbeidsstruktur kan være konkurransemessig uheldig, jf. merknad under kapittel 4. Dersom visse organisasjoner og forskningsinstitusjoner nyter særlige muligheter til å få oppdrag fra det offentlige, uten at det avholdes konkurranse, vil resultatet ikke nødvendigvis bli en effektiv bistandspolitikk. I utgangspunktet omfatter da også forskrift om offentlige anskaffelser alle offentlige myndigheter og organers anskaffelser, og det synes ikke som at bistandsprosjekter er omfattet av unntakene i nevnte forskrift § 1-3.

Kapittel 13: Konklusjon: Makten og folkestyret – de sprengte rammene

Konkurransetilsynet ser positivt på det økte omfanget av forbrukerundersøkelser. En viktig måte å øke innbyggernes velferd på er å gi dem muligheter til å få tilfredsstilt sine ulike behov for varer og tjenester. Markedsmekanismen er normalt sett en effektiv måte

å allokere ressurser på og vil gi individet som forbruker muligheten til å sette sammen sin optimale "handlekurv". Men det er en viktig forutsetning at forbrukerne er godt informerte om produktenes kvalitet osv. Pris- og forbrukerundersøkelser kan således være en viktig måte å effektivisere etterspørselssiden i markedene på, og dermed få konkurransen til å fungere. I noen tilfeller kan det være behov for at myndighetene stiller krav til produktene og sørger for kontroll. Ofte er det imidlertid tilstrekkelig at det utføres ulike "tester" i regi av forbrukermyndighetene, forbrukermagasiner i media osv.

Særuttalelse fra Siri Meyer (Senter for europeiske kulturstudier, UiB)

Ingen merknader.

Særuttalelse fra Hege Skjeie (Institutt for statsvitenskap, UiO)

Ingen merknader.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene inviteres til høringsprosessen fra Statsministerens Kontor i brev datert 1. desember 2003. I høringsbrevet bes høringsinstansene om:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredning 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

I høringsvaret vil Kontaktutvalget ta utgangspunkt i NOU'en men kommenterer også grunnlaget for NOU'en; sluttboken fra maktutredningen: *Makten og demokratiet*. Høringsuttalelsen vil kun omhandle Kapittel 9 Det nye klassesamfunnet.

1. Generell kommentar

NOU 2003:19 *Makt og demokrati* omhandler maktforholdene i Norge. Denne NOU'en bygger på sluttboken fra Makt- og demokratiutredning.

I kapittel 12 i sluttboken *Makten og demokratiet* fra maktutredningen under overskriften *Minoritetshierarkiet og offentligheten*, skriver forfatterne (s.182) at

"...I den grad makt i det norske samfunnet avhenger av adgang til sentrale arenaer, språklig kompetanse, evne til å definere situasjonen og gjøre seg gjeldende – er minoritetene kollektivt underlegne..."

Dermed skulle grunnlaget for studiet av makten til etniske minoriteter være lagt, og man forventer med det utgangspunktet at gruppen av forskere undersøker minoritetenes makt langs de nevnte dimensjonene. Dette er ikke gjort. Av 10 sider om minoriteter er de "nye" minoritetene viet 1,5 side (i sluttboken). Undersøkelser som ligger til grunn for disse sidene er i stor grad teoretiske utlegninger og i liten grad deskriptive og drøftende.

Det virker som om maktutredningen ikke har funnet undersøkelser, eller foretatt noen nye empiriske undersøkelser, av de nye etniske minoritetene, for å avdekke deres makt i det norske samfunnet, langs dimensjonene nevnt ovenfor.

Det ligger for øvrig i sakens natur at minoriteter er i en form for avmaktssituasjon, men Kontaktutvalget mener at analysen er overfladisk og ufullstendig. Utredningen gir et statisk bilde og den har ikke sett på tilpasningsprosessen 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.**

2. Er utredningen faktisk riktig og fyldestgjørende?

En hovedtanke i utredningen (NOU 19:2003), når det gjelder etniske minoriteter, er (s. 41) at "innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge". Påstanden er ikke ny. Den har vært fremmet tidligere. Siden maktutredningen var omfattende og NOU'en er en oppsummering av dette, så lette Kontaktutvalget 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.

Den ene undersøkelsen er en gjenbruk av tidligere data og viser maktforholdene på fire arbeidsplasser der det arbeider mange etniske minoriteter. Konklusjonene i undersøkelsen utført av Rogstad blir kommentert av ham selv på følgende måte: "...Det er imidlertid usikkert hvor generelt dette funnet er" (s.105 i boka). Likevel blir dette brukt i maktutredningen til å beskrive de nye minoritetene som en "etnisk fragmentert underklasse" (s.43 i utredningen), noe som mildt sagt er tankevekkende. Det virker som om grunnlaget for konklusjonene er mangelfulle.

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 synsing enn som påstander som er vitenskapelig underbygget.

Kontaktutvalget savner en omfattende og grundig analyse som går i dybden og avdekker hvor stor eller liten makt de nye minoritetene har i det norske samfunnet. Ikke minst savner Kontaktutvalget de positive bidragene og impulsene som innvandringen tross alt har ført med seg og implikasjonene av disse bidragene og impulsene. Videre synes Kontaktutvalget at utredningen er mangelfull og har et negativt fokus. Helt konkret synes vi at maktutredningen burde undersøkt forhold langs følgende dimensjonene:

Minoritetenes deltagelse i politiske prosesser

Det kan sies at å artikulere politiske ønsker/krav er et første mulig steg i retning av en endring av samfunnet til det bedre. En endring av samfunnet til det bedre blir vanskelig hvis kravet eller ønsket, om endring av retningen ikke engang blir formulert. Utredningen burde avdekket følgende:

- **hvorvidt makt er nødvendig for å formulere politiske ønsker/krav.** I så fall må man være klar på hva slags makt som er nødvendig for dette. Ikke minst må det gå fram hvorvidt det finnes måter å artikulere krav på som gjør gjennomslag lettere. I den forbindelse ville det vært viktig å undersøke om de nye minoritetene har denne evnen eller ikke.

- **De nye minoritetenes deltagelse i valg.** I den forbindelse kunne det vært en idé å drøfte hvilke faktorer som fører til høyere valgdeltakelse. En hypotese kunne vært at botid er avgjørende for høy valgdeltakelse, eller om utdanning også er en viktig faktor for høy valgdeltakelse.
- **Om deltagelse i arbeidsmarkedet.** Fører det til høyere valgdeltakelse? Når det gjelder de som faller utenfor arbeidsmarkedet: føler seg hjelpeløse eller har de fremdeles håp om bedre tider?
- **Hvorvidt organisasjoner som er drevet av og arbeider for minoriteter er høringsinstanser i saker som angår dem.** Det burde vært avdekket om de deltar i disse høringene og hvorvidt deres synspunkt blir vektlagt og påvirker det endelige resultatet. Det kunne også vært en idé å undersøke om Stortinget inviterer disse organisasjonene til høringer der det er naturlig at de deltar, og om dette skjer i større eller i mindre grad sammenlignet med andre sammenlignbare organisasjoner.
- **Om disse organisasjonene har en så god og solid økonomi at de faktisk kan delta** med arbeidskraft på dette området, det vil si: har de heltidsansatte, og mottar de offentlig finansiering for disse stillingene?
- **Om økonomisk tilstand er et hinder for påvirkning på den offentlige politikken,** og hvilke virkning det får at organisasjoner eventuelt ikke får offentlig støtte og dermed ikke har påvirkningskraft på den politikken som til enhver tid utformes, samt hvordan disse organisasjonene skiller seg ut på disse områdene fra andre sammenlignbare organisasjoner.
- **Hvordan folkevalgte organ er sammensatt der det eksempelvis bor mange etniske minoriteter.** En idé kunne vært å se denne sammensetningen over tid for å avdekke om deltagelsen i politiske folkevalgte organ er økende eller minkende. Og hvorvidt andelen speiler andelen velgere i det området.
- **Om de folkevalgte etniske minoritetene oppfatter seg som talerør for minoritetene,** eller som talerør for partiet, og om de er å betrakte som stemmekveg for partiene, eller om de faktisk klarer å endre sitt partis eventuelle synspunkt i den retning som de ønsker i saker som er viktige for "deres" velgere.
- **Om etniske minoriteter i politiske partier,** i like stor grad som etniske nordmenn, gjør karriere i partiet og på den måten blir satt pris på av partiet eller ikke. Kontaktutvalgets poeng her er at det finnes et vell av interessante problemstillinger som man kunne og burde drøftet, ut fra et ønske om å avdekke hvor mye makt minoritetsrepresentantene har, og hvordan disse skiller seg ut fra andre folkevalgte.

Deltagelse i arbeidsmarked

Kontaktutvalget etterlyser kvalitative undersøkelser om forholdene i arbeidsmarkedet for etniske minoriteter. Hvilke stillinger de har, hvordan de kommer ut lønnsmessig og i hvilke typer bransjer/ bedrifter de arbeider i, burde vært gjenstand for undersøkelse, samt hvor stor andel som ikke har klart å bli integrert i arbeidsmarkedet, og hva det i så fall skyldes. Statistisk er dette data som er lett tilgjengelig og som åpenbart burde vært inkludert i utredningen for å gi et godt bilde av situasjonen.

- Det burde vært undersøkt om det er de samme arbeidstakerne som står utenfor arbeidslivet over en lengre periode og hvilke implikasjoner dette har for nettopp disse individene og deres anledning til å påvirke samfunnet. Det kunne også vært interessant å undersøke om det er stort skille mellom kvinner og menn når det gjelder sannsynligheten for å være i arbeid, samt hvordan deltagelse i arbeidslivet påvirker muligheten for makt i samfunnet ved å påvirke klubben/fagforeningen til å sette viktige saker på dagsorden i samfunnet.

- Det kunne også vært interessant og se på selvsysselsetting blant personer med innvandrerbakgrunn. Det er ingen hemmelighet at mange med innvandrerbakgrunn har valgt å bli selvstendig næringsdrivende innenfor bransjer som restaurant, detaljhandel, renhold etc.
- Det kunne vært interessant å vite noe andelen som velger å begynne for seg selv og årsaken til det. Gjør de det for å realisere seg selv og sine drømmer eller fordi de ikke klarer å få seg en jobb? Og hvor mange personer de kanskje sysselsetter i sin bedrift. Selvsysselsetting er en interessant trend og vi synes at dette perspektivet mangler i utredningen.
- Det kunne det vært interessant å drøfte om (høyere) utdanning påvirker muligheten for å få arbeid.
- Det kunne også vært interessant å undersøke om etniske minoriteter deltar i bedriftsdemokratiet, om de deltar i valg av tillitsvalgt og om de også selv innehar verv som tillitsvalgt, samt hvordan fagforeningene behandler/inkluderer etniske minoriteter. Blir fagforeningene påvirket av etniske minoriteter i forstand av å kanskje få endret fokus på problemstillinger som er viktige for disse arbeidstakerne? Hvis det ikke skjer, hva er følgene av dette (både for minoritetene og for fagforeningen/ bedriften)? Får eventuelt fagforeningen mindre gjennomslagskraft ved at de mister medlemmer som følge av å ikke inkludere etniske minoriteter?

Som skissert i avsnittene ovenfor er det også her mulig å lansere et vell av spennende undersøkelser for å avdekke makten til minoritetene. Kontaktutvalget finner det meget kritikkverdig at dette ikke har vært gjort.

Deltagelse i utdanning

Utdanning er en forutsetning for økonomisk og sosial vekst. Det kan sies mye om verdien og viktigheten av høyere utdanning – man tilegner seg en unik kompetanse innen språk, kultur og samfunnsforhold til uvurderlig nytte både for det enkelte individ og samfunnet som helhet. En lik mulighet for alle til å ta utdanning er en grunnleggende forutsetning for et rettferdig og godt samfunn. Det er også den beste strategien for å utnytte ressursene på den beste måten. For å gi et troverdig bilde av innvandrernes makt i det norske samfunnet burde utredningen drøftet tilgangen på utdanning og hvordan forholdene i skolen er for etniske minoriteter. Hvordan ligger de an, språklig og faglig? Oppnår de like gode resultater som etniske nordmenn? Gjennomfører de skolen i like stor grad som etnisk norske elever? Hvis ikke, hvorfor? Fortsetter de på høyere utdanning eller faller de fra? I så fall, hvorfor faller de fra/utdanner de seg ikke videre? Er tilgangen til høyere utdanning lik for minoritetsgrupper sammenlignet med etnisk norske studenter? Hvilke typer høyere utdanning velger de? Hvilke forhold påvirker minoritetenes valg av høyere utdanning? Får de jobber på lik linje med sine (etnisk norske) studiekamerater når de er ferdige utdannet? Hvilke implikasjoner har det at de eventuelt ikke vil utdanne seg videre? Og et avgjørende spørsmål som også bør besvares i forhold til alle disse er hvordan er disse personenes atferd er sammenlignet med etnisk norske studenter? Hva bør myndighetene gjøre for å eventuelt endre dette?

Det finnes en del undersøkelser på dette feltet. Kontaktutvalget er overrasket over at undersøkelsene ikke er omtalt i utredningen.

Den økonomiske situasjonen

Kontaktutvalget mener videre at i et maktperspektiv, kan det være interessant å undersøke hvor stor rolle økonomiske ressurser spiller for å artikulere og fremme politiske krav, samt få de gjennomført. Når man skal vurdere om de nye minoritetene

har makt i det norske samfunnet, kan det være en idé å undersøke om hvorvidt de har finansiell styrke til å påvirke beslutninger eller ikke. Det interessante er selvfølgelig å analysere om disse skiller seg ut fra etniske nordmenns evne til å påvirke beslutninger. Én problemstilling kan være å ha en formening om hvordan man kan styrke minoriteters finansielle evne nettopp for å kunne bli hørt og eventuelt påvirke beslutninger i samfunnet, hvis det viser seg at deres finansielle situasjon er dårligere enn etniske nordmenns. Det ville ha vært interessant om maktutredningen hadde drøftet implikasjoner av en "vaktbikkje"-ordning.

Justissektoren

Et av de områdene som ikke er dekket i maktutredningen er forholdene i justissektoren. Det er et retts- og demokratiprinsipp at en forbryter skal dømmes av likemenn. Dette prinsippet ser ikke ut til å gjelde når den tiltalte har innvandrerbakgrunn. Det er ikke mange jury-medlemmer som har en annen bakgrunn enn etnisk norsk. Etter Kontaktutvalgets syn er det et demokrati- og maktproblem at en tiltalt dømmes av andre som kanskje ikke helt klarer å sette seg inn i vedkommendes situasjon og/eller tankegang. Den problemstillingen ser ikke ut til å ha blitt behandlet av maktutredningen.

3. Er situasjonen og utviklingen knyttet til makt- og demokratiforhold positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn?

I et velfungerende demokrati er det viktig at alle syn på samfunnsutviklingen kommer fram. Det er liten tvil om at enkelte grupper og interesser har stor finansiell styrke og således evner å sette dagsorden og påvirke beslutninger. Blant annet skjer dette ved lobbyvirksomhet overfor Stortinget om saker som er under behandling. Spørsmålet er om dette er en heldig praksis (utvikling).

Med dette mener Kontaktutvalget å si at hvis sterke interesser klarer å påvirke beslutninger i sin favør, så ligger det i kortene at noen blir skadelidende, ikke minst fordi Stortinget i stor grad har som jobb å dele ut samfunnskaken. Et samfunn der de svakeste ikke blir hørt, også fordi de mangler finansielle ressurser, skaper et urettferdig samfunn. Det kan tenkes at nettopp de interesser som ikke evner å rope høyt og påvirke dagsorden og beslutninger, er de som i størst grad har behov for spesielle tiltak og støtte fra samfunnets side, tiltak som vil føre til at de kanskje får en hverdag som er litt mindre tørefull enn den de faktisk har. Det er i dette lyset en må vurdere om makt- og demokratiforholdene bør endres.

Et moment det er viktig å ha i bakhodet er at til tross for at maktutredningen, etter Kontaktutvalgets syn, er mangelfull så vet vi allerede en del fra statistikk og andre undersøkelser gjennom de siste 20-30 årene. En undersøkelse som ble publisert nylig, utført av Liv Anne Støren (NIFU), om etniske minoriteter og utdanning, 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. I minoritetsmiljøene har mange alltid argumentert for at høy utdanning er en sikker vei til suksess og materiell velstand. Hvis barna ser at ens foreldre ikke oppnår suksess og materiell velstand fordi de er ikke-norske, så motiverer dette ikke til å ta høyere utdanning selv. For en 16-åring på terskelen til voksenlivet som ser at utdanning ikke fører til et bedre liv, kan valget bli farlig enkelt. Hvorfor skal en 16-åring bruke 10 år til på skolen for å ende i køen av arbeidsledige eller som arbeider i et lavstatusyrke? **For samfunnet er det avgjørende at denne generasjonen ikke mislykkes. Hvis denne generasjonen mislykkes på grunn av diskriminering i samfunnet så vil det i hvertfall skape den underklassen makt-utredningen mener er et faktum allerede.**

En vel så viktig side av diskrimineringen er den følelse av avmakt man føler når man til tross for gode faglige resultater likevel ikke får jobb og dermed føler at samfunnet holder en utenfor. En annen og langt viktigere konsekvens av dette er at en slik situasjon reproducerer ulikhet. En reproduksjon av ulikhet over lang tid har kimen i seg til dype og langvarige konfliktfylte situasjoner. Ikke minst vil en slik reproduksjon av ulikhet hindre integrering av etniske minoriteter i Norge.

Kontaktutvalget savner en mer grundig analyse av etnisk diskriminering, både den strukturelle utført av institusjoner og den personlige utført av individer, og dens betydning for etniske minoriteters stilling i det norske samfunnet. Diskriminering er en viktig faktor/mekanisme som holder innvandrere og deres etterkommere i en (potensiell) avmaktssituasjon.

Kontaktutvalget mener at maktutredningen burde synliggjort implikasjonene av slike prosesser og mekanismer.

4. Bør makt- og demokratiforholdene endres og hvordan bør det skje?

Det er ikke enkelt å komme med forslag til hvordan makt- og demokratiforholdene bør endres, ikke minst fordi Kontaktutvalget føler at utredningen, når det gjelder minoritetene, er mangelfull og ufullstendig. For å komme med forslag til endringer som er virkningsfulle, er det nødvendig med flere opplysninger og mer informasjon om de faktiske forholdene i Norge. I den sammenheng bør det muligens initieres en helhetlig undersøkelse om innvandrere som tar for seg alle aspekter ved innvandring og minoriteter. Den kan følge disposisjonen skissert under punkt 2.

Kontaktutvalget mener at det er helt sentralt å styrke minoritetsungdommenes muligheter til å ta en utdanning. Dette vil stimulere til og fremme likestilling mellom storsamfunnet og minoritetene. Kontaktutvalget savner en mer helhetlig satsning på utdanning for barn og unge med minoritets bakgrunn, og er spesielt opptatt av overgangen fra videregående skole til høyere utdanning. Videre mener Kontaktutvalget at staten bør ta et spesielt ansvar for å integrere flerkulturelle individer i arbeidsmarkedet. Det er meget opprørende at staten faktisk er den verste til å ansette flerkulturelle individer. Dette kom klart og tydelig fram i en undersøkelse utført av Liv Anne Støren, i regi av NIFU, og som ble omtalt i en artikkel i Dagsavisen 22. april 2004 (s. 14).

Staten bør lage praksisplasser i alle sine avdelinger over en viss størrelse. Slike plasser bør beholdes minoriteter (med relevant kompetanse). Praksisplassen bør fungere som

spring-brett til ordinære stillinger. Dette vil føre til at nyutdannede kan få en reell sjanse til å bli integrert i et arbeidsmarked som til nå har vegret seg mot personer med innvandrerbakgrunn. På den måten får minoritetspersoner tilegnet seg verdifull kompetanse og referanser. Det vil sannsynligvis føre til raskere integrering i det ordinære arbeidsmarkedet og videre at de som kommer etter dem, vil se nytten av å ta en høyere utdanning og slik sett få en sjanse til suksess og materiell velstand. Man kan starte med dette særdeles viktige tiltaket. Deretter kan man utrede de andre sidene av det flerkulturelle samfunnet. Kontaktutvalget kan så kommentere endringsforslagene når man vet noe mer håndfast.

Kredittilsynet

Kredittilsynet finner i forbindelse med Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19, å konsentrere sine merknader til enkelte områder i utvalgets arbeid, med særskilt interesse for finansmarkedene og Kredittilsynets virksomhet.

Maktutredningen skiller i hovedsak mellom politisk, ideologisk og økonomisk makt. Kredittilsynet konsentrerer seg her om forhold som kan sies å ligge inn under utredningens klassifisering av økonomisk makt, og de strukturer som kan påvirke maktutøvelsen her. Hovedfokuset ligger på enkeltindividers muligheter til å dra nytte av markeder for å kunne oppnå sine mål, og behovet for fortsatt offentlig tilsyn med markeder av særlig betydning for samfunnet og enkeltindivider, i lys av globaliserings og individualiseringstendensene som skisseres.

Kredittilsynet vil generelt påpeke at det ikke trenger å være noen motsetning mellom et levende demokrati med velfungerende politiske organer og bruk av kompetente fag- og tilsynsorganer med relativt stor selvstendig myndighet når det gjelder utøvelse av skjønn i enkeltsaker. Forutsetningen er at de berørte fag- og tilsynsorganer fullt ut baserer sin virksomhet på lovgivning gitt av folkevalgte organer og at det er full gjennomsiktighet (transparency) og forutsigbarhet (accountability) i avgjørelsene med full rapportering til politiske organer (Minister, Regjering, Storting). Det er også viktig at det foreligger reelle klagemuligheter på enkeltavgjørelser. Uten sterke og kompetente fag- og tilsynsorganer, vil politiske myndigheter ikke kunne få tilstrekkelig innsikt i hvordan markedet fungerer og vil ikke kunne sikre at private aktører innretter seg etter de atferdsnormer og spilleregler for øvrig som folkevalgte organer mener markedsaktørene skal følge. Kredittilsynet har de siste årene lagt stor vekt på å utvikle års- og tilstandsrapporter som skal bidra til å gi allmennheten og politikerne god innsikt i hvordan finans- og verdipapirmarkedet fungerer.

Kredittilsynet arbeider for at finansforetak og markeder fungerer trygt og effektivt til beste for samfunnet og brukerne av finansielle tjenester, og for at de som utøver virksomheten har hensiktsmessige rammebetingelser. Gjennom tilsyn med foretak og markeder skal Kredittilsynet bidra til finansiell stabilitet og ordnede markedsforhold, til at brukerne kan ha tillit til at finansielle tjenester og avtaler blir fulgt opp etter sin hensikt. Kredittilsynet arbeider for en effektiv konkurranse og prisdannelse i verdipapirmarkeder, eiendomsmarkeder, kredittmarkeder, kraftmarkeder og andre markeder under tilsyn. Det etterstrebes tilstrekkelig åpenhet og gjennomsiktighet i markeder, og at markedsaktørene må utvise god atferd. Kredittilsynet skal bidra til at interessene til brukerne av finansielle tjenester ivaretas, gjennom sitt arbeid overfor foretak, markeder og markeds plasser. Kredittilsynet vil bidra til regelverk og ordninger

som gjør at brukerne får korrekt informasjon om foretakene, deres produkter og risiko, i første rekke fra foretakene selv.

Det finansielle systemet sørger for fordeling av kapital og risiko og ivaretar betalings- og oppgjørsfunksjoner. En effektiv finanssektor er derfor nødvendig for at øvrige sektorer i økonomien skal kunne fungere effektivt. Etter 1980 har en rekke land, også flere av de nordiske, hatt tilfeller av alvorlige problemer i sine finanssektorer. De samfunnsøkonomiske kostnadene av dette har vært store, og vist at en velfungerende finanssektor er viktig for en jevn og god realøkonomisk utvikling. Finanskriser har også vist seg å ha stor innvirkning på individers maktutøvelse over egen økonomi. I kjølvannet av den siste bankkrisen ved inngangen til 1990-årene kom flere personer i økonomisk uføre og mange har måttet søke gjeldsordninger som innebærer redusert økonomisk handlingsfrihet.

I maktutredningen påpekes markedets økte betydning i det norske samfunnet siden forrige utredning, en vurdering som Kredittilsynet deler. Forskyvning fra stat til marked har funnet sted i flere deler av samfunnet og kartlegging av økonomisk makt har derfor blitt stadig viktigere. I finansmarkedene, der deregulering og fri prisdannelse i stor grad har blitt gjennomført, er markedsmekanismen i dag en viktig beslutningsmekanisme. Finansmarkedene er av stor betydning for enkeltmenneskers økonomiske tilpasning. Kredittilsynet har gjennom sin virksomhet tilsyn med noen av de mest sentrale markedene i norsk økonomi og dermed også noen av de viktigste samfunnsinstitusjonene for indirekte maktutøvelse. Kredittilsynet overvåker disse på flere nivåer, fra enkeltinstitusjoner og bransjer til stabiliteten i hele finanssystemet. Alle nivåene er viktig for å sikre en stabil finansnæring og stabile finansmarkeder, noe som er avgjørende for en stabil samfunnsøkonomisk utvikling, med muligheter for individuelle valg og maktutøvelse. Slik sett er Kredittilsynets arbeid med å sikre stabilitet i finansmarkedene et viktig ledd i konsumentbeskyttelsen.

Selv om markedsmekanismen har flere gode egenskaper, har den også sine svakheter. Finansmarkeder er ikke alltid preget av rasjonelle handlinger på kort sikt, og kan slik representere en ustabil ramme for maktutøvelse. Enkeltaktørers deltakelse i kreditt- og formuesmarkeder kommer som følge av et ønske om å planlegge og fordele konsum over tid, og store kortsiktige svingninger i markedspriser kan påvirke deres muligheter til å nå målet med deltakelsen i disse markedene. Utviklingen i aksjemarkedet, både i Norge og internasjonalt på slutten av 1990-tallet er et godt eksempel på store og kortsiktige prisbevegelser. Både profesjonelle investorer og husholdninger tapte verdier da aksjekursene falt etter at IKT-boomen var over. Aksjemarkeder kan ha vesentlige innslag av flokkatferd. I slike markeder er det fare for at de med minst informasjon kommer sist inn, gjerne etter at de mest informerte har trukket seg ut, og de blir dermed også ofte de som rammes hardest når markedene snur. Kredittilsynet arbeider for å hindre negativ markedsadferd der noen aktører kan bruke sin informasjonsfordel til å skaffe seg økonomiske gevinster på bekostning av andre og derved utøve maktmisbruk.

Norske husholdningers plasseringer i aksjemarkedene er relativt begrenset, men en har sett endringer i husholdningenes sparemønster de siste årene. Det synes å være en underliggende trend der sparing i aksjemarkedet har fått økt betydning på bekostning av tradisjonell banksparing. Økt individualisering skaper behov for ulike typer spareprodukter. Fremtidige reformer i pensjonssystemet kan forsterke slike trender ytterligere. Samtidig kan risikoen ved sparing i aksjemarkedet påvirkes som følge av økt globalisering og at nye markedsaktører med kortsiktige horisonter opererer her. Økt sparing i aksjemarkedet øker betydningen av tilsyn med de finansinstitusjonene som

skal forvalte husholdningenes sparepenger. I den senere tid er det utviklet et mangfold av nye spareprodukter der innskytterne kan delta i aksjemarkedene med varierende risiko. Kompleksiteten i slike produkter er stor, og kan være vanskelig å forholde seg til for enkeltindivider. Kredittilsynet bidrar til at tilbydere av spareprodukter gir tilstrekkelig prisinformasjon på ulike typer produkter samt hvilken risiko som er knyttet til disse.

I Norge er boligmarkedet et av de viktigste markedene for husholdningene, og en meget stor del av deres formue er plassert i dette markedet. Kredittilsynets oppfølging av boligmarkedet er et eksempel på kompleksiteten i tilsynsarbeidet som er nødvendig for å unngå finansiell ustabilitet og sikre individets mulighet for makt over egen økonomi. Store endringer i boligpriser og boligformue, kan lett sette låntakere i et avhengighetsforhold til kreditorer. Kredittilsynet følger utviklingen i boligmarkedet nært, både gjennom arbeidet med finansiell stabilitet, gjennom overvåking av eiendomsmeglerne og eiendomsmeglerforetakene spesielt og ved tilsyn med institusjonene som finansierer boligkjøp generelt. Kredittilsynets tilsyn med eiendomsmeglerne og eiendomsmeglerforetakene er ment å sørge for et velfungerende boligmarked med transparens og riktig prisdannelse i boligmarkedet, der informasjonsflyten ikke systematisk begunstiger noen parter, og meglernes atferd er preget av god forretningsskikk. Boligkjøp er vanligvis den største enkeltinvestering som en husholdning foretar, og finansiell assistanse fra banker eller andre kredittinstitusjoner er som regel nødvendig. En effektivt fungerende finansnæring er avgjørende for at enkelthusholdninger skal kunne tilpasse sitt boligkonsum etter preferanser og behov.

I Norge er banklån den viktigste finansieringskilden for boliginvesteringer, og Kredittilsynet følger enkeltbankenes eksponering mot boligmarkedet gjennom både stedlig tilsyn og gjennom ulike undersøkelser. Kredittinstitusjonene kan imidlertid, gjennom sin utlånspolitikk, bidra til å forsterke svingninger i boligmarkedet. Store endringer i boligprisene vil lett kunne gi endringer i husholdningenes formue og konsum, og dermed ustabilitet i økonomien. I tilfeller der boligprisene faller og husholdninger har lånefinansiert sine boligkjøp, kan de lett komme i et avhengighetsforhold til kredittinstitusjonene. I sitt arbeid med overvåking av finansiell stabilitet vurderer Kredittilsynet enkeltinstitusjoners disposisjoner i en større økonomisk ramme, for å gi enkeltinstitusjoner innspill i hvordan deres eksponeringer mot for eksempel boligmarkedet ser ut i en større sammenheng. Dette kommuniseres også eksternt. Fare for flokkatferd både fra låntakere og fra tilbydere av kreditt kan gi opphav til for store svingninger i priser og boligomsetning, og redusere enkeltmenneskers mulighet til å utøve innflytelse over egen hverdag.

Maktutredningen peker på at samfunnet er dreid i mer rettsliggjørende retning de siste årene og at norsk rettsvesen er preget av en omfattende internasjonalisering. Kredittilsynet deler dette synet. Norsk finanslovgivning innordnes EUs regelverk på stadig flere områder, og det er blitt mindre rom for nasjonal regelverksutøvelse. Samtidig fører økende internasjonalisering også til at konkurransen fra utenlandske finansinstitusjoner i det norske markedet øker.

Kredittilsynet ønsker i forbindelse med Maktutredningens innstilling å understreke betydningen av velfungerende finansmarkeder. Finansmarkedene blir i dag en stadig viktigere (sosial) institusjon for maktutøvelse. Stabile finansmarkeder er et av de viktigste virkemidler for å fremme lik maktutøvelse for alle. Finansiell ustabilitet kan gjøre at enkelte aktører kommer i avhengighetsforhold til andre. Kredittilsynet arbeider for at finansmarkedene og finansinstitusjonene skal fungere mest mulig effektivt, og

derved gi enkeltmennesker mulighet til individuell tilpasning og utøvelse av individuell makt på linje med andre. Både økt individualisering og økt globalisering gjør et sterkt og effektivt tilsyn med disse markedene nødvendig for en god maktfordeling i samfunnet også i fremtiden.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) er en paraplyorganisasjon med 70 medlems- og observatørorganisasjoner som samlet dekker bredden av frivillig arbeid for barn og ungdom i Norge. LNU viser til brev fra Statsministerens kontor med invitasjon til høring i NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Vår høringsuttalelse er konsentrert om ungdoms generelle rett og mulighet til deltakelse og innflytelse og mer spesielt om de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes plass i samfunnet. Uttalelsen viser i hovedsak til sluttrapportens kapittel 3 "Folkestyre og politikkens retrett" og kapittel 4 "Nye organisasjonsformer".

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport bruker det institusjonelle demokratiet som utgangspunkt for å nå sin konklusjon om folkestyrets forvitring. LNU vil rette oppmerksomheten mot det faktum at barn og ungdom under 18 år som eneste samfunnsgruppe, ved ikke å være valgbare eller ha stemmerett, ikke har formell mulighet til å delta i institusjonene som sluttrapporten legger til grunn for analyse og konklusjon. Denne samfunnsgruppens opplæring i og bidrag til demokratiutvikling er følgelig ikke vurdert i sluttrapporten. Antologien *"Ungdom, makt og mening"* (Engelstad og Ødegård, red.), utgitt som en del av Makt- og demokratiutredningen i 2003, ivaretar dette perspektivet i sterkere grad.

LNU vil hevde at den viktigste måten å sikre at barn og unges interesser blir ivaretatt, er at de selv i mye større grad får delta og påvirke direkte. I relevans til Makt- og demokratiutredningens sluttrapport vil vi her ta for oss henholdsvis lokale medvirkningsprosjekter, ungdoms deltakelse i aksjonsdemokratiet og barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle i samfunnsbyggingen og demokratiutviklingen.

1. Lokale medvirkningsprosjekter

Hilde Lidén og Guro Ødegård vurderer i rapporten *"Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse"* (Institutt for samfunnsforskning, 6/2002) forhold knyttet til lokale medvirkningsprosjekter, med særskilt vekt på kommunale ungdomsråd. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport viser til at mange kommuner har opprettet slike ungdomsråd som høringsinstanser for aldersgruppen 14-18 år for å øke ungdommens interesse for politikk, selv om verken møteform eller saksbehandlingsrutiner synes å være tilpasset ungdom som gruppe.

Lidén og Ødegård bekrefter at behovet for høringsinstans er den viktigste begrunnelsen for opprettelsen av slike råd, fordi kommuner på denne måten kan få informasjon fra barn og unge som mottakere av velferdsgoder. Lidén og Ødegård hevder at dette bekrefter antagelsene om at kommunen som politisk arena har kommet i skyggen av kommunen som tjenesteprodusent. Dette er også et aspekt ved det kommunale selvstyret som behandles bredt i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, som slår

fast at folkevalgte organers handlingsrom blir redusert når stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet.

LNU mener at det å la barn og unge bli hørt som brukergruppe i en kommunal forvaltningsstruktur ikke er tilstrekkelig for å sikre barn og unges innflytelse i saker som angår dem og som barn og ungdom er opptatt av.

LNU underbygger i særlig grad dette med at de fleste kommunale ungdomsråd arbeider på den formelle kommunalpolitiske strukturens premisser, en arbeidsform som sjelden vil passe for aldersgruppen. Videre viser vi til Marit Skimmerlis undersøkelse ”Medvirkning fra barn og unge i lokaldemokratiet” (NTNU 2000) som gjør rede for ungdomsrådernes innflytelse på kommunale beslutninger. På undersøkelsens spørsmål om det har hendt at kommunens beslutninger har blitt påvirket av barne- og ungdomsrådet er fordelingen av svarene slik:

- 16,2 %: Ja, én gang
- 50,0 %: Ja, flere ganger
- 33,8 %: Nei

Det er kritisk at nesten 34 % av kommunene sier at det aldri har skjedd at ungdomsrådet har påvirket kommunens beslutningsprosess. Det er verdt å merke seg at det er kommunens ansatte som har svart på spørsmålene i undersøkelsen, ikke barn og unge som sitter i ungdomsrådet.

LNU mener:

- Kommunale ungdomsråd må gis reell makt og påvirkningsmulighet.
- Strukturene for barn og unges medvirkning i kommunale organer må tilpasses aldersgruppen. Barn og unge må kunne gi uttrykk for meningene sine på deres egen måte, uten at dette skal redusere mulighetene for påvirkning.
- Ungdomsrådet må være mer enn muligheten til å konsultere en brukergruppe. Ungdomsrådet må kunne behandle saker som ikke bare angår ungdom generelt, og rådet må selv ha frihet til å ta opp saker og gi innspill til kommunens øvrige beslutningsorganer slik at rådets virksomhet ikke er begrenset til å kommentere prosesser og beslutninger i det institusjonaliserte, kommunale demokratiet.

2. Ungdoms deltakelse i aksjonsdemokratiet

I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport samt i antologien ”Ungdom, makt og mening” beskrives ulike aldersgruppers interesse for og engasjement i politikk målt ved variable som møteaktivitet, kontakt med politiker eller institusjon og aksjonsorientert aktivitet. I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport blir det slått fast at målt på denne måten, synes ikke interesse og engasjement for politiske spørsmål å ha gått ned de siste tretti årene, men formen for deltakelse er endret. I særlig grad gjelder dette oppslutningen om aksjonsorientert aktivitet, og ungdom utmerker seg spesielt ved deltakelse i slike aktiviteter. Dette er funn som utdypes i ”Ungdom, makt og mening”, hvor ungdoms forhold til slik deltakelse undersøkes spesielt.

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver aksjonsorientert aktivitet som en del av det såkalte ”tilleggsdemokratiet”, og konkluderer med at økende tendens til slik uformell deltakelse tildekker betydningen av folkestyret og forvitringen av dette.

LNU ønsker større grad av anerkjennelse av ungdoms mulighet til å uttrykke politisk engasjement både innenfor og utenfor rammene av det institusjonelle demokratiet.

LNU begrunner dette i særlig grad med forholdet nevnt innledningsvis: at barn og ungdom under 18 år verken har stemmerett eller er valgbare inn i det institusjonelle demokratiets formelle strukturer. Her ligger også LNUs hovedinnvending mot sluttrapportens institusjonelle perspektiv, som ikke tar hensyn til det mangfoldet av kanaler for innflytelse som bør utgjøre grunnlaget for et livskraftig demokrati, der meninger skal møtes og brytes ikke bare i representative strukturer, men også gjennom offentlig debatt. Gjennom aksjonsrettet deltakelse ser ungdom muligheter til å øve reell innflytelse over beslutninger, og ungdom vil kunne bidra med annen kunnskap og kompetanse i en slik offentlig debatt enn hva folkevalgte og byråkrater innenfor det institusjonelle demokratiet vil representere. Samtidig kan ungdoms oppslutning om tilleggdemokratiet være en konsekvens av at formelle politiske institusjoner oppleves som lite meningsfylte, en tendens som Makt- og demokratiutredningens sluttrapport begrunner utførlig og beskriver som allmenngyldig.

LNU mener:

- Stemmerettsalderen bør senkes til 16 år.
- Tekniske endringer som kan øke tilgjengeligheten ved unges valgdeltagelse bør vurderes nærmere.
- Det institusjonelle demokratiet bør i større grad åpnes for ytringer som kommer til syne gjennom aksjonsorientert aktivitet. Dette kan skje ved å gjøre de formaliserte politiske prosessene mer synlige i lokalsamfunnet, og ved å la politikere oppsøke arenaer der barn og ungdom oppholder seg for å få innspill til formelle politiske beslutninger.
- Vurderingen av aksjonsdemokratiets bidrag til det formelle demokratiet må studeres nærmere og over tid, i tråd med hva Lidén og Ødegård viser til i rapporten "Ungt engasjement". Det er foreløpig ikke undersøkt hva ungdoms enkeltsaksengasjement betyr for senere interesse for og deltakelse i formelle politiske prosesser og strukturer.
- Det bør satses mer på å legge til rette for demokratiforståelse hos barn og ungdom. Dette krever vektlegging av demokrati i alle samfunnsinstitusjoner, fra barnehage til arbeidsplass. Det må være klarere sammenheng mellom arbeidet til ulike statlige instanser i dette arbeidet.

3. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

For LNU er barn og unges innflytelse over egen hverdag det mest sentrale punkt i organisasjonenes arbeid. I ungdomsorganisasjonene er det ungdom selv som styrer, i barneorganisasjonene er voksne aktive medspillere. Medvirkning har kommet inn som et begrep for å synliggjøre det viktige i at barna selv skal kunne påvirke.

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver utviklingen i organisasjonssamfunnet, og slår fast at nedgang i medlemstall og økende grad av profesjonalisering av de frivillige organisasjonene gjør disse mindre egnet som politiske aktører med en bred og representativ base i befolkningen.

LNU ønsker en nyansering av synet på de frivillige organisasjonene, der barne- og ungdomsorganisasjonenes bidrag til demokratiutviklingen blir vurdert separat fra sammenbruddet i de store folkebevegelsene.

I et medvirkningsperspektiv står de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene sentralt som arenaer for barn og unges møte med og deltakelse i demokratiske

prosesser. Videre er de samme organisasjonene viktige talerør inn i en offentlighet for en samfunnsgruppe som ellers er utelukket fra det institusjonelle demokratiet. Dette er egenskaper som begrunner hvorfor barne- og ungdomsorganisasjonene bør behandles særskilt i en diskusjon om de frivillige organisasjonenes basis for innflytelse. Dessuten vil organisasjonene være viktige korrektiv til det samme, institusjonelle demokratiet i den offentlige debatten. Dette er et aspekt som også sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen diskuterer, og hvor det blir slått fast at synkende medlemstall svekker organisasjonenes legitimitet som deltagere i den offentlige debatten. Ved siden av medlemstall vil imidlertid legitimiteten til barne- og ungdomsorganisasjonene ha grunnlag i at man organiserer nettopp en aldersgruppe som ellers ikke har formelle kanaler for innflytelse i samfunnet.

Tall fra undersøkelsen "*Ung i Norge 2002*" (NOVA 2003) viser at 93 % av respondentene (12 000 ungdommer i ungdoms- og videregående skole) er eller har vært medlem av en barne- og/eller ungdomsorganisasjon. Ikke minst på grunn av krav knyttet til statlige tilskuddsordninger har disse organisasjonene beholdt et fokus på medlemsgrunnlag og internt demokrati også etter 1990, som Makt- og demokratiutredningens sluttrapport tidfester som den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd. Gjennom hele etterkrigstiden har barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle som "skole i demokrati" blitt særskilt framhevet i kontakten med myndighetene. Dette er en skole som i noen grad kommer til uttrykk ved at unge mennesker lærer seg regler for gjennomføring av et formelt årsmøte med regler for vedtak og voteringer, men viktigst er det daglige eller ukentlige frivillige engasjementet hvor man møter opp på korøvelsen eller i speidergruppa ikke for å bli underholdt, men for å møte andre mennesker og delta i samhandling og samtale. Gjennom slikt samvær må medlemmene selv bidra, og gjennom dette utvikles initiativ, ansvarsfølelse og evne til samarbeid som enkeltmennesket vil ta med seg til andre arenaer i samfunnet. I tillegg til utvikling av personlige egenskaper vil organisasjonene også legge til rette for utvikling av samfunnsansvar, fordi majoriteten av barne- og ungdomsorganisasjonene fremdeles arbeider for et mål på grunnlag av en ideologi. Dette må tas med i vurderingen av den generelle tendensen som beskrives i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, og som viser til at veksten i organisasjonslivet i dag skjer i uformelle og uforpliktende former knyttet til nærmiljø, kultur og fritid. Veksten i barne- og ungdomsorganisasjonene skjer for øvrig også i hovedsak innenfor dette feltet. Medlemmenes møte med direktedemokrati i disse gruppene må imidlertid ikke undervurderes som del av samfunnsopplæringen.

Mange ungdomsorganisasjoner er i dag målbærere av aksjonsdemokratiet. I mindre lokalsamfunn kan ungdomsorganisasjonene samle og nyttiggjøre et engasjement i den unge delen av befolkningen som de politiske partiene ikke makter å favne like bredt. Med tilgang til enkle publiseringsverktøy for Internett vil også organisasjonene kunne motvirke ensrettingen i massemedia, hvor en ny kanal for mangfoldig meningsutveksling på denne måten vil operere ved siden av det Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver i et eget kapittel som "den redigerte offentlighet".

LNU mener:

- Bidraget de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene gir til samfunnsbyggingen i form av utvikling av demokratiforståelse og samfunnsansvar hos medlemmene må anerkjennes uavhengig av organisasjonens formelle politiske innflytelse og oppslutning i form av medlemstall.

Avslutning

Barn og ungdoms og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes plass i en debatt om makt og demokrati kan muligens bedre forstås ved å legge andre perspektiver til grunn enn det rent institusjonelle. Alle mennesker formes av strukturene de møter i hverdagen, og for barn og ungdom vil derfor forhold knyttet til skole, fritid og til en viss grad arbeidslivet være avgjørende for utvikling av demokratiforståelse og mulighet til reell påvirkning. Videre vil samvær med familie og venner bidra til meningsdannelse og utvikling av holdninger over tid. Det viktigste de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene kan gjøre i denne sammenhengen er å legge til rette for møte mellom mennesker der samtale på møtet i lokallaget bindes sammen med interesse for hva som skjer i lokalsamfunnet og i verden utenfor. Dette gjør organisasjonene ved å samle folk med felles interesser for en aktivitet eller en sak.

Disse perspektivene på makt og innflytelse berøres i noe større grad av Siri Meyers særuttalelse til sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen enn hva hovedkonklusjonen i rapporten gjør. Naturlig nok vil enhver vurdering av maktforhold i et samfunn være avhengig av hvilken samfunnsforståelse som blir lagt til grunn. LNU håper at våre innspill kan bidra til å utdype konklusjonene i sluttrapporten slik den foreligger.

Likestillingsombudet

Likestillingsombudet viser til høringsbrev datert 1. desember 2003. Som det påpekes i brevet vil det kreve et betydelig arbeid å sette seg inn i utredningen. Likestillingsombudet beklager sterkt at jeg på grunn av stort arbeidspress ikke har sett meg i stand til å avsette de nødvendige ressurser som kreves for å gi et helhetlig innspill til Maktutredningen.

Maktutredningen har utvilsomt gitt viktige bidrag til samfunnsdebatten og nyttig kunnskap om maktforholdene i det norske samfunnet. Ikke minst er jeg glad for at kjønns- og likestillingsperspektivet har vært høyt profilert. Etter mitt syn har Maktutredningen gitt mange nyttige innspill i likestillingsarbeidet. Fordeling av makt mellom kjønnene er selvsagt en viktig likestillingssak og derfor beklager jeg nok en gang at det ikke har vært mulig å sette av de nødvendige ressurser for å gå inn i utredningen.

Jeg vil likevel tillate meg å komme med en liten refleksjon knyttet til inkorporeringen av kvinnekonvensjonen. Kvinnekonvensjonen er som kjent foreslått innarbeidet i likestillingsloven. Man har altså fraveket tidligere prinsipper om å innarbeide menneskerettighetskonvensjoner i menneskerettsloven. Det har kommet fram at Regjeringen i sine vurderinger legger vekt på Maktutredningens konklusjon om at maktforholdene er forskjøvet fra folkevalgte organer til rettsapparatet, og at dette representerer et demokratisk problem.

Maktutredningens konklusjon er ikke enstemmig, men representerer det mannlige flertallet. En av utvalgets kvinnelige medlemmer professor Hege Skjeie, mener tvert i mot at det ikke er grunnlag for å trekke konklusjonen om at en styrking av de individuelle rettighetene innebærer en svekkelse av demokratiet. I et

kjønnsmaktperspektiv er det ikke uinteressant at det er Maktutredningens mannlige medlemmers synspunkter som legges til grunn ved inkorporeringen av nettopp kvinnekonvensjonen.

Likestillingssenteret

Likestillingssenteret takker for muligheten til å komme med våre synspunkter til makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Våre merknader vil utelukkende være knyttet til kjønns- og likestillingsaspektet i utredningen.

Likestillingssenterets hovedkonklusjoner

Likestillingssenteret er opptatt av å endre maktubalansen mellom kvinner og menn på alle samfunnsområder. Kjønnsmakt har å gjøre med kjønnsrelatert makt – makt som en har i egenskap å tilhøre det ene eller andre kjønn. Dette systemet opprettholdes av samfunnsstrukturer og holdninger som er historisk sett forankret i en patriarkalsk styrt orden. Maktubalansen er i endring, men det er fortsatt store strukturelle og kulturelle hindringer. Også hvordan vi ser på makt og demokrati bestemmes av de som allerede har definisjonsmakten i samfunnet.

Hva har makt- og demokratiutredningen bidratt med i et likestillingsperspektiv? Likestillingssenterets hovedkonklusjoner for maktutredningens arbeid og hvordan dette arbeidet bør følges opp av myndighetene er følgende:

1. Kjønnsmaktprosjektene 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. Likestillingssenteret håper disse resultatene blir håndtert seriøst av politikere som har makt til å endre ulike eksisterende skjevheter mellom kvinner og menn.
2. Særruttalelsen til professor Hege Skjeie gir viktig informasjon om hvordan vernet av menneskerettigheter styrkes ved rettsliggjøring. Senteret mener at styrking av menneskerettigheter, gjennom internasjonalisering av lovverk, som for eksempel FNs kvinnekonvensjon, styrker folkestyret og demokratiet.
3. Kjønnsmakt er ikke tilfredstillende integrert i flertallets uttalelse i NOU 2003:19. Likestillingssenteret mener at lik rett til deltakelse og innflytelse i beslutningsposisjoner er selve kjernen i et demokrati. Dette er etter vår mening ikke tilstrekkelig problematisert.

1. Gir utredningen en riktig beskrivelse av virkeligheten, og slår den positivt eller negativt ut for likestillingen mellom kvinner og menn?

Kjønnsmaktsanalysene som viktige informasjonskilder til likestillingstiltak

Likestillingssenteret, i samarbeid med kvinneorganisasjonene, kom i 1999 med konkrete innspill til makt- og demokratiutredningen på en rekke områder i forhold til *hva slags kunnskap vi trenger om forholdet mellom kjønn og makt*. Vår oppfatning er at Makt- og demokratiutredningens mange kjønnsmaktprosjekter bidrar med ny kunnskap om hvor det er mangel på likestilling i det norske samfunnet og *hvorfor* det er slik. Vi mener dette bør være retningsgivende for politiske tiltak som skal fremme likestilling i særdeleshet og for politiske reformer som sådan.

Spesielt vil vi trekke frem boken *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk* av forskerne Hege Skjeie og Mari Teigen. Den kan sees på som en slags sluttrapport for hele kjønns-makt-prosjektet i utredningen. Boken viser likestillingens utvikling som samfunnsprosjekt, og ser på hvordan mannsdominansen i maktens posisjoner kan ha betydning for hvordan likestilling tar form som institusjonelt forankret politikk. Hovedkonklusjonen til forskerne er at likestillingen ofte må vike til fordel for andre politiske prioriteringer når det er flere hensyn som må veies opp mot hverandre. Skjeie og Teigen viser at likestillingen må vike i møtet med "trofriheten", i møte med "forhandlingsfriheten" må likelønnsretten tilpasses, og i møtet med "organisasjonsfriheten" blir deltakelsesretten krympet.

Denne tendensen til å behandle likestilling ad hoc og ikke som en integrert del av alt ordinært virke, er Likestillingssenteret bekymret for. Dette viser til de store strukturelle hindringer som fortsatt skaper kjønnsurettferdighet, og vanskelighetene med å overkomme disse hindringene. Dette bidrar til å forklare hvorfor vi ikke har oppnådd likestilling i Norge.

Det er også en rekke andre publikasjoner som bidrar med verdifull innsikt i prosesser og strukturer som opprettholder eller skaper ulike muligheter, rettigheter og plikter for menn og kvinner. Likestillingssenteret vil blant annet gjøre oppmerksom på følgende publikasjoner:

- Boken *Den usynlige hånd* gir forklaringer på hvorfor Norge har et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Den viser at norske arbeidsorganisasjoner er sterkt kjønns-hierarkiske, og vi har færre kvinner i ledende stillinger sammenliknet med mange andre industrialiserte land.
- Rapporten *Likelønnsproblemet i norsk lønnsdannelse* ser på om det er oppnådd likelønn mellom kvinner og menn, eller mer presist mellom kvinne- og mannsdominerte yrker i det norske samfunnet.
- Line Nyhagen Predelli slår fast i sin rapport *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse*, at minoritetskvinner er lite synlige i maktrelasjoner i samfunnet. Deres representasjon i de folkevalgte organer er svak. Frivillige organisasjoner utgjør en mulig kanal for denne gruppen. Samtidig påpeker rapporten at organisasjonene pr i dag har få muligheter til å utøve formell beslutningsmakt.
- Hilde Danielsen konkluderer sin artikkel *Den kjønnskonservative velferdsstaten*, med at utformingen av fødselspermisjon er gammeldags, urettferdig og kvinnekonservativ, og etter vårt syn diskriminering av menn som vil utøve farsrollen. Maksgrensen for utbetaling av fødselspenger er på 6G (341 000 kroner, 2003). Kontantstøtten er på 3657 per måned (2003). Mange par hvor far har høyere lønnsinntekt enn mor vil derfor ikke dele likt av økonomiske årsaker. Lav prissetting av omsorgsarbeid innebærer også en undervurdering av det viktige arbeidet som kvinner utfører.

Vi viser for øvrig til rekken av svært nyttige publikasjoner som en finner på nettstedet <http://kjoenn.maktutredningen.no>.

Rettighetsdemokratiet

Professor Hege Skjeie beskriver i sin særuttalelse hvordan rettighetsdemokratiet bidrar til å øke likestillingen mellom kvinner og menn. Hun understreker at rettighetslovgivning og internasjonale rettsregler kan bidra til en utvidelse av demokratiet, blant annet ved at kvinners rettigheter styrkes: "*den kjønns-politiske*

betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om muligheten for individuell og kollektiv bemektigelse” (NOU 2003: 19, side 75). Likestillingssenteret mener at et sterkt demokrati er bygget opp på rettferdighetsprinsipper, og alt som kan bidra til kvinners reelle deltakelse i samfunnslivet vil være til gode for demokratibygging. Vi er ikke av den oppfatning av at demokratiet er noe ferdig utviklet i Norge. Så lenge vi ikke har reell likestilling, har vi heller ikke et fullkomment demokrati.

Dette er en virkelighetsoppfatning flertallets uttalelse ikke støtter. De hevder at 'rettighetsdemokratiet' bidrar til å svekke det norske folkestyret:
”(...) ulike former for tilleggsdemokratier - rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke 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 forvitringa av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig”. (NOU 2003: 19, side 60).

I flertallets uttalelse i NOU 2003:19 er kapittelet ”Kjønnsmakt i likestillingslandet” inkludert. Kapittelet bygger på maktutredningens kjønnsmaktanalyser. Det er derfor merkelig at disse funnene ikke gjenspeiles i de konklusjonene forskerne Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle trekker opp. Likestillingssenteret støtter altså ikke flertallets oppfatning. Tvert imot er internasjonaliseringen av menneskerettigheter, deriblant kvinners rettigheter, et viktig skritt for å sikre dem som ikke har makt og innflytelse i ett demokrati som ikke er perfekt. På bakgrunn av dette anbefaler blant annet Likestillingssenteret sterkt at FNs kvinnekonvensjon inkorporeres i menneskerettsloven (se neste punkt).

2. Makt- og demokratiforhold som bør endres

Kvinnekonvensjonen bør inkorporeres i menneskerettsloven

I tråd med Likestillingssenterets uenighet med flertallet om betydningen av internasjonalt lovverk og demokrati, håper vi at rettsliggjøringen av politikken ikke blir brukt som argument for skjulte politiske agendaer i forbindelse med inkorporering av FNs kvinnekonvensjon i norsk lov.

Regjeringen har foreløpig sagt at kvinnekonvensjonen skal inkorporeres i likestillingsloven. Dette er etter vårt syn meget uheldig for kvinners rettigheter. Å innarbeide kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven vil ha viktige signaleffekter. Anne Hellum, professor ved Avdeling for kvinneverett, sier i et intervju at menneskerettsloven vil synliggjøre og understreke kvinnekonvensjonens tekst og kvinnekomiteens anbefalinger som kilde ved tolkning og praktisering av forbudet mot kjønnsdiskriminering. (kilden.forskningsradet.no/nyheter).

Å gi kvinnekonvensjonen plass på menneskerettighetenes a-lag – i menneskerettsloven – vil øke mulighetene for at bestemmelsene kommer sivilsamfunnet til gode. Ekspertene i FNs kvinnekomité som overvåker kvinnekonvensjonen, uttrykte i år stor forbauselse over at vold mot kvinner ofte avskrives som et privat anliggende, og det i et så avansert samfunn som Norge (merknader fra FNs kvinnekomité til Norges 5. og 6. periodiske rapport, 2003).

Kvinnekonvensjonen er viktig fordi den tolker diskrimineringsforbudet i lys av behovet for å styrke kvinners psykiske og fysiske integritetsbeskyttelse i forhold til vold og trakassering, sier professor Anne Hellum. Komiteen har gjennom en rekke anbefalinger trukket inn behovet for å styrke kvinners beskyttelse mot ulike former for psykisk og fysiske vold.

Tilleggsprotokollen til konvensjonen gir klageadgang til enkeltpersoner og grupper av enkeltpersoner. Det betyr at en kan prøve ut sin sak for FNs kvinnekomité når det norske systemet er utprøvd.

Ikke bare i juridisk sammenheng, men også for resten av det offentlige Norge er det viktig å signalisere at vi ikke aksepterer grov og systematisk kvinnediskriminering. Ta for eksempel handel med kvinner og barn (trafficking). Implementering av Palermo-protokollen vil også ha forrang dersom kvinnekonvensjonen inkorporeres i menneskerettsloven.

Også på andre områder enn vold kan kvinnekonvensjonen bidra til økt likestilling, hvis den blir tatt på alvor. For eksempel peker Likestillingsombudet på at kvinner i trossamfunn ikke er unntatt likebehandlingsprinsippet i denne konvensjonen, slik som i den norske likestillingsloven. Også i forhold til kjønnsstereotypisering gir kvinnekonvensjonen et bedre vern (høringsuttalelse fra Likestillingsombudet, 2003).

Sikring av rett likhet til deltakelse i politikken

Likestillingssenteret oppfatter likestilling som en del av kjernen av spørsmålet om makt og demokrati. Det skal ikke være kjønn som er bestemmende for kvinner og menns adgang til makt og påvirkning. Eliteundersøkelsen i maktutredningen viser at menn besitter 84 prosent av lederposisjonene i det norske samfunnet. Denne tilstanden er ikke bra for demokratiet. Som Skjeie sier: *"I mange sammenhenger er også "folkestyret" en eufemisme for mannsdominerte beslutningsstrukturer og kulturer. (NOU 2003: 19, side 14).*

Selv ikke i politikken er en jevn kjønnsbalanse oppnådd. Kvinner er i mindretall i alle politiske organer, og det er stor mannsdominans når det gjelder politiske topposisjoner.

Likestillingssenteret ber regjeringen og Stortinget om å vurdere den franske løsningen på dette problemet. I 1999 fikk den franske grunnloven en egen bestemmelse om lik adgang for kvinner og menn til alle politiske verv. Grunnlovstillegget muliggjorde en ny lov ved nominasjoner til lokale, regionale og nasjonale valg. I de regionale og lokale valgene må partiene stille med 50 prosent av hvert kjønn på listene for at listene skal bli godkjent. Resultatet uteble ikke ved det franske kommunevalget i 2001. Kvinneandelen økte fra 21 til 48 prosent.

Fullt så stor suksess medførte ikke lovgivningen på nasjonalt plan i Frankrike. Her økte kvinneandelen fra 11 til 12 prosent ved valget i 2002. Årsaken var blant annet at partiene ved valg til nasjonalforsamling kan "kjøpe seg fri" fra kravet om like mange kvinner og menn på valglistene. Dersom en valgliste ikke oppfyller kravet om kjønnsbalanse, får partiet redusert statsstøtte tilsvarende overvekten av mannlige kandidater på listen.

Likestillingssenteret mener at et system som det franske, med enkelte forbedringer, kan være løsningen for Norge. Vi har lenge operert med den magiske 40-prosent-av-begge-

kjønn-grensen. Hvorfor er det slik? Kvinner utgjør halvparten av befolkningen, ikke 40 prosent eller mindre. Likedeling av politiske verv handler blant annet om rettigheter og demokrati.

Sikring av likestillingshensyn i politiske reformer

I et likestilt samfunn vil et kjønnsnøytralt system få mer eller mindre like konsekvenser for menn og kvinner. Men faktum er at vi lever i et samfunn med mange utfordringer når det gjelder likestilling mellom menn og kvinner. Slik vil det nok fortsatt være i overskuelig fremtid. Dette gjør at mange systemer som kan virke tilsynelatende kjønnsnøytrale på papiret, vil slå ulikt ut på menns og kvinners økonomiske levevilkår.

Den foreslåtte pensjonsreformen er et godt eksempel på at likestilling ikke tas hensyn til i politikkutforming. En av Likestillingssenterets mange oppgaver er å følge med på utviklingen i samfunnet med sikte på å avsløre forhold som motvirker likestilling. Den foreslåtte pensjonsreformen sammenliknet med dagens system vil slå dårligere ut for kvinner enn for menn. Selv Pensjonskommisjonen konstaterer dette faktum eksplisitt i sin rapport. Når den foreslåtte reformen bidrar til å øke gapet mellom menns og kvinners økonomiske levevilkår, er det på høy tid å reagere. Likestillingssenteret har i et brev sendt i april 2004 bedt regjeringen om en grundig vurdering av de likestillingsmessige konsekvensene i Modernisert folketrygd. Den mangler i NOUen, tross departementenes egen utredningsinstruks.

For å forhindre at store samfunnsreformer slår skjevt ut for menn og kvinner, bør nettopp utredningsinstruksen skjerpes. Den påkaller grundig vurdering av likestillingsmessige konsekvenser. Ettersom likestilling er relevant på alle samfunnsområder, bør departementene ha en mer aktiv bruk av sin egen instruks. Politiske forslag som mangler en økonomisk analyse blir avvist i systemet. Likestillingssenteret mener forslag som har et åpenbart kjønnsperspektiv, som for eksempel pensjonsreformen, bør avvises på samme måte inntil likestillingsanalysen foreligger.

Vold mot kvinner hindrer kvinners deltakelsesmuligheter i samfunnet

Likestilling handler også om det som angår det såkalte private liv. 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. Alt som bidrar til objektivisering av kvinner og subjektivisering av menn (stort sett på seksualitetens område), er med på å opprettholde og underbygge maktubalanse. 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. Kapoor-utvalget kunne fortelle at i helsevesenet møtes hjertepasienter av et høykompetent tilbud, noe som ikke er hovedregelen for voldsutsatte for kvinner og barn. Heller ikke under den rettslige behandlingen har en sikret at voldsutsatte kvinner og barn gis best mulig beskyttelse, ivaretagelse og rettsikkerhet, slår utvalget fast. Likestillingssenteret håper sterkt at myndighetene implementerer Kapoor-utvalgets forslag. Det vil være grunnstenen i demokratibyggingsprosessen.

Viktigheten av ny kunnskap om maktens former

Et mindretall av forskergruppe til makt- og demokratiutredningen bestående av professorene Siri Meyer og Hege Skjeie har innarbeidet henholdsvis et kultur- og et kjønnsperspektiv i sine utredninger, og har av ulike grunner valgt å ikke delta som medforfattere av en felles sluttbok. Meyer legger et annet maktperspektiv til grunn enn det statsvitenskapelige.

Dissensen er klargjørende. Den viser med all tydelighet at det er forskjellige syn på virkeligheten – på hvordan makt og demokrati oppfattes. Sett i dette lyset, er det synd at bidragene fra Meyer og Skjeie står som særmerknader i utredningen.

Likestillingssenteret håper at arbeidet med oppfølgingen av utredningen inkluderer nye måter å se på makt- og demokratispørsmål. Nye perspektiver bør også komme med i mandatet til kommende makt- og demokratiutredninger eller i liknende arbeid.

Oppsummering

Likestillingen i Norge er fremdeles en visjon, og ikke en realitet. På tross av offentlige målsettinger, uteblir likestillingsresultatene. Utredningene som er gjort er viktige informasjonskilder til å vurdere tiltak som må til for å oppnå likestillingspolitiske målsettinger. Vi håper stortingsmeldingen som kommer på bakgrunn av denne høringsrunden våren 2005, virkelig benytter seg av kunnskapen om det offentlige likestillingsprosjektet og behandler temaet kjønnsmakt seriøst.

Vi håper også at demokratiske rettighetsprinsipper får utvikle seg i Norge. Vi mener kvinners rettigheter er menneskerettigheter, og kvinnekonvensjonen bør ha samme plassering som andre menneskerettigheter i det norske lovverket, noe annet ville være diskriminerende for kvinner og likestillingen. Folkestyret forvirrer ikke, men styrkes ved å gi også kvinners rettigheter lik juridisk og symbolsk verdi. Likestillingssenteret støtter særuttalelsen til professor Hege Skjeie. Vi håper hennes perspektiv vil bidra til at myndighetene vil styrke, og ikke snevre inn, kvinners reelle deltakelsesmuligheter og rettigheter i arbeidet med å styrke demokratiet.

Læringssenteret

Viser til brev fra Statsministerens kontor om høring på NOU 2003/19 Makt og demokrati.

Læringssenteret valgte å ha fokus på skole og utdanning som makt- og demokratifaktor i samfunnet i gjennomgangen av utredningen, men finner svært lite i utredningen om dette. Viktige områder som kunne vært omtalt er elev- og foreldremedvirkning, verdier, demokratiopplæring, den flerkulturelle skolen, morsmåls- og språkopplæring, internasjonalisering i skole og opplæring m.m.

Læringssenteret har ingen innspill til høringen ut over dette.

Landsorganisasjonen i Norge

Landsorganisasjonen i Norge har mottatt departementets brev av 01.12.03 angående ovennevnte.

LO har innenfor høringsfristen ikke hatt mulighet til noen grundig organisasjonsmessig og helhetlig vurdering av dette store utredningsmaterialet. Vi er imidlertid kjent med enkelte deler av utredningsarbeidet og kan forsikre at mye av det vil komme til nytte i Los løpende arbeid fremover. En kan langt på vei si at mye av Los kommentar til makt- og demokratiutredningen kommer gjennom de programmer og annen dokumentasjon vi vil utarbeide fram mot og gjennom LO-kongressen i 2005.

Arbeidsgiverforeningen NAVO

Vi viser til Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003:19) og høringsbrev av 1. desember 2003. NAVO har fått utvidet høringsfrist til 10. juni.

Om Arbeidsgiverforeningen NAVO

Arbeidsgiverforeningen NAVO ble stiftet i desember 1993. I den perioden som foreningen har eksistert, har det norske samfunnet gjennomgått betydelige endringer. Mange av disse endringene berører offentlig sektor, noe som også har fått bred omtale i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Mange av NAVOs medlemmer har vært sentrale i disse samfunnsendringene, ved at deres virksomhet har endret karakter som en følge av omstillinger i offentlig sektor. I vedlegg 1 til denne høringsuttalelsen er foreningens medlemmer listet opp.

NAVO har gjennom det siste tiåret arbeidet med problemstillinger knyttet til offentlig eierskap, og har avholdt en rekke seminarer om forskjellige relevante temaer. Vi har også gitt ut to bøker om temaet, "Offentlig eierskap – et virkemiddel for framtiden?" og "Håndbok i selskapsetablering". I dette arbeidet har vi også kommet inn på virkemidler som supplerer og i noen grad erstatter eierstyring i offentlige myndigheters styringsdialog med eide virksomheter.

Generelt om høringen

Makt- og demokratiutredningen er et omfattende forsknings- og utredningsprosjekt som har gått over mange år, og er et verdifullt bidrag til samfunnsdebatten. Vi tror at en kartlegging av dagens tilstand er et godt startpunkt for å videreutvikle makt- og demokratiforholdene i Norge. Samtidig mener vi at deler av kartleggingen kunne ha vært mer nyansert på de samfunnsområdene som NAVO arbeider med. Slike forhold blir tatt opp i det følgende.

Vår høringsuttalelse, spesielt kommentarer knyttet til kap 3.5, 5.1 og 7, vil delvis bli basert på et prosjekt som vi gjennomførte sammen med ECON Analyse i anledning vårt 10-årsjubileum i 2003. Prosjektet tok sikte på å kartlegge endringene som noen utvalgte sektorer har vært gjennom i det siste tiåret. Sektorene som er kartlagt er: Helse, telekommunikasjon, kraft, omsorg og kollektivtransport. I tillegg til disse sektorrapportene utarbeidet vi også scenarier for utviklingen framover i de samme

sektorene, i tillegg til mer overordnet politisk utvikling. Disse rapportene er vedlegg til denne høringsuttalelsen. Generelt kan det sies at vårt 10-årsprosjekt i noen grad danner et alternativt syn på utviklingen i offentlig sektor i forhold til maktutredningens konklusjoner. I noen tilfeller, for eksempel knyttet til kraftsektoren, mener vi også at vi langt på vei dokumenterer motsatte konklusjoner av det makt- og demokratiutredningen hevder (spesielt knyttet til kap 7.1). Dette gjelder spesielt dersom man ser på reformene i sektoren over en lengre tidshorisont.

Videre kommer vi inn på makt- og demokratiutredningens påstand i kap 7.4 om at statens styringsmuligheter er svekket fordi styringsredskapene ikke er til stede. Vi vil hevde at styringsmulighetene er de samme, men da gjennom andre kanaler enn tidligere. Vi kommer tilbake til dette i pkt 1. i vår uttalelse.

Videre vil vi kommentere kap 4.5 om arbeidslivsorganisering, der NAVO er en aktør sammen med andre organisasjoner. Kap 8 om likestilling vil også bli kommentert i noen grad. Til slutt vil vi benytte anledningen til å komme med innspill på to områder der vi mener at annen samfunnsorganisering kunne ha bidratt til å bedre makt- og demokratiforholdene. Disse innspillene er knyttet til den norske arbeidslivsorganiseringen.

1. Utvikling i regulerings- og styringsvirkemidler

(Til kap 3.5, 5.1 og 7)

NAVOs 10-årsprosjekt satte fokus på de endringene som har skjedd i organiseringen og styringen av den offentlige tjenesteproduksjonen det siste 10-året. En større differensiering i styringsvirkemidlene og styringsatferden er et av kjennetegnene ved de omstillingene og endringene som har skjedd.

Omlegging av styringsvirkemidler

Internasjonalisering, teknologiutvikling og økte krav til effektivitet har vært sentrale drivkrefter for endringene i den offentlige tjenesteproduksjonen. Endringene i hvordan tjenesteproduksjonen organiseres og hvordan den reguleres innebærer at det ikke lenger er gitt hva som skal defineres som offentlig sektor og hva som skal defineres som privat sektor.

Selskapsorganisering og etablering av markeder eller kvasimarkeder har resultert i at det er blitt flere private aktører i det offentlige rommet som leverer tjenester. Mens tilbud fra private aktører tidligere har blitt sett på som et supplement til det offentlige tilbudet, blir de i dag på flere områder ansett som "likeverdige" og nødvendige aktører for å ivareta offentlig tjenesteyting. Dette er blant annet tydeliggjort i spesialisthelsetjenesten hvor både finansiering og pasientenes rettigheter også knyttes opp mot de private aktørene.

En sentral begrunnelse for å organisere offentlig tjenesteproduksjon i selskaper er ønsket om å gi virksomheten større handlefrihet og fleksibilitet i driften. Til grunn for dette ligger antagelsen om at et klarere ansvar, større handlefrihet og større forutsigbarhet i styringen vil gi bedre insentiver for effektiv drift. Det innebærer at fokus ønskes bort fra detaljstyring og over på mer overordnet styring. Å styre på riktig nivå og på de riktige tingene blir ofte brukt som et av argumentene i begrunnelsen for selskapsorganisering. Gjennom at tjenesteproduksjonen flyttes ut av statsforvaltningen

reduserer staten sitt direkte driftsansvar for tjenesteleveranser til publikum. Selskapene kan være:

- helt bevilgningsfinansiert
- delvis bevilgningsfinansiert og dels markedsfinansiert
- markedsfinansiert og hvor det offentlige gjør normale forretningsmessige kontrakter med selskapet
- markedsfinansiert, med private kjøpere

Parallelt med utskillingen av offentlig virksomhet har det vært en endring i hvilke sektorpolitiske styringsvirkemidler som anvendes. Eierskap er ikke lenger sett på som det eneste alternativet for å gjennomføre politikken. Andre virkemidler som lover og forskrifter, konsesjoner, driftsavtaler og offentlige kjøp har fått økt fokus. Virkemidlene anvendes også overfor aktører som ikke har noen tradisjon eller historikk fra offentlig sektor og offentlig tjensteproduksjon.

En konsekvens av selskapsetableringer, økt bruk av konkurranse og innføring av markeder er at staten må avklare sine roller som myndighetsutøver og eier. De siste årene er bevisstheten knyttet til rolleavklaring økt betraktelig, og i stor grad nedfelt i organisatoriske skiller i oppgavehåndteringen. Tilsynene har blitt sentrale aktører i oppfølgingen av de nye reguleringsregimene.

I NOU 2003:19 Makt og demokrati hevdes det i kapittel 7 at ”*Statens muligheter for styring er svekket fordi styringsredskapene ikke er til stede på samme måte som før.* Maktutredningen knytter den statlige styringen (eller politikken betydning) primært til eierstyring, og de nye styringsvirkemidlene (reguleringer, konsesjoner, kjøp av tjenester m.v.) tillegges mindre vekt. *Å bruke eierstyring til å utøve politikk er ikke i overensstemmelse med intensjonen med selskapsorganisering.* (Unntak fra dette er der virksomheten har et lovbestemt monopol, slik som Vinmonopolet as).

NAVOs 10-årsprosjekt dokumenterer at staten langt fra har sluttet å styre, men styrer gjennom andre teknikker enn den tradisjonelle etatsstyringen og instruksjonsmyndigheten. De politiske målene har i mindre grad endret seg, men ivaretas gjennom andre virkemidler enn etatsstyring og eierstyring. Virkemidler har skiftet karakter, som en følge av at staten har latt markedsaktører slippe til på tidligere monopolområder.

Selskapsorganisering forutsetter og innebærer at staten må styre virksomhetene på en annen måte enn gjennom tradisjonell etatsstyring, hierarkisk kontroll og instruksjon. Det ligger i valg av selskapsform at det stilles formelle krav til hvordan styringen utøves og at instruksjon kun kan anvendes i gitte fora (generalforsamling/foretaksmøtet). Instruksjonsretten- og plikten som følger av at en virksomhet er en del av forvaltningen, er en direkte styreform, men er bare en av flere måter å styre på. Staten disponerer over en rekke andre styringsvirkemidler. Politisk styring er ikke avgrenset til instruksjon og enkeltvedtak truffet på det politiske nivået.

Selskapsdannelsene har i stor grad vært en konsekvens av en villet politikk og politisk endring. NAVOs medlemsbedrifter som tidligere var en del av statsforvaltningen opplever ikke at de ikke er underlagt statlig styring, styringen har bare en annen form. Prosessen fra monopol til marked kjennetegnes av en reregulering. Omfanget av reguleringer har snarere økt, enn sunket.

I hovedsak har staten gått bort fra å utøve politikk gjennom eierstyring. Gjennom statlige myndigheters etablering og oppfølging av rammebetingelser og spilleregler underlegges virksomhetene politisk styring. Lovpålagte krav til tjenesteleveransene, konsesjonsteknikker, kjøp av tjenester, vilkår for tilskudd og formaliserte avtaler er hyppig anvendte virkemidler. Gjennom disse virkemidlene utøves politikken og det er langt fra gitt at styringsmulighetene ved bruk av disse teknikkene er mindre enn gjennom etatsstyring og hierarkisk kontroll. Det er styringen av den daglige driften som avpolitiseres, ikke styringen av tjensteproduksjonen som sådan.

Statlig styring gjennom regulering av konkurranseregimer – fra deregulering til reregulering på tele- og kraftsektoren

Endringene i styringsregime på tele og kraftsektoren kjennetegnes av overgangen fra monopolregimer til en situasjon hvor staten regulerer konkurranseregimer, og hvor statens roller i sektoren håndteres atskilt fra hverandre.

I begynnelsen av 1980-årene var telenettet en nasjonal infrastruktur for taletelefoni og i noen grad for datakommunikasjon. Televerket hadde monopol på alle leveranser. Telesektoren er gradvis blitt åpnet for konkurranse. I dag leveres et mangfold av teletjenester i et marked, og en rekke leverandører konkurrerer med hverandre om å utvikle tilbudet til brukerne, selv om levering av grunnleggende teletjenester fremdeles er et sentralt mål i telepolitikken.

Fra et myndighetsperspektiv viser NAVOs 10-årsprosjekt endringer i politikkregime for sektoren, nye virkemidler og rollefordeling. Fra et bedriftsperspektiv kan utviklingen karakteriseres ved fristilling fra forvaltningen og omstilling fra offentlig tjenesteleverandør til kommersiell aktør med krav til avkastning. Og fra et brukerperspektiv har utviklingen gitt valgmuligheter i form av flere tjenester og flere leverandører, lavere priser på mange tjenester og betydelige muligheter for økt bruk av teletjenester. Det er vanskelig å forestille seg at noen vil tilbake til den tiden da Televerket hadde monopol på teletjenester. Konkurranse gir et press på effektiviseringsprosessen. Når ikke lenger kunden kan tas for gitt, vil virksomhetene ha flere incentiver til omstilling og tilpasning til kundens krav. Dette er krevende prosesser, ikke minst fordi det i stor grad også handler om kultur og holdninger.

Teknologiske nyvinninger framheves ofte som den utslagsgivende drivkraften for den utviklingen vi har sett i telesektoren. Teknologien har muliggjort produksjon i et marked som et alternativ til (nasjonale) monopoler, og sammen med regulatoriske endringer i telesektoren nasjonalt og internasjonalt, har dette åpnet betydelige kommersielle muligheter. Tilstedeværelse av aktører med vilje og evne til å utnytte disse mulighetene, har vært en sterk drivkraft i utviklingen av tjenestetilbudet og prisene i markedet. I tillegg har Norge hatt avanserte brukere med høy kjøpekraft, som raskt og i stor grad har tatt i bruk ulike tjenester.

Bred politisk enighet førte i 1991 til at Energiloven ble innført, og senere ble loven fulgt opp gjennom etableringen av nye institusjoner og et styringsregime som skulle sikre konkurransen. En avgjørende faktor for den brede politiske enighet var at etableringen av konkurranseregimet ikke var knyttet til privatisering av kraftselskapene. Bortfall av gebyrer ved leverandørbytte for husholdninger i 1997 har vært et av virkemidlene for å bedre konkurransen. Kraftsektoren kjennetegnes i dag av sterkere konkurranse både innenfor kraftproduksjon og omsetning, og en effektiv regulering av kraftselskapenes monopoldel, nettvirksomheten. Reformene har ført til lavere kraftpriser for næringslivet

og husholdningene. Det vil ventelig fortsatt skje endringer i sektoren. Ytterligere strukturendringer vil sannsynligvis kunne bidra til økt effektivitet. Det offentlige eierskapet står fremdeles svært sterkt, men svak kommuneøkonomi og endringer i betingelsene for kjøp av norske fallrettigheter kan øke innslaget av privat eierskap. Det kan reises spørsmål om politikerne har vært flinke nok til å formidle hvilke endringer som er gjennomført og hvordan politikk utøves når varen og tjenesten skal leveres i et regulert marked. Kraftkrisen vinteren 2002/03 illustrerte at mange forbrukere ikke vil slå seg til ro med at de høye prisene var et resultat av at markedet fungerte. Kraftkrisen ble også personifisert gjennom at helsemessige og økonomiske konsekvenser av prishoppet ble illustrert ved enkelte individers historier. Krisen styrket ikke forbrukernes tiltro til kraftmarkedet, men rettet også fokus mot behovet for ny kapasitet i Norden.

Konkurranse skal gi større effektivitet i kollektivtransportsektoren

Sterkere konkurranse er stikkordet som kan beskrive endringene i kollektivsektorene på 90-tallet. Både tilpasning til EØS-avtalen og norske myndigheters egne mål om en mer kostnadseffektiv og konkurransedyktig kollektivsektor har ligget bak målet om sterkere konkurranse. Virkemidlene har vært konkurranseutsetting gjennom anbudsordninger og lettere markedsadgang i buss- og lufttransport. Myndighetenes ulike roller som produsent, infrastruktureier og kontrollør er blitt atskilt, og virksomhetene har fått større forretningsmessig frihet. Passasjerene har opplevd prisfall på mange flyreiser, og flere avganger å velge mellom. På landjorda er ekspressbussene kommet som et supplement til jernbanen, og valgmulighetene har økt. I den lokale kollektivtransporten og på jernbanen er liberaliseringen kommet atskillig kortere.

Selv om de fleste aktørene i kollektivtransporten ikke lenger er en del av staten eller fylkeskommunen som juridisk person, er det utvilsomt at både stat og fylkeskommune har et ansvar for kollektivtransport. At staten eller fylkeskommunen har et ansvar for at det finnes et kollektivtilbud betyr ikke at de må eie og drive alle kollektivtilbudene selv. Ansvaret utøves på en annen måte nå enn for bare få år siden.

Rettighetsfesting i omsorg og helsesektoren

Rettighetsfesting har vært et sentralt virkemiddel både i omsorgssektoren og helsesektoren. På 1980-tallet økte kritikken mot måten de kommunale velferdstilbudene ble organisert og utført på. Det var misnøye blant folk med køer og sviktende kvalitet. Både brukere, pårørende og fagfolk krevde forbedringer, og gjennom stadig mer pågående medier, fikk de betydelig oppmerksomhet. Kritikken handlet også om at velferdsprodusentenes interesser fikk for stor oppmerksomhet i forhold til dem systemet var ment å skulle tjene, nemlig innbyggerne, og mange mente at den kollektive og universelle innretningen på velferdstjenestene gikk på bekostning av individuelle ønsker og behov. Myndighetene svarte på kritikken ved å gi brukerne klarere rettigheter gjennom forvaltingsloven, kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven, og gjennom å sette ambisiøse mål for utbygging av flere og bedre tjenester.

90-tallet var preget av en økende misnøye med helsetjenestene. Det var avdekket store forskjeller i ventetider mellom fylker og mellom ulike fagområder. Det ble i tiltakende grad satt fokus på pasientens rettigheter og valgfrihet. Ventetidsgarantier ble innført. Erfaringene med ventetidsgarantien var blandet. Resultatet ble en styrking av garantien. Etter hvert ble fritt sykehusvalg lovfestet, og retten har gradvis blitt gjort mer reell bl.a. gjennom at fritt sykehusvalg også skal omfatte de private aktørene som har avtale med

de regionale helseforetakene. Spesialisthelsetjenesten pålegges å fastsette en konkret, individuelt vurdert frist for når retten til nødvendig helsehjelp senest skal være oppfylt. Dersom pasientens rettighet ikke oppfylles innen utløpet av fristen, skal fristoverskridelsen ha som konsekvens at pasienten får en subsidiær rett til spesialisthelsetjeneste privat eller i utlandet. Sikring av helsetjenester til befolkningen ivaretas ikke lenger gjennom at det enkelte sykehus får et geografisk monopol, men gjennom at pasienten selv får velge hvilket sykehus hun vil behandles på.

Som borger og kunde er det vesentlig at vi har innflytelse på utformingen og innholdet i det tjenestetilbudet som gis. Den innflytelse vi som borgere og kunder får gjennom større rettighetsfesting og fritt leverandørvalg kan karakteriseres som en styrke for demokratiet.

Sett fra borgerens ståsted blir hvem som leverer tjenesten mindre viktig når det er knyttet rettigheter til hva tjenesten skal inneholde og når tjenesten skal leveres. Når vi som borgere utstyres med rettigheter er det like naturlig at vi protesterer når de ikke innfries. At domstolene har fått en sterkere rolle i håndhevingen av slike rettigheter vil mange oppfatte som en styrke, som en understrekning av at politikerne mener alvor når de rettighetsfester tjenester i lovverket.

Endringer i offentlig tjenesteproduksjon – konsekvenser for makt og demokrati

Makt har blitt flyttet fra tjenesteleverandør til bruker gjennom større kundefokus, valgfrihet og individuell tilpasning av tjenestene. Dette har i mange tilfeller gitt større mangfold og bredere tjenestetilbud. I forhold til de utformingen av de enkelte tjenestene har den politiske styringen trukket seg tilbake, så sant tjenestene fyller fastsatte minstekrav. Den politiske styringen overfor tjenesteleverandørene har funnet nye virkemidler, og har blitt mer overordnet og prinsipiell. Dette mener vi er en styrkning av demokratiet.

2. Arbeidslivsorganisering

(Til kap 4.5)

Utredningen har i kap 4.5 beskrevet utviklingen i norsk arbeidsliv gjennom de siste 10 årene. I stort er vi enige i denne beskrivelsen, men ønsker å knytte noen utfyllende kommentarer til den.

Framveksten av sterke arbeidstakerorganisasjoner knyttet til enkelte utdanninger eller profesjoner har ført til at vi har fått organisasjoner som i liten grad behøver å ta helhetshensyn, f.eks. i forhold til nasjonaløkonomien. Disse organisasjonene organiserer ikke grupper som arbeider i konkurranseutsatt virksomhet, og som dermed vil bli direkte rammet av høy rente eller sterk krone. Dersom disse organisasjonene får gjennomslag for sine krav, vil det bli tydelig for andre grupperinger at moderasjon ikke lønner seg. Dermed har man et eksempel på "almennings tragedie", der det for alle hadde vært best med lav lønnsvekst og stabil økonomi. Når noen lykkes i å oppnå høy lønnsvekst, vil derimot alle andre bli tapere dersom de ikke også kjemper for det. Dette kan trolig forklare mye av svekkelsen av den norske arbeidskraftens konkurranseevne i de siste årene.

Ellers påpekes det i utredningen at arbeidskraft med høy utdanning er lavt lønnet i Norge. Dette kan være en riktig observasjon, men vi vil i den sammenhengen hevde at utdanning i seg selv i liten grad er en målestokk på arbeidskraftens verdi. Det er den

anvendte kompetansen som gir grunnlaget for verdiskapning, og som en følge av det, belønning av arbeidskraften. Man kan ha lav utdannelse og høy verdi i arbeidsmarkedet, og omvendt.

3. Likestilling

(Til kap 8)

I kapittel 8 fremgår det at det til tross for en rekke sentrale tiltak knyttet til å fremme likestilling og likelønn, er det fremdeles lang vei å gå. NAVO vil understreke betydningen av at arbeidet med å fremme likestilling og likelønn i arbeidslivet må ta utgangspunkt i den enkelte virksomhet. Kvinner har nesten systematisk lavere lønn enn menn. Lønnsforskjeller som ikke har noen annen forklaring enn kjønn handler i stor grad om holdninger. For å ta fatt i likestillings og likelønnsutfordringene må problemene avdekkes og virkemidlene må målrettes i forhold til det som er problemet. Nettopp fordi utfordringene først og fremst dreier seg om holdninger og adferd, er virkemiddelet ikke endringer av systemer - eller konkrete, sentrale tiltak. Skal det skapes nye lønnsmessige relasjoner, må det skje en parallell holdningsmessig forankring. Dette kan bare skje *på den enkelte arbeidsplass*. Dermed må likelønnsutfordringene møtes nettopp der og angripes med presisjon. Og utfordringene er store:

- Flere kvinner må rekrutteres til høyere stillinger
- De markedsmessige vurderinger må skje på samme måte for kvinner som for menn.
- Kvinnenes kompetanse må vurderes på samme måte som menns kompetanse i arbeidsmarkedet.

NAVO vil fremheve betydningen av at ansvaret plasseres der virkemidlene er og der det er mulig å definere problemet og finne løsninger som treffer.

4. Forslag til endringer i makt- og demokratiforholdene

Høringen inviterer til innspill i forhold til endringer i makt- og demokratiforholdene i Norge. Denne anledningen vil vi benytte til å spille inn to forhold der det organiserte arbeidslivet har mye makt. Vi understreker at vi støtter opp under de to arbeidskampvirkemidlenes legitimitet i et demokratisk samfunn. Samtidig vil vi peke på konsekvenser av maktmidlenes styrke som kan medføre at vi får samfunnsmessige endringer som ikke er ønskelige når man ser på samfunnet som en helhet, og som ikke hadde blitt vedtatt av folkevalgte organer. Det ene forholdet er knyttet til måten mange sosiale reformer blir innført på. Det andre er knyttet til arbeidskamp som rammer mange for å framtvinge endringer der en liten gruppe tilgodeses.

Innføring av sosiale reformer

Mange sosiale reformer har blitt innført som et resultat av den norske frontfagsmodellen for gjennomføring av lønnsforhandlinger. I de senere år kan vi peke på utvidet ferie, etter- og videreutdanningsreformen, avtalefestet pensjon og lovfesting av tjenestepensjon. En kilde til demokratisk underskudd er at disse reformene i hovedsak bare har kommet det organiserte arbeidslivet til gode. En annen slik kilde er at de har blitt til gjennom forhandlinger innenfor et tariffområde og deretter blitt overført til resten av det organiserte arbeidslivet. Dette kan lett føre til at de totale samfunnsmessige konsekvensene i liten grad blir belyst. Derfor kunne det, etter NAVOs mening, vært en utvidelse av demokratiet at slike reformer ble behandlet i folkevalgte

organer og kom hele arbeidslivet til gode. Dette ville i så fall kreve en frikobling fra lønnsforhandlingssystemet for omfattende sosiale reformer, slik at disse vedtas i Stortinget, heller enn at de avgjøres i en sen nattetime på Riksmeklingsmannens kontor.

Arbeidskampen som virkemiddel

Arbeidskamp er et sterkt virkemiddel, som har store samfunnsmessige konsekvenser. I et samfunn der produksjon og leveranse av varer og tjenester i økende grad er organisert i kjeder, slik at de forskjellige leddene er avhengige av hverandre, kan arbeidskamp i et ledd ramme hele kjeden. Dette kan gi store kostnadmessige og sosiale konsekvenser. Samtidig kan arbeidskamp innen svært få funksjoner, som kanskje omfatter bare noen få personer knyttet til viktig samfunnsmessig teknologi og infrastruktur, lamme disse og ramme mange uskyldige tredjeparter. Dette gir uforholdsmessig stor makt til få aktører, som kan bruke trusselen om arbeidskamp for å tvinge gjennom fordeler til sin egen gruppe. Derfor kan det være behov for å belyse konsekvensene av arbeidskamp i større bredde.

NAVO foreslår derfor at det settes i gang et forskningsprosjekt som har til hensikt å belyse arbeidskampen i større bredde, inkludert det faktum at arbeidskampen i alle tilfeller siden 1986 har blitt initiert av arbeidstakersiden. Det er således interessant å belyse eventuelle asymmetriske maktforhold og hvilke konsekvenser disse kan få for demokrati, velferd og fordeling. Prosjektet bør gjennomføres utenfor partenes innflytelse, for søke objektivitet i konklusjonene.

Norad

Norad er en av mange institusjoner som er bedt om å gi en høringsuttalelse til sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Norad som direktorat har hatt som hovedoppgave å forvalte deler av utviklingssamarbeidet og være faglig rådgiver i utviklingsspørsmål. Norads erfaringsgrunnlag vil derfor være hentet fra bistandsland og ikke fra norske forhold. Norad har valgt å lese sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen som en veileder for å "måle" vår demokratiforståelse i Norge opp mot hva vi gjør i utviklingssamarbeidet. Norads kommentarer er knyttet til rettighetsbasert utvikling og til støtte til frivillige organisasjoner.

- *Norad har særlig merket seg diskusjonen om forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt, ikke minst diskusjonen om forholdet til internasjonale menneskerettigheter. Vi konkluderer med at Norad oppfatter at rettighetsbasering er en del av en internasjonal trend som reflekteres i strategier hos både bilaterale og multilaterale givere. Langt på vei er dette også en tilnærmingstype som reflekteres i landenes egne utviklingsplaner. Maktutredningen ser Norge som en isolert tilfelle, og man burde forholdt seg til den internasjonale diskusjonen om temaet.*
- *De dilemmaene Maktutredningen peker på i organisasjonsutviklingen er relevante for en bistandstilnærming. Selv om observasjonene er gjort med basis i Norge kan de lett la seg oversette til andre land.*

I følge nåværende instruks er Norads hovedoppgave å:

- bistå Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene med faglig rådgivning på det utviklingspolitiske området

- bistå Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i arbeidet med kvalitetssikring av norsk utviklingssamarbeid
- initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer av utviklingssamarbeidet
- forvalte tilskuddsordninger på utviklingsfeltet i henhold til årlig tildeling fra Utenriksdepartementet

Regjeringen har nylig lagt frem en stortingsmelding (St.meld.nr.35) 2003 -2004), ”Felles kamp mot fattigdom”. Meldingen er en oppsummering av innsatser og strategier i norsk utviklingssamarbeid. Denne meldingen bør derfor sammenholdes med sluttrapporten fra Maktutredningen, ikke minst for å bedre forstå bistanden som en del av Norges humanitære innsats.

Norad har valgt å kommentere to temaer, forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt og utvikling av organisasjonene. Disse temaene, oversatt til bistandsterminologien, blir diskusjonen om **rettighetsbasert utvikling** og **støtte til sivil samfunn**. Dette igjen er stikkord som må settes inn i en større sammenheng og faller under et av hovedsatsningsområdene for norsk bistand, nemlig støtte til ulike styresetttiltak. Norads rolle er å gi råd på feltet og påse at hensynet til godt styresett og gjennomføring av menneskerettslige prinsipper er ivarettatt i norsk bistand.

I Stortingsmelding nr. 35 gis anvisning på hva styresett er og hvilke grunnleggende trekk som gjør et styresett til et godt styresett. Det heter, ”Blant de viktigste er lovgivende institusjoner med legitimitet og folkelig forankring, organisering av statens sentrale institusjoner på en måte som respekterer maktfordelingen mellom utøvende og lovgivende myndighet, så vel som rettsvesenets uavhengighet og ivaretagelse av sentrale rettsstatsprinsipper...

Korrupsjonsbekjempelse er også et sentralt element i godt styresett. Respekt for kvinners rettigheter og mulighet til bred deltakelse i samfunnslivet, samt kvinners representasjon i styrende organer, må inkluderes i arbeidet med godt styresett.”

Rettighetsbasert utvikling

Norad har særlig merket seg diskusjonen om forholdet mellom folkemakt og domstolsmakt, ikke minst diskusjonen om forholdet til internasjonale menneskerettigheter.

Det er norsk utviklingspolitikk å bidra til at menneskerettighetene gjennomføres i våre samarbeidsland og fremme en rettighetsbasert utvikling. Norad har argumentert med at tilnærmingen gir folk og interessegrupper en juridisk plattform og større legitimitet for å hevde sine krav. Når staten gjennomfører sine forpliktelser er det annerledes enn at staten gjør så godt den kan i en velferdspolitik. Den vil også kunne trekkes til ansvar dersom pliktene ikke oppfylles. Det er også en diskusjon om hvorvidt menneskerettighetene gir mottakerlandene et argument for at giverlandene har internasjonale forpliktelser. Videre bidrar prinsippet om likhet og ikke- diskriminering til å sette fokus på intern politikk, for eksempel svake grupper.

Selv om alle rettighetene i prinsippet er like viktige, kan statene langt på vei selv bestemme hva de skal prioritere å arbeide med. Menneskerettslige prinsipper gir anvisning på å prioritere innen de økonomiske mulighetene staten har. Staten må da utvikle planer og mål, basert på etterprøvbare indikatorer for hvordan forpliktelsene skal gjennomføres. Videre er det en forutsetning at det finnes institusjoner som kan passe på

at staten gjør jobben sin. Dette er uavhengige domstoler, ombud osv. Givernes utfordring er å støtte landenes menneskerettighetsforpliktelser og utviklingsplaner. Denne tilnærmingen er en videreføring av operasjonalisering av mottakeransvaret.

All utvikling (og ikke bare utvikling betalt med bistandsmidler) skal være basert på de normer og verdier som er nedfelt i menneskerettighetene. Statene har en plikt til å respektere, beskytte og gjennomføre menneskerettighetene. Summen av en utviklingspolitikk som er basert de ulike konvensjoner om sosiale, kulturelle, politiske og økonomiske rettigheter er en rettighetsbasert utvikling. Videre stiller menneskerettighetene krav til selve utviklingsprosessen. Prinsippet om "deltakelse" er helt sentralt og bør i sær omfatte berørte grupper. En rettighetsbasert politikk kan derfor være å sette disse gruppene i stand til å delta i utforming av politikk.

Rettighetstilnærmingen er et middel for å fremme en kvalitativ "god" utvikling. Menneskerettighetene gir en normativ ramme hvor man for eksempel sier at økonomisk vekst må foregå med respekt for arbeidslivsstandarter gitt av ILO. Dette innebærer blant annet forbud mot utnyttning av barn som billig arbeidskraft. Erfaringsmessig har også kvinnekonvensjonen vist seg nyttig som et middel til å fremme likestilling, som ILO konvensjonene 169 gir legitimitet til å ta opp urfolksspørsmål.

Parallelt forsøker man gjennom norsk bistand å bidra til å bygge institusjoner som støtter opp om gjennomføring av rettighetene. Dette kan være støtte til justissektoren, nasjonale kommisjoner for menneskerettigheter, riksrevisjoner og andre "vaktbikkje"-institusjoner. Man arbeider altså med rettighetstilnærmingen og institusjonstilnærmingen samtidig. Dette oppsummeres gjerne som støtte til gjennomføring av menneskerettigheter og styrking av demokratiet.

Betyr denne tilnærmingen at norsk bistand bidrar til å flytte makt fra de folkevalgte organer til domstolene? Eller over i et slags multilateral rom langt vekk fra de folkevalgte organer? Selv om Norad kan se innvendingene, vil vi likevel argumentere for at tilnærmingen gir en merverdi i bistandssamarbeidet.

Norad oppfatter at rettighetsbasering er en del av en internasjonal trend som reflekteres i strategier hos både bilaterale og multilaterale givere. Langt på vei er dette også en tilnærming som reflekteres i landenes egne utviklingsplaner. Maktutredningen ser Norge som et isolert tilfelle, og man burde forholdt seg til den internasjonale diskusjonen om temaet.

Støtte til sivil samfunn.

Norads støtte til det sivile samfunn komplimenterer den bilaterale bistanden og støtten til næringsutvikling og handel, og er med på å skape synergi mellom tiltakene – og dermed en øket utviklingseffekt. Formodningen er at når staten, næringslivet og det sivile samfunn samspiller, skapes det bærekraftig utvikling.

De nye retningslinjene for støtten til de frivillige organisasjonene, reflekterer en dreining fra behovsbaserte innsatser til rettighetsbasert bistand. Man forsøker å finne fram til samarbeidspartnere som har påvirkningskraft eller som har evne til støtte fattiges muligheter til organisering.

Støtten til norske frivillige organisasjoner er basert på en overbevisning om at organisasjoner med forankring i norske tradisjoner og samfunnsliv har gode

forutsetninger for å bidra til samfunnsbyggende virksomhet i samarbeidsland. Det er likevel viktig å huske på at sivil samfunn er en historisk realitet i de fleste land, og at vår forståelse av organisasjonene må prøves i den lokale konteksten.

Norad ser tendenser til at den folkelige forankringen i de norske organisasjonene svekkes og "profesjonaliseringen" øker. Dette blir tydelig hvor organisasjonene får rene oppdrag av bistandsmyndighetene, samtidig som at kravet til økonomiske egenandeler frafalles.

Maktutredningen (kap 4.3) peker på at frivillige organisasjoner i mindre grad enn før er et bindeledd mellom enkeltindividet og det politiske systemet i Norge. Noe av begrunnelsen for å støtte sivil samfunn i samarbeidsland er nettopp for å lage denne koplingen. Men de samme dilemmaene som man ser i Norge er like tydelige i de organisasjonene som mottar norsk støtte. Mange "NGOer" vil være organisasjoner med sterke ledere og med sterk personfokus, men med begrenset medlemsmasse. Ofte vil en karriere i en NGO utgjøre en alternativ plattform til en politisk karriere, i andre tilfeller en videreføring av en politisk karriere.

Samtidig kan NGOene være effektive leverandører både av råd og tjenester. Disse problemstillingene blir tydelige i prosesser rundt de utarbeidelse av nasjonale fattigdomsstrategier (Poverty Reduction Strategies, PRSP) som involverer sivil samfunn. Det er lettere å knytte til seg NGOer som behersker bistandsspråket og systemene, enn å finne de egentlige representative, folkelige uttrykkene. Vi ser også eksempler på at disse prosessene kan foregå uten tilstrekkelig involvering av folkevalgte organer, for eksempel parlamentene. Siden planene gir sterke føringer på bruk av offentlige midler, kan dette få negative konsekvenser for demokratiutviklingen. I denne sammenhengen er det viktig å støtte organisasjoner med kritiske røster. "Profesjonaliseringen", i betydning av at organisasjonene er helt bistandsavhengige, kan skape en uheldig sammenkopling av interesser.

Vi kan konkludere med at de dilemmaene Maktutredningen peker på i organisasjonsutviklingen er relevante for en bistandstilnærming. Selv om observasjonene er gjort med basis i Norge kan de lett la seg oversette til andre land.

Norges Bank

Vi viser til høringsbrevet 1. desember 2003. Sentralbanken som institusjon vil ikke avgi uttalelse om sluttrapporten fra Maktutredningen.

Norges Fiskarlag

1. Bakgrunn

Viser til mottatt høringsbrev fra Statsministerens kontor, datert 1. desember 2003, hvor høringsinstansene blir 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.*

2. Høringsbehandling av saken.

I behandlingen av saken har Norges Fiskarlag hatt saken ute til høring i organisasjonsapparatet. Den ordinære høringen har gitt følgende, kort sammenfattede tilbakemeldinger:

- Utredningen gjenspeiler styrings- og maktstrukturen i dagens samfunn.
- Regjeringens og Stortingets forhold til EU-overkjøring av norsk lov- og regelverk.
- Avstand mellom valgresultat og hvem som får ansvar for styring bidrar til å redusere valgdeltakelsen.
- Privatisering av offentlige oppgaver skifter fokus fra samfunnseffektiv til kostnadseffektiv.
- Egenkontroll og sjøfinansiering undergraver offentlige tjenester og brukerbelaster tjenester, med ansvarspulverisering som følge.
- Utvikling med konsekvens: økende forskjell mellom folk.
- Ønskelig: - klare definerte politiske partiplattform.
- Mer forutsigbar næringspolitikk som grunnlag for sikrere planlegging.
- Påviste endringer i vilkårene for folkestyret skaper problemer også for fiskerinæringa gjennom overdrevne og til dels lite målrettede krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, førevarprinsippet m.v.
- Folk nedprioriterer organisasjons- og politisk deltakelse.
- Samfunns- og enkeltsaker blir for komplisert.
- Pressegruppene får større innflytelse på "fiktive" grunnlag.
- Viktige at Norges Fiskarlag bidrar til denne debatten.
- Fortsatt korporativ elementer i forvaltningen, som inkluderer Norges Fiskarlag som organisasjon, men økende konkurranse fra andre typer organisasjoner og annen lobbyvirksomhet.
- Internasjonale avtaler bindende for norsk rettsorden. Viktigst: EØS-avtalen som kan overstyre norsk lovverk. Fiskeripolitikk unntatt. Skifte av fokus fra politikk til jus.
- Andre internasjonale avtaleverk (eks. havrettsspørsmål) også bindende for fiskeripolitikken. Problematisk at økende avstand mellom beslutningstakerne og yrkesutøverne kan få negativ innflytelse på regelverkets legitimitet.
- Maktutredningen bekrefter hvor avgjørende det er for fiskernes fremtidig evne til å posisjonere seg under nye betingelser, at de samordner sine interesser gjennom evt. felles organisasjon.

Se for øvrig vedlagte notat, **vedlegg 1 og 2** for mer utfyllende beskrivelse.

3. Sentrale problemstillinger sett fra Norges Fiskarlag.

3.1. Innledning

Fiskerne er integrerte i aktører i norsk samfunnsliv og samfunnsutvikling:

- ❖ som bærere av en spesifikk næring

- ❖ som forvalter av en i nasjonalt og internasjonalt sammenheng betydningsfull sjøleproduserende naturressurs.
- ❖ Som verdiskapere heimehørende i et spredt bosettingsmønster langs hele norskekysten.
- ❖ Som konkurrenter med andre interesser:
 - på det globale matvaremarkedet
 - om arbeidskraft, kompetanse og kapital.
 - arealer til å drive en arealekstensiv virksomhet.
 - mot forurensning og forøpling av havet/havene.
 - om forståelse for selve næringsutøvelsens konsekvens: fangst av levende fisk for produksjon av mat.

I konkurranse med andre interesser som har/kan få helt avgjørende innflytelse på fiskernes næringsutøvelse, og legge avgjørende føringer for framtidig generasjoners utviklingsmuligheter er det nødvendig å forstå endringene i rammevilkår for å komme i inngrep med dem.

Dvs. være aktive deltakere som premissleverandører i endrings- og utviklingsprosessene.

3.2. Maktutredninger og fiskerne

Fiskerne har bygd to viktige organisasjonssystemer som har gitt dem til dels betydelig innflytelse på utviklingen i næringa:

1. Norges Fiskarlag

som har samlet samordnet og målrettet fiskerne som fagorganisasjon.

Fikk stor betydning som inntakt organisasjon etter krigen, klar til å bistå de statlige myndighetene i gjenoppbyggingen på kysten. Formalisert gjennom Hovedavtalen med staten i 1963, da Norges Fiskarlag fikk mandat til å forhandle med staten om årlige fiskeritavtaler på vegne av hele næringa.

Dette organisasjonssystemet er basert på representativt valgt beslutningsorgan, som arbeider innenfor allmengyldige demokratiske organisasjonsprinsipper.

2. Salgsorganisasjonen

som gir fiskerne, primærleddet, rett til å organisere omsetningen av fisk på første hand. Ordningen er hjemlet i Råfiskloven, og praktiseres etter offentlig godkjente vedtekter og er underlagt offentlig kontroll.

I den første maktutredningen fra tidlig på 1970-tallet, ble koblingen mellom sterke næringsorganisasjoner og det offentlige maktapparatet sterkt fokusert og kritisert. Daværende Maktutredning fikk stor betydning som ideologibyggende for den politiske og samfunnsmessige utviklingen etterpå. De næringsorganisasjonene som kom klartest i skuddlinja var primærnæringene, og tiltak ble gradvis satt i verk for å svekke deres innflytelse.

Den nye maktutredningen gir også klarer signaler på en rekke områder som er av betydning for fiskerne. Med utgangspunkt i mandatet fra Stortinget, ble det bl.a. utarbeidet en rammeplan for arbeidet som gir tydelige pekepinner i så måte:

- Analyser av maktbegreper og demokrati
- Analyser av globaliseringens virkninger for Norge

- Videreføring av den forrige maktutredningens studier av statsmakt
- Betydningen av desentralisering, regionmakt og lokale maktstrukturer
- Betingelser for kollektivdannelse og organisering
- Deltakelse og makt for ulike sosiale grupper
- Likestillingsprosesser og kjønnsmakt
- Informasjons- og kommunikasjonsprosesser
- Idémakt og identitetsmakt
- Kunnskapsmakt
- Maktstrukturer i næringslivet
- Makt og demokrati i arbeidsmarkedet og på arbeidsplassene

3.3. Problemstillinger med direkte betydning for fiskerne.

Med utgangspunkt i sammenfatningen av maktutredningens arbeid i NOU 2003:19, kan det konkretiseres en del nøkler til å forstå at dette er av direkte betydning for utviklinga i fangstleddet i norsk fiskerinæring.

Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer.

Fisk er en nasjonal ressurs, og forvaltes i global sammenheng. Fiskerne er en liten yrkesgruppe og vil alltid bli i mindretall i alle typer offentlige representativt valgte beslutningsorgan. (Jfr. hovedtema på konferansen "Forvalteransvar og ressursforvaltning i fiskeri og landbruk", 03.06.2003 i Oslo).

Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer vil i høyeste grad kunne påvirke arbeidsvilkårene for fiskerne som yrkesgruppe.

Samtidig blir det i Maktutredningen påpekt at:

Departementenes rolle som politikktutformende organer forenkles ved at iverksettende fagetater skilles ut. Samtidig bygges det opp nye og mer selvstenige tilsynsorganer. Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparat som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten. Dette skaper en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksetting og kontroll.

De forvaltningspolitiske reformene har ført til at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Generelle mål gir mer plass for skjønsmessig tilpasning, og spillerommet er særlig stort for selskapsledere i markedsrettede foretak. I teorien skal politikken fastsette de overordnede politiske rammene og uavhengige tilsyn som skal holde den fristilte virksomheten på plass. Det som foregår i praksis er at makt forskyves til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter. (NOU 2003:19, s. 19).

Asymmetri mellom organisasjonstygde og politisk gjennomslag.

Mulighetene for samordnet, organisert innflytelse for fiskernes interesser, er i tillegg utsatt for samme type belastninger og utfordringer som andre typer politiske og demokratiske organisasjoner med langsiktige mål og arbeidsformer.

Assymetrien mellom organisasjonstygde og politisk gjennomslag førte til at medlemsrekruttering og sosialisering mistet en del av sin betydning. Når det ikke lenger var gitt at medlemstunge organisasjoner hadde mest å si, kunne organisasjonene trimmes, strømlinjeformes og effektiviseres. Det ble viktigere å ha gode strategier og opinionsdannere enn en stor medlemsmasse – som etter hvert framsto som en utgiftspost. Tendensene til sentralisering og profesjonalisering ble forsterket ved at mange organisasjoner fikk mindre bruk for medlemmer for å sikre økonomien sin, fordi staten eller private sponsorer ga mer økonomisk støtte. Medlemsrollen kom med andre ord under press. Dette fikk etter hvert konsekvenser for hvordan folk valgte å organisere seg og dermed for hvordan det enkelte menneske var koblet til storsamfunnet. (NOU 2003:19, s. 22).

Og videre:

Deltakerne må føle at de kan utrette noe og at innsatsen må føle at de kan utrette noe og at innsatsen har konkrete effekter. Ytelse, det vil si langsiktig organisatorisk engasjement med usikre eller lite synlige virkninger, tilfredsstiller ikke behovet for rask individuell tilbakemelding. (NOU 2003:19, s. 23).

Derfor ser vi at idèrettede og politisk orienterte lag utgjør en stadig mindre del av organisasjonssamfunnet. Deltakelseskulturen erstattes av aksjonskulturen. (NOU 2003:19, s. 23).

I det store og hele har markedsrettingen av offentlig virksomhet bidratt til å svekke den formelle korporative organiseringen. (NOU 2003:19, s. 24).

Rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen.

Fiskerne er aktører og deltakere i en gjennomregulert detaljstyrt og grundig kontrollert næring. Regelverket har i tillegg ofte sin bakgrunn og begrunnelse med utgangspunkt i helt andre forhold enn de som preger norske fiskeres hverdag: ILO, IMO, CITES for å nevne noen.

Fiskerne må i sin næringsvirksomhet forholde seg til det som blir beskrevet på følgende måte:

Norsk rett er i økende grad blitt internasjonalisert. Denne utviklingen har bidratt til at domstolenes makt har økt 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. (NOU 2003:19, s. 32).

Samtidig foregår det en ”amerikanisering” av rettspraksis, der:

Rettsvesenet overtar for det politiske systemet i interessekampen både for enkeltindivider og grupper. (NOU 2003:19, s. 32).

Framtiden kan komme til å inneholde rettskrav mot fiskere som vi i dag knapt har fantasi til å forestille oss.

Omfattende konsentrasjonsprosesser.

Den generelle næringsutvikling kjennetegnes av omfattende konsentrasjonsprosesser.

De samme utviklingstrekkene blir også tillagt fiskeriflåten:

Utnyttelsen av fellesressurser som fisk og fossekraft er i ferd med å bli privatisert og konsentrert på få hender. Samtidig presses landbruket tilbake av internasjonale handelsregimer. (NOU 2003:19, si 33).

Og ytterligere spesifisert:

Fisk er også en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å akseptere utviklingen av kapitalkrevende stordrift, med sterke organisasjoner som støtte. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisket hviler på eksklusiv tildeling av ressursene som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige. (NOU 2003:19, s. 33).

Statens styringsambisjoner på retrett de siste tiårene.

Alt innenfor en utvikling som er kjennetegnet ved at:

De siste to tiårene har statens styringsambisjoner vært på retrett. Markedsprosesser har fått økt betydning. Fra midten av 1980-tallet ble kredittpolitikken liberalisert. Selektive støttetiltak for utsatt industri ble innskrenket. Statseid industri ble nedlagt eller omstrukturert. Statlige oppgaver ble kommersialisert og delprivatisert. Styringen med internasjonale kapitalbevegelser ble i praksis avskaffet med EØS-medlemskapet fra 1994. Den friere stillingen for Norges Bank fra midten av 1990-årene har løftet rente- og kredittpolitikken ut av den direkte koblingen til det politiske systemet. (NOU 2003:19, s. 35-36).

Det blir bl.a. konkludert med at:

Statens muligheter for styring er svekket fordi styringsredskapene ikke er tilstede på samme måte som før. Også internasjonale kapitalbevegelser svekker statens styringsevne i næringslivet. Globaliseringen reduserer ikke bare statlig styringsevne, men skaper også større økonomiske ulikheter. (NOU 2003:19, s. 36).

3.4. Konklusjon

Raske samfunnsendringer har endret vilkårene for fiskernes virksomhet i betydelig grad.

Endringsprosessene synes langt i fra å ha nådd sitt klimaks.

Maktutredningen inneholder omfattende analyser av sentrale kjennetegn ved og drivkrefter i denne utviklingen.

4. Utfyllende konsekvensanalyse:

”Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn”

Som ledd i arbeidet med høringsuttalelse til Makt- og demokratiutredningen, har Norges Fiskarlag bedt de to forskerne Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel om å foreta en konsekvensanalyse av Makt- og demokratiutredningens konklusjoner for fiskerne og for Norges Fiskarlag som organisasjon. **(vedlegg 3.)**

Rapporten fra Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel påpeker en rekke sentrale problemstillinger angående fiskernes posisjon, status og muligheter som organiserte nærings- og samfunnsaktører i forhold til Maktutredningens analyser.

Det etterfølgende er en sammenfatning av rapporten.

4.1. Den forrige maktutredningen (1972)

Fokuserte bl.a. på organisasjonens plass i forhandlingsøkonomien, der staten ble sittende med ansvaret, mens næringsaktørene ble unndratt markedets dom.

Sektorisering umuliggjorde helhetlig politikk, og interesseorganisasjonenes status ble omdefinert fra å være sentrale medspillere i samfunnsutviklingen til å ha hovedfokus på å fremme særinteresser, på fellesskapets bekostning.

”Denne analysen hadde røtter nasjonalt. Det pågikk en revurdering av økonomisk teori, og ikke minst et ideologisk skifte hvor markedsløsninger skulle tas i bruk.

Gjennom de endringsprosessene som fulgte kom det imidlertid igjen til syne at så vel blandingsøkonomien som organisasjonsdemokratiet hadde noen verdifulle sider, og at markedsløsningene skapte institusjonelle tomrom. At markedet krever eksternt regelverk og kontrolltiltak skulle snart komme til syne.

Makten forskyves på tre måter ved å bygge ned forhandlingsøkonomien, og redusere organisasjonens rolle. For det første er det småprodusenter som er de organisasjonsavhengige, og når organisasjonenes rolle reduseres forskyves makten mot de store aktører. For det andre blir de politiske arenaer aktivistsutsatt. For det tredje erstattes den rådgivning og den kompetanse organisasjonene bidro med av ”nøytral” rådgivning og kompetanse fra eksperter og konsulenter. Mange av de beskrivelser det nye makt- og demokratiprojektet gir, er negative konsekvenser av de endringer det forrige maktprosjektet anviste.”

4.2. Den nye maktutredningen.

Konklusjonen er enkelt formulert: ”Folkestyret er en regjeringsform i forvitring, snarere enn omforming”.

De sentrale karakteristikkenes – ”folkestyrets forvitring” og ”statens fragmentering” – er knyttet til globalisering, utbredelse av markedsmekanismer i styre og stell og en økende rettsliggjøring både nasjonalt og internasjonalt.

Grunntonen er pessimistisk: mulighetene for styring og fellesskapelige løsninger tuftet på folkevalgte organer og folkelige organisasjoner er redusert:

- Politikk i tradisjonell forstand er på vikende front – ”stemmeseddelens politiske kjøpekraft er redusert”.
- Partier og tradisjonelle organisasjoner har dermed ikke lenger samme rolle som kanaler for bred og langsiktig mobilisering.

- Brede folkebevegelser og valg som kanal for politisk innflytelse er på vikende front i forhold til aksjoner og øyeblikksorganisering.
- Den korporative kanal er svekket – tradisjonell næringsorganisering har ikke lenger samme mobiliserende kraft og innflytelse i samfunnet som før.

Dette skjer samtidig med en rekke andre prosesser:

- Dereguleringsbølgen som har gått over den vestlige verden siden 1980-tallet er markert også i Norge. Markedet er kommet inn som sentral styringsmekanisme, og har vært en ledetråd i forvaltningsreformene de senere år. Dette er grunnleggende for tesen om ”den fragmenterte staten”, der politikk er erstattet av marked.
- Forbindelseslinjene mellom Regjering og Storting er preget av en lang periode med mindretallsparlamentarisme og medfølgende Stortingsregjering.
- Der en tidligere hadde politisk valgte organer som tok beslutninger, har en nå fristilt og desentralisert myndighetsorganer og tilhørende sentraliserte kontrollorganer. Tilsvarende har en styrket det regionale forvaltningsnivået og virkemiddelapparatet tilknyttet dette.
- Nasjonalstaten forvitrer. Transnasjonalisering av økonomi, politisk styring og rettsystemer gjør at nasjonalstaten som politisk enhet ikke lenger har den autonomi som før. For Norge gjelder dette særlig forholdet til Europa, men også globalt. Det politiske handlingsrommet blir i økende grad definert i internasjonale prosesser.
- I økende grad avgjøres politiske spørsmål i rettssystemene snarere enn gjennom forhandlinger og politiske prosesser i folkevalgte organer. Dette gjelder nasjonalt og internasjonalt og henger sammen med dereguleringen av politikken. Markedet forutsetter privatisering av rettigheter på bekostning av fellesløsninger.
- Skillet lovgivning – lovanvendelse viskes ut. På en rekke saksfelt blir handlingsrommet for en egen nasjonal politikk stadig sterkere beskåret, ved at Norge gjennom internasjonale avtaler forplikter seg til bestemte standarder og inngrep i forhold til samfunnet.
- Massemediene bidrar til at politikken vris mot det dagsaktuelle og personlige, og vekk fra det langsiktige og prinsipielle. Massemediene overfokuserer på enkeltsaker.
- Mediene også kommersialisert og underlagt inntektskrav som undergraver deres rolle som arena for seriøs politisk debatt. I stedet har en fått ”barometerdemokrati” der politikk blir underholdning.

4.3. Endrede rammebetingelser for fiskerne og deres organisasjoner.

Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkelt modell av representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptre i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelse foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen at Norges Fiskarlag fant sin plass i

forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Sentralt i utviklingsbildet i så måte er det at politisk deltakelse er flyttet til iverksettingsfasen. Dette har mange årsaker:

- a. økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser.
- b. overføring av tidligere politisk styrte oppgaver til markeder og markedsaktører.
- c. en internasjonal tilblivelse av regelverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet.
- d. politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengig direktorater. Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske.

Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelige. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politisk atferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon.

Innflytelsesmulighetene er også blitt redusert gjennom nedtrapping av de sektorrelaterte institusjonene.

Kritikken mot sektorpolitikken og de samordningsproblemer som denne medførte så vel i den nasjonale som den lokale politikken, har medført betydelig omorganisering av viktige samfunnsinstitusjoner. På flere nivåer kan en observere at institusjoner som representerte sektorer som landbruk, fiskeri og industri mv. bygges ned.

De korporative sektorstrukturer fungerte som sterke formidlingskanaler for så vel informasjon som kompetanse. Og ga dermed også grunnlag for motivasjon til fortsatt organisatorisk og politisk engasjement blant deltakerne

Disse kanalene er i stadig økende grad blitt fylt av konserner, konsulenter og FoU-institusjoner. Utviklingen har gått fra en representativ sektorkorporatisme til en nasjonal (og multinasjonal) konsernkorporatisme.

Dette er en del av den utvikling Maktprosjektet beskriver, hvor en beveger seg fra en korporatisme hvor organisasjoner som representerte næringssektorer hadde en sentral plass, og over mot en ny form for korporatisme på nasjonalt nivå hvor store konserner inntar sentrale posisjoner. Konserner oppfattes i større grad som representanter for fellesinteresser enn sektororganisasjoner som blir definert som særinteresser. Et nytt maktens triangel utvikler seg mellom statsmakt, konserner og kompetansemiljøer.

Utviklingstrekkene som er beskrevet, endrer rammebetingelsene for organiseringen av fiskerne på flere måter:

- a. Tesen om politikken tilbaketrekking beskriver en utvikling der tradisjonelle politiske kanaler har fått redusert betydning.
- b. I forhold til Fiskarlaget er det et viktig aspekt at aksjonspregede organisasjonsformer har fått større vekt. Øyeblikksorganisering og fokus på enkeltsaker går på bekostning av langsiktighet og helhet.

- c. Utviklingen som ligger bak dereguleringen, fragmenteringen og rettsliggjøring berører fiskerinæringen i betydelig grad.
Reguleringspolitikken er generelt blitt markedsorientert gjennom økende innslag av omsettelighet av for eksempel fiskekvoter og oppdrettskonsesjoner.
Dereguleringen har gitt seg utslag i nedbygging av næringsstøtte og fjerning av lovverk.
Rettsliggjøringen innebærer at internasjonalt regelverk i stadig sterkere grad begrenser handlingsrommet i norsk politikk i forhold til ressursforvaltning og handel. Som småstat har Norge generelt en sterk interesse i sterke og velfungerende internasjonale institusjoner som regulerer staters handlingsrom. Dette reduserer vilkårligheten i en småstats internasjonale omgivelser. Samtidig betyr dette at antall og omfang av forpliktelser en må forholde seg til øker over tid.
- d. Interesseorganisasjoner må forholde seg til forskyvningen fra inputsiden til outputsiden i politiske prosesser og forvaltning. På flere områder betyr det at en står overfor en mer sammensatt og uoversiktlig beslutningsstruktur, og for berørte organisasjoner er det nødvendig å tilpasse seg endringene slik at en ikke henvender seg til postkasser som ikke lenger blir tømt.
Fragmenteringen av politikken har gjort at konkurransen om å være premissleverandør for fiskeripolitikken har økt sterkt – fiskernes organisasjoner er blitt en av mange aktører i denne sammenheng.
- e. Samtidig er det regionale forvaltningsnivået styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional dimensjon, der også regionale aktører spiller en rolle. Når fiskeressursene er knappe vil individualiseringen av fangstrettigheter gi grobunn for at fordelingskonflikter får en regional dimensjon.
I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Oppfatningen av fiskeressursene som en ”nasjonal ressurs” blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering. Den nåværende rolle i fordelingspolitikken er knyttet nettopp til oppfatningen av fiske som en nasjonal ressurs og fordelingen av adgangen til fiske som et teknisk anleggende som løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.
- f. Norsk fiskerinæring er tuftet på to sentrale internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktfylt område, der næringen i økende grad møter problemer knyttet til markedsadgang.
I tillegg til at nasjonal fiskeripolitikk således i økende grad blir påvirket av internasjonale prosesser knyttet til ressursforvaltning og handel, har fiskeripolitikk blitt miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i stor grad har blitt et miljøpolitisk anleggende. I de internasjonale prosessene er fiskeripolitikk miljøpolitikk. Også i forbindelse med handel med fisk gjør miljøhensynene seg stadig mer gjeldende.
Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen på nasjonalt nivå fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelspolitiske og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål

- innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.
- g. Betydningen av avstander blir redusert. Ting skjer raskere enn før. På det økonomiske området gir dette seg utslag i at produksjon av varer og tjenester inngår i globale produksjonsnettverk. Slike produksjonsnettverk kontrolleres i mange tilfelle av multinasjonale selskap som legger stor vekt på vertikal integrasjon av produksjonsprosessene og som lokaliserer ulike deler av produksjon og markedsføring der marginene er størst. Dette gjør seg også gjeldende i forhold til fiskeriene. I økende grad inngår fisk i en global fødevareindustri som er preget av sterke konsentrasjonsprosesser – i Norge er antallet innkjøpspunkter i matvarehandelen i løpet av få år redusert fra 2500 til i hovedsak 4.
 - h. Massemedienes tilbøyelighet til å fokusere på enkeltsaker (helst konfliktfylte), gir en spontan og ofte tilfeldig dagsorden som organisasjoner som fiskernes organisasjoner må forholde seg til. Å skape en profil av en næringsgruppes eller en organisasjons virksomhet i en strøm av spontant genererte enkeltsaker er meget krevende og ressurskrevende.

5. Forståelse av omfanget av endringer: Etableringen av Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge framstår som en helt ny type organisasjonsform i skjæringsflaten mellom det internasjonale og det regionale. Den nye organisasjonen kobler sammen institusjoner som tidligere arbeidet internasjonalt (Eksportrådet og Turistrådet) med institusjoner som i betydelig grad arbeidet regionalt (SND). Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har helt åpenbart også vil få konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.

Etableringen av Innovasjon Norge er et spesielt tankevekkende eksperiment i og med at det er opprettet som et statsseid selskap med formål å: *”fremme lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering”.*

Visjon: *”Vi gir lokal ideer globale muligheter”.*

I vurderingen gjort av Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel heter det (side 13): om etableringen av Innovasjon Norge:

”Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har hatt åpenbart konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.”

Dette er problemstillinger som er utdypet av forsker Peter Arbo i forskningsprosjektet Regional utvikling, i en artikkel om bl.a. innovasjonsplanlegging sett i et mer internasjonalt perspektiv, i tidsskriftet Plan, 2/2004.

Han gir uttrykk for at:

”Når det nå lanseres nasjonale innovasjonsplaner, kan det derfor se ut til å ligge i kortene at den nasjonale innovasjonspolitikken vil ta form av en regionalisert og utvidet næringspolitikk. Innovasjon er i stor grad blitt synonymt med regionalisering. Dersom dette blir tilfellet, kan innovasjonspolitikken komme til å bli en pådriver for en nytegning av det politisk-administrative kartet.”

Sentralt i dette bildet er oppfatningen av innovasjonsplanlegging som det nye, nasjonale plansystemet i vestlige industrialiserte land. Samtidig konstateres det imidlertid at:

”Problemet for de europeiske statslederne er at de er trengt mellom høy arbeidsløshet, aldrende befolkning, kostbare velferdsordninger og manglende økonomisk oppsving. Økt innovasjon framstår som den eneste veien ut. Men siden teknologiutvikling og innovasjon skjer i stadig mer globale produksjonsskjeder og nettverk, reduseres sjansene for å lykkes med tekno-nasjonalistiske strategier.”

I tillegg kommer følgende forhold inn:

”Både for EU og for de enkelte landene vil likevel avveiningene mellom konkurransedyktighet og samhold, mellom vekst og fordeling, bli et kritisk punkt. Hvordan dette håndteres, kan bli avgjørende for Europas framtid. EU er i dag fiksert på det teknologiske kappløpet i forhold til USA. Det konstateres at de tradisjonelle industriarbeidsplassene forsvinner til lavkostland, mens USA har ledelsen i framtidsteknologiene. Siden ”the name of the game” er å kunne lære raskere enn andre og hurtigere få kunnskapene omsatt i markedet, gjelder det å innhente USA:”

Ett av kjerneproblemene med å satse på innovasjonsplanlegging som hovedstrategi for å møte framtidige utfordringer, er imidlertid at hvis alle prøver å ri den samme hesten samtidig sier det seg sjøl at sjansen for å bli blant de utvalgte som lykkes er forholdsvis liten:

”Alle land og regioner ønsker å gjøre seg gjeldende innenfor et lite antall framtidsteknologier og antatte vekstnæringer, noe som er helt urealistisk. Satsingen på high tech får derfor ofte preg av bygging av luftslott.”

For oss synes dermed dette å bli en problematisk strategi for langsiktig samfunnsutvikling.

1. fordi den samme strategien blir valgt i så godt som alle vestlige i-land, og fordi den slik sett gir svært begrensede muligheter for å lykkes.
2. fordi strategien innebærer en omfattende omstrukturering av samfunnsstruktur, institusjoner og funksjonsmønstre som meget lett kan komme til å virke destruktivt i forhold til etablerte næringer, og alternative, mulige former for samfunnsutvikling og næringsutvikling.
3. Strategien impliserer desentralisering/regionalisering av beslutningsansvar i utviklingens navn, og som tidligere påvist ,en ”snarvei” mellom det regionale systemet og de internasjonale markedene på utsida av politisk innsyn og kontroll.
4. For organisasjoner som Norges Fiskarlag, basert på frivillig medlemskap og deltakelse, vil utfordringene i større grad måtte møtes på regionalt nivå. Dvs. en mer kostnadskrevende og ressurskrevende arbeidsform, som kan marginalisere fiskerne fra innflytelse på vilkårene for framtidig næringsutøvelse. En situasjon som forsterkes av at et flertall av fiskerne har et yrke som gjør at de lange perioder er langt bort fra hjemstedet. Fiskerne som yrkesgruppe består dessuten av 12 975 hovedyrkesfiskere. Av disse er det en kvinneandel på 285, dvs. 2,2%. Fiskerne som yrkesgruppe kan derfor, med likestillingsloven i hånd, lett bli ekskludert fra deltakelse i offentlige råd, utvalg og styrer der de normalt burde være representert for å ha innflytelse på politiske vedtak og politiske handlinger med direkte og indirekte innflytelse på deres yrkessituasjon og næringsvirksomhet.

Det begrensede antallet yrkesutøvere vil jo i tillegg forsterke tendensen til manglende representasjon i relevante desentraliserte beslutningsorganer.

6. Maktutredningen innbyr til omfattende politisk debatt om endringer, og om konsekvenser av endringer i demokratiets vilkår.

Flere av de utviklingstrekk som er beskrevet av Maktprosjektet har bidratt til å redusere den innflytelse fiskernes organisasjoner har hatt, både i samfunnet generelt og i forhold til myndighetene spesielt. Også innenfor næringspolitikken har innflytelsen blitt fordelt på andre organisasjoner og aktører.

Det er særlig kombinasjonen av de nye eksterne betingelser og interne endringer i fiskerinæringen som gir dårligere organisasjonsvilkår for fiskerne. De endringer maktprosjektet beskriver har naturligvis også preget utviklingen i fiskerinæringen på en rekke områder, med strukturendringer og reduksjon av tallet på næringsaktører, med endrede betingelser for solidaritet og deltakelse i organisasjonsarbeid.

Norges Fiskarlag er en av de mange og store norske organisasjonene som er bygd på grunnleggende demokratiske prinsipper, og som gjennom dette har kunnet begrunne sin innflytelse i det norsk samfunn. Organisasjonen ble stiftet allerede i 1926, og hovedoppgaven for organisasjonen har hele tiden vært i bidra til å redusere ulike former for risiko ved det å ha fiske som yrke. Organisasjonen organiserer hele spektret av fiskere: mannskap, enefiskere, fiskebåteiere med mannskap og fiskebåtredier.

Den alt overveiende delen av fiskerne har alltid vært knyttet til det som må betraktes som småbedrifter, og behovet for å organisere seg for bedre å kunne utnytte muligheter for utvikling og sikre en viss stabilitet i en tilværelse basert på sterkt varierende fiskeressurser og fisketilgjengelighet, samt svingende markeder, har hele tiden vært åpenbar.

Med dette som utgangspunkt har organisasjonen hele tiden søkt et konstruktivt samarbeid med de statlige myndighetene ut fra ønske om å oppnå langsiktige samfunnsøkonomiske gevinster av fisken i havet, og rimelig grad av stabilitet og forutsigbarhet for næringsutøverne.

Makt- og demokratiutredningen gjenspeiler utviklingen i styrings- og maktstrukturer i det norske samfunn, og gir sterke signaler om at det foregår meget omfattende, og til dels grunnleggende endringer i demokratiets vilkår som styringsform i det norske samfunnet.

Sett på bakgrunn av oppdraget som ble formulert som grunnlag for Maktutredningen framstår sammenfatningen i NOU'en som sterkt kritisk til de funn som er resultatet av utredningsprosjektet. Demokratiets vilkår i dagens samfunn kan ikke beskrives med begrepet endret. Utviklingen blir beskrevet ved at demokratiet er i forvitring. Og dette er en prosess som framstår som parallell med nasjonalstatens forvitring.

Konklusjonen på utredningen er sammenfattet i NOU'ens kap. 14, Makten og folkestyret – de sprengte rammene. og hovedkonklusjonene må bare anses som meget alarmerende. Der heter det avslutningsvis:

”Demokrati bygger ikke bare på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for deltakelse utenom valg, partier og politiske folkebevegelser,

påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke 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 skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.”

I rapporten fra Hallenstvedt og Hoel trekkes den konklusjon at det som denne Makt- og demokratiutredningen beskriver på ovennevnte måte, er bl.a. resultatet av omleggingen av politikken som fulgte av tilråkningene i den forrige maktutredningen.

Det er gjort grunnleggende endringsgrep i det som kan beskrives som den norske modellen, med utgangspunkt i den hovedtankegang at kontroll må overføres fra staten/politikerne og til markedet.

I demokratiperspektiv synes effektene av dette i alt vesentlig å bli negative.

Dette er også den slutning som blir trukket av Landsstyret i Norges Fiskarlag, ved gjennomgang av rapporten fra Hallenstvedt og Hoel på møte i april 2004(sak 34/04). I Landsstyrets vedtak i saken heter det bl.a.:

”Landsstyret konstaterer at det har foregått omfattende samfunnsmessig og politiske forandringer i rammevilkårene for næringsutøvernes virksomhet og for virksomheten til fiskernes organisasjoner. Det framgår bl.a. av følgende utdrag fra rapporten:

”Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av Makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkel modell av det representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptre i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelsen foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen av Norges Fiskarlag fant sin plass i forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Demokratimodellen som beskrevet ovenfor gir ikke et realistisk bilde av dagens politiske system. Dette har mange årsaker. Et moment er økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser. Sentralbankens og styringsrentens dominans er bare ett av flere trekk. Et annet er overføringen av tidligere politiske styrte oppgaver til markeder og markedsaktører. Et tredje er en internasjonale tilblivelse av regleverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet. Når stadig flere internasjonale traktater inkorporeres i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Et fjerde moment er at ”politiske avgjørelser flyttes fra politisk

myndighet til uavhengig direktorater". Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske. Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelig. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politiske adferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon."

Den dominerende nye plantenkingen i Norge, så vel som i andre industrialiserte land, er det som forskeren Peter Arbo beskriver som innovasjonsplanlegging. Analysen av innovasjonsplanlegging som samfunnsmessig utviklingsredskap gir heller ikke større grunn til optimisme, men desto større grunn til å sette i gang en omfattende og grundig debatt for å finne fram til hvordan makt- og demokratiforholdene i samfunnet bør endres for å finne en vei som sikrer oss en positiv utvikling i forhold til våre demokratiske idealer.

Med dette som utgangspunkt, og med bakgrunn i de vurderingene som er gjort i den organisasjonsinterne høringen, vil vi kort sammenfattet gi følgende svar på de tre spørsmålene det ble ønsket svar på i høringsutsendelsen fra statsministerens kontor:

1. Den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og langt på vei fyllestgjørende.
2. Utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er overveiende negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
3. Makt- og demokratiutredningens rapport gir klare meldinger om at folkestyret som styringsform er i ferd med å forvitte. Dette synes å være direkte sammenfallende med at statsmakten også er i ferd med å forvitte. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport gir en alarmerende status om vårt demokrati, som bør danne utgangspunkt for en grunnleggende politisk debatt. På flere sentrale områder som vi har pekt på i det foregående, kreves det iverksatt snarlige tiltak om en skal gjenreise de demokratiske idealer.

Vedlegg 1

Maktfordeling i fiskerinæringen

«En oppsplitting av fangstleddet i norsk fiskerinæring i flere organisasjoner vil ikke bare gi fiskarlaget mindre innflytelse, det vil også gi hver enkelt fisker mindre innflytelse og innflytelsen kan bli vilkårlig»

Makt- og demokratiutredningen har nettopp vært ute på bred høring. For fiskerier organisasjonene er dette interessant lesing og jeg skal her prøve å uttrykke noen tanker om saken.

Den forrige maktutredningen la stor vekt på det korporative systemet, der interesseorganisasjonene hadde sterk og stabil innflytelse gjennom faste former for påvirkning. Organisasjonene var en del av det politiske beslutningssystemet blant annet gjennom tesen om "den segmenterte stat". Denne tesen la vekt på de sterke sektorkoblingene mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomite. Utredningen konkluderer med at de organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv fortsatt står sterkt og at det er sentrale beslutninger som blir fattet i korporative samarbeidsorganer. Omfanget av slike organer er likevel redusert og de store organisasjonene har fått konkurranse fra andre organisasjoner. Organisasjoner og andre interessegrupper har bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og

kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og massemedia. På dette området kan man si at maktutredningen peker på en utvikling det er lett å kjenne seg igjen i for en nærings- og interesseorganisasjon som Norges Fiskarlag.

Denne utviklingen er viktig. I den forrige maktutredningen var Norges Fiskarlag prototypen på en organisasjon som var sterkt inne i det korporative beslutningssystemet med stor innflytelse. Det må likevel sies at fiskarlaget er en del av et beslutningssystem som fortsatt står relativt sterkt der reguleringsrådet kan nevnes som et korporativt samarbeidsorgan som fortsatt eksisterer. Også ressursfordelingsutvalget, det påfølgende landsmøtevedtak om ressursfordeling i 2001, og myndighetenes oppfølging av rådet, vil kunne sies å falle inn under denne beslutningsmodellen når det gjelder hvem som var involvert og betydningen vedtaket/organisasjonen har hatt.

EØS-avtalen

Maktutredningen peker på at rettsorganene på mange måter og områder har overtatt for politikken. Relevant for fiskerne er internasjonale konvensjoner vi er forpliktet til å følge, mens det mest sentrale og konkrete nok er EØS-avtalen. Norge er gjennom denne avtalen folkerettslig bundet av de felleslover og direktiver som blir vedtatt i EU, på områder avtalen omfatter. Der det oppstår strid mellom norske lover og EU-rett er Norge forpliktet til å tilpasse lovene.

Fiskeripolitikk er unntatt EØS-avtalen. Det er likevel slik at mange direktiver påvirker fiskere direkte. Spørsmål om arbeids- og hviletid for fiskere er noe som ikke bare er opp til beslutningssystemet i Norge, det kommer som følge av et EU-direktiv. Innføringen av kystgebyr for fiskefartøyer over 500 BT ble blant annet begrunnet med at European Surveillance Authority (ESA) reiste spørsmål om den forrige ordningen var i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om likebehandling.

Utenfor den demokratiske prosess

Dette, og andre saker, er spørsmål som burde vært politiske, i ethvert demokrati bør man kunne beslutte slike ting. Her er saker som angår folk i Norge overlatt til juridiske instanser eller byråkrater de færreste vet hvem er. Det er et tankekors at disse viktige sakene i vårt moderne demokrati er en sak for jurister en eller annen plass i Europa som skal vurdere om en ordning er i overensstemmelse med EØS-reglene.

Det er nå blitt nesten regelen at EØS-avtalen eller ESA-domstolen blir vist til i innledningen av en høring. At så mange beslutninger er tatt ut av den vanlige demokratiske prosessen og overlatt til domstoler eller byråkrater, er med andre ord en situasjon som stemmer overens med det vi som interesseorganisasjon opplever i hverdagen.

Økt overnasjonal styring

Makt- og demokratiutredningen slår fast at internasjonale konvensjoner og avtaler begrenser norsk lovgivningsmyndighet på et stadig bredere felt. Mer makt er flyttet til rettslige organer også utenom EØS. Rapporten Fiskernes Rettsstatus (2000) pekte også på en utvikling der fiskeriforvaltningen mer og mer preges av og må ta hensyn til internasjonale avtaler og konvensjoner. Det er vel spesielt fra begynnelsen av 1990-tallet at dette har gjort seg gjeldende. Det viktigste er FN konferansen om miljø og utvikling (RIO), FNs havrettskonferanse (har alltid vært viktig), konvensjonen om biologisk mangfold, FAOs kodeks for ansvarlig fiske og FN avtalen om fiske på det åpne hav.

I høringen blir det bedt om tilbakemeldinger på hvorvidt utviklingen og situasjonen mht. makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ. Det er ingen enkel oppgave å vurdere dette. Det oppstår et dilemma der behovet for like regler fører til at beslutningstakere blir fjerne fra dem beslutningene gjelder. Det er også slik at dess mer makt som overflyttes til byråkratiet og domstolene jo mindre rom blir det for skjønn og politikk.

Arbeids- og hviletid

Det er likevel klart at når stadig flere høringer kommer som følge av EU-direktiver kan det være et problem. Arbeids- og hviletid for fiskere er et relevant eksempel. Fiske er spesielt der mannskap kan oppleve lange hvileperioder men også lange perioder med intenst arbeid. En fisker på Lofotfiske kan oppleve to dager med dårlig vær og dermed få mye hviletid, samtidig som fint vær og bra fiske kan gi lange arbeidstimer. Mannskap på et ringnotfartøy kan være ganske uvirksom mens det stimes eller letes etter fisk, men når man først gjennomfører et kast må man stå på til man er ferdige. Nå har man klart å tilpasse seg disse reglene, men poenget er at reglene besluttet av folk så fjernt fra fiskerne selv at det virker merkelig på mange. Dette gir en fare for at regler ikke er tilpasset dem de skal gjelde for.

Internasjonalt forpliktende samarbeid er ikke negativt, tvert i mot. Mange problemer eller utfordringer kan bare løses på tvers av landegrensene, eller for den saks skyld på tvers av grensene på havet. Forvaltning av felles bestander er et klassisk eksempel på dette. Det betyr likevel ikke at internasjonale organisasjoner, konvensjoner etc (inkl. EU) må lage regelverk om absolutt alt. Det er kanskje her kjernen ligger. Folk flest får ikke en god nok begrunnelse for hvorfor akkurat det eller det må bestemmes sentralt i EU eller for eksempel av FN organisasjoner som IMO eller ILO.

Et korporativt beslutningssystem

Det ble innledningsvis vist til at Fiskarlaget fortsatt har en sentral plass i det som også i dag kan beskrives som et korporativt beslutningssystem, til tross for at selve systemet er svekket. Det blir videre pekt på en del utviklingstrekk som svekker demokratiet i betydningen folkestyre og at politikken innhold reduseres, mens domstoler og byråkrati tar over stadig flere områder.

Det sier seg selv at denne utviklingen har betydning for en nærings- og interesseorganisasjon. Skal fangstleddet i fiskerinæringen beholde posisjonen i beslutningssystemet kan det kun skje dersom de ulike gruppene aktører fortsatt samler seg om organisasjonen. En oppsplitting av fangstleddet i norsk fiskerinæring i flere organisasjoner vil ikke bare gi Fiskarlaget mindre innflytelse, det vil også gi hver enkelt fisker mindre innflytelse og innflytelsen kan bli vilkårlig. Det er kun gjennom å representere de ulike interessene i næringen at Norges Fiskarlag kan fortsette som premissleverandør overfor myndighetene. Maktutredningen bare bekrefter at dette er viktigere enn noen gang.

Vedlegg 2

Makt- og demokratiutredningen er på høring. Sammen med høringsuttalelsene skal dette inngå i arbeidet med å fremme en stortingsmelding våren 2005. Det er imidlertid et spørsmål om Finnmark Fiskarlag og Norges Fiskarlag klarer å bidra til endringer eller forbedringer gjennom sine innspill.

Eller er nettopp et slikt uttrykk for opplevd maktesløshet den grunnleggende årsak til et dalende engasjement i ulike interesseforeninger, ideelle foreninger og politiske foreninger, som etter hvert utgjør en trussel mot demokratiet.

Temaene som tas opp, og diskusjonen av disse i utredningen, kan være tungleste, og kan kanskje til og med synes uinteressante. Realiteten er imidlertid at dette i stor grad dreier seg om forhold vi er opptatt av i det daglige; EU-regler som blir dratt ned over våre hoder, korte høringsfrister når lover, forskrifter, gebyrsatser og annet skal vedtas, redusert engasjement og -deltagelse i interesseforeninger, politiske foreninger o.s.v.

Det ble tatt initiativ til utredningen allerede i 1997, og en gruppe på 5 professorer/forskere fra universitet og forskningsinstitusjoner i Oslo og Bergen ble oppnevnt i 1998 til å forestå utredningen. I tillegg til forskergruppen ble oppnevnt et råd på 23 medlemmer som representanter for ulike sektorer i samfunnet. Fiskerinæringen, som både er svært kompleks, og som er, og antas å forbli, en av de viktigste sektorer/næringer for fremtidig nasjonaløkonomi, er imidlertid ikke representert i rådet.

Til grunn for utredningen ligger også en rekke bøker, rapporter, fagartikler, og andre publikasjoner. Blant disse omhandler noen av publikasjonene fiskerinæringen, eller er relevant for fiskerinæringen; rapportene "Ressursmakt og ressursrente" av Øyvind Østerud, "Makt og motmakt på kysten" av Ragnar Nilsen, og "Tvers gjennom lov til seier" av Peter Ørebech.

Ragnar Nilsen og Peter Ørebech, begge fra Universitetet i Tromsø, er tilknyttet henholdsvis Institutt for samfunnsvitenskap og Norges Fiskerihøyskole, har samme vitenskapelig/politisk plattform for sin virksomhet. Begge er talsmenn for den frie allmenning og legger stor vekt på begrepet "allmenningens tragedie". Det sies at "summen av ekspansjon i kapasitet og fangst både i trålerflåten og kystflåten øker presset på ressursene, og denne ekspansjonen fører til det som i dag kalles for **"allmenningens tragedie."**

Deres betraktning av virkeligheten er naturlig nok teoretisert. I argumentasjonen har flere av begrepene de bruker en annen betydning enn de har blant fiskere og i offentlige og private fiskeriorganisasjoner. Blant annet synes definisjonen av kystfisker å være en fisker (fartøyeier) som er svært tilbakeholdene når det gjelder effektivitetsøkning gjennom investeringer i større fartøy, moderne redskap o.s.v. Han ønsker ikke å pådra seg kapitalkostnader som bidrar til at fisket må drives intensivt, også i perioder borte fra "hjemmehavet". Han tåler magre år i påvente av at fisket skal slå til igjen. Han har omtanke for naturen, og er i stand til å utøve "selvjustis" i forhold til ikke å beskatte lokale ressurser hardere enn hva som er biologisk tilrådelig. Man får det inntrykk at dersom hele fiskerstanden hadde bestått av "kystfiskere" hadde vi kunnet holde allmenningen åpen til evig tid.

Disse bidragsytere til maktutredningen nevner ikke noen av følgende forhold:

- *I tidligere magre år måtte storsamfunnet tre til økonomisk. (Eksempelvis situasjonen først på 60-tallet, fiskerstreiken i 1964).*
- Den moderne fiskers krav til sikkerhet, arbeidsmiljø, regulert arbeidstid, sikker inntekt for å finansiere økte husholdningsutgifter til bil, hytte, feriereiser o.s.v.
- Samfunnets- og interessegruppers krav til utdanning, utstyr og dokumentasjon for å ivareta, personsikkerhet, fartøysikkerhet, matsikkerhet, vern av ulike former for natur og miljø o.a.

Norges Fiskarlag har som mål å fremme fiskernes faglige, økonomiske, sosiale og kulturelle interesser.

En konsekvens av at Fiskarlaget nærmer seg noen av målene for sin virksomhet, er at fisket gradvis er blitt mer kapitalintensivt, og at selv sjarken må drives forholdsvis kontinuerlig og rasjonelt for å dekke opp rederiets og mannskapets økonomiske forpliktelser.

Nevnte forskningsrapporter lovpriser fiskernes spontane aksjoner i forkant av dannelsen av Norges Fiskarlag og Norges Råfisklag. De hyller også disse lagenes betydning for fiskernes kamp for å få "hodet over vann" rent økonomisk, og for etablering av forbud mot notfiske på Lofoten og for etablering av grenselinjer trålerne må holde seg utenfor.

Når fiskerne videreutvikler sine driftsmidler og sine organisasjoner, omtales dette utelukkende som en overkjøring av den såkalte kystfiskeren gjennom rå kapitalisme og rovdrift på ressursene.

Arbeidet som blir lagt ned i nåtidens fiskerorganisasjoner for å ivareta interessene til kystfiskerne (fiskerne på fartøy under 28 meter) i dagens mer intensive fiskeri, blir ikke omtalt. Dagens Norges Fiskarlag, som innbefatter alle fartøygrupper fra de minste til de største, har på 90-tallet fått innført grenselinje som autolinere over 21 meter må fiske utenfor, begrensninger av snurrevadfisket på kysten og fjordene, garanterte gruppekvoter (også til minste fartøyenhetene), samlekvoteordning som spesielt ivaretar interessene til de minste fartøy m.m..

Fiskerimyndighetene ivaretar kravet til optimal utnyttelse av våre fiskeressurser gjennom kvoterestriksjoner og andre reguleringsordninger.

Det største problemet for fremtidig næringsutvikling synes etter hvert å bli **overbeskyttelse** av mennesket, materiell og naturressurser.

De siste årene har både fiskerne og andre næringsdrivende fått en klar fornemmelse av at bestrebelsene etter å oppnå høyere sikkerhet for naturressursene, mennesker og materiell er i ferd med å gå for langt, og ødelegge mulighetene for lønnsom drift.

Anvendelse av føre-var-prinsippet dras så langt i forhold til ressursforvaltning og usikkerhet rundt forskningsresultat, at fiskerne pålegges fangstrestriksjoner som i ettertid viser seg å ha vært helt unødvendige.

Vi dras lenger og lenger inn i en verden der byråkrater i offentlig forvaltning og pressgrupper, både av ad hoc -karakter og i form av etablerte verneorganisasjoner, har uforholdsmessig stor makt i forhold til sine mandat, sin størrelse og sine kunnskaper.

Samfunnet er etter hvert blitt så komplisert at bare et fåtall, om noen, har oversikt. Dette gir ovenfor nevnte grupper et for stort spillerom. Folkevalgte politikere blir i større og større grad satt på sidelinjen, eller ledet av byråkrater og "ekspertveldet". At tidsrammene for høringsuttalelser til forslag til lover og forskrifter, og endringer av slike, blir trangere og trangere, bidrar ytterligere i gal retning.

Etableringen av EU, og Norges avtale om å gjøre EU's utallige direktiv gjeldende på hjemmebane, har de siste årene hatt vidtrekkende konsekvenser for næringsutvikling. Spesielt blir de små og middelsstore bedriftsenhetene rammet av rigorøse, og ofte overdrevne, krav til investeringer i tiltak for sikkerhet, arbeidsmiljø, hygiene o.s.v.

Norges Fiskarlag og fiskerne som skal leve av og utvikle sin næring er etter hvert havnet i den bisarre situasjon at de må kjempe **mot** krefter som ”vil kystfiskeren vel”.

Når lederen av Norges Fiskarlag i mange år ufortrødent har uttrykt skepsis til mange av havforskernes bestandsestimat og anbefalinger, da er ikke dette uansvarlig gnell og kortsiktig profittjag. Lederen snakker på vegne av observasjoner fra tusenvis av fiskere på fartøy som kartlegger store deler av norske havområder på helårsbasis, og på bakgrunn av rimelig god fangststatistikk i tidsrommet etter 1946.

Allmennheten nasjonalt og internasjonalt vil gjerne ta havforskernes prognoser som absolutte fakta. Dette bildet blir skjerpet ved at miljøorganisasjoner, politiserte samfunnsforskere og enkelte politikere, styrket av sine formelle titler og statuser, tillegger havforskernes prognoser større sikkerhet enn havforskerne selv er villig til.

Konsekvensene av ulike beslutninger er ofte ikke helt enkle å se. Når Stortinget vedtar vidtgående fullmakter til oppbygging og brukerfinansiering av offentlige utøvende myndigheter, er det sikkert med gode intensjoner. Men når utøvende myndigheter som Sjøfartsdirektorat, Mattilsyn, Fiskeridirektorat o.a. bedømmer sin egen viktighet og behov for ressurser for å ivareta folkets og samfunnets interesser, da er det fare for at myndighetskraft og budsjettbalanse vurderes med større omhu enn næringslivets og befolkningens betalingsevne og interesser. Og stortingsrepresentantene har ganske sikkert ikke oversikt over summen av konsekvenser for næringsutøvere og folket.

For Norges Fiskarlag må det må være riktig å stille spørsmål ved kostnads-/nytteberegninger for ulike typer ”beskyttelsestiltak”, selv om det fra ulike hold kan være opportunt å tillegge Fiskarlaget og fiskerne lite edle motiv for slik skepsis.

Det er viktig å minne om at Fiskarlaget er en demokratisk oppbygd medlemsorganisasjon, der medlemmene har muligheter for å påvirke beslutningene som skal tas gjennom sjøl å være aktiv deltaker i beslutningsprosessene.. Du trenger verken feit kapitalkonto, universitetstitler eller gode forbindelser i media for å vær deltaker i beslutningsprosessene i Fiskarlaget.

Derfor har de rådene som kommer fra Fiskarlaget demokratiske kvaliteter som det kan være viktig for politikerne å skrive seg bak øret når de skal realitetsbehandle det viktigste signalet i Makt- og demokratiutredningen, nemlig at folkestyret er i ferd med å forvitte under presset fra andre, og mer lettvinte påvirkningsformer.

Vedlegg 3

Organisasjonsmaktens forvitring og politisk innflytelse i dagens samfunn

Abraham Hallenstvedt og Alf Håkon Hoel

Sandefjord/Tromsø april 2004

1. Utredningens formål

I Fiskarlagets søknad til FHF om støtte til prosjektet ble det med utgangspunkt i

Maktutredningens rapport NOU 2003:19 konkretisert fem hovedpunkter med direkte betydning for utviklingen i fangstleddet i norsk fiskerinæring.

1. Desentralisering, regionalisering, regionmakt og maktoverføring til lokale maktstrukturer.
2. Asymmetri mellom organisasjonstygde og politisk gjennomslag.
3. Rettsvesenet overtar for det politiske system i interessekampen
4. Omfattende konsentrasjonsprosesser
5. Statens styringsambisjoner på retrett de siste to tiårene.

På bakgrunn av Maktutredningens rapporter og oppsummeringen ovenfor konkluderes det i prosjektsøknaden fra Norges Fiskarlag:

- Raske samfunnsendringer har endret vilkårene for fiskernes virksomhet i betydelig grad
- Endringsprosessene synes langt i fra å ha nådd sitt klimaks.
- Maktutredningen inneholder omfattende analyser av sentrale kjennetegn ved og drivkrefter i denne utviklingen.
- Det vil være av svært stor betydning å få gjennomført en nærmere konsekvensanalyse hvor Maktutredningens analyser blir lagt til grunn for å danne et best mulig bilde av hvilke utfordringer fangstleddet i norsk fiskerinæring må forberede seg på å ta tak i.

2. Det første maktprosjektets diagnose

Beskrivelsen av maktforholdene i det norske samfunn som ble gitt av maktprosjektet på syttitallet er en nyttig bakgrunn for å sette det nye maktprosjektets beskrivelse i perspektiv.² Ikke minst er det nyttig som bakgrunn for å belyse de meget store endringer i rammebetingelsene som interesseorganisasjoner som Norges Fiskarlag stilles overfor. Tre karakteristikk av maktforholdene sto sentralt:

1. Overbelastet stat uten styringsevne.

Den sentrale beskrivelse av det politiske system i det første maktprosjektet ga et bilde av en stat overbelastet av oppgaver og uten evne til å styre. Det var de sterke organisasjoners stat, alle med en plass ved forhandlingsbordet hvor staten befant seg på den ene side. I forhandlingsøkonomien ble staten sittende med ansvaret og næringsaktørene ble unndratt markedets dom.

2. Sektoriseringen umuliggjorde helhetlig politikk.

Hver næringssektor hadde sin styringsstruktur med korporativt preg, og samordning på tvers av sektorene i en helhetlig politikk var blitt en umulighet. Kritikken mot sektorpolitikken kom også fra lokalt nivå ved at den bidro til å hindre etableringen av lokale fellesskap.

3. Interesseorganisasjonene fra bidragsyttere til problemskapere.

Organisasjonenes rolle så vel i organisasjonsdemokrati som i forhandlingsøkonomi ble revurdert. Mens organisasjonene tidligere var ansett som viktige medspillere i den nordiske modellen for blandingsøkonomi, ble det nå fokusert på det reduserte

² Regjeringen nedsatte 22. september 1972 et utvalg for å undersøke "de faktiske maktforhold i det norske samfunn"

handlingsrom det ga for økonomisk politikk, og at staten satt med økonomisk ansvar som burde overføres til markedet. Mens organisasjonene tidligere ble ansett å være skoler i demokrati, og bidro til å representere interesser på ansvarlig vis i forhandlinger og politiske prosesser, ble de nå ansett for å fremme særinteresser på bekostning av det felles beste.

Denne analysen hadde røtter internasjonalt. Det pågikk en revurdering av økonomisk teori, og ikke minst et ideologisk skifte hvor markedsløsninger skulle tas i bruk. Gjennom de endringsprosessene som fulgte kom det imidlertid igjen til syne at så vel blandingsøkonomien som organisasjonsdemokratiet hadde noen verdifulle sider, og at markedsløsningene skapte institusjonelle tomrom. At markedet krever eksternt regelverk og kontrolltiltak skulle snart komme til syne.

Maktens forskyves på tre måter ved å bygge ned forhandlingsøkonomien, og redusere organisasjonenes rolle. For det første er det småprodusenter som er de organisasjonsavhengige, og når organisasjonenes rolle reduseres forskyves makten mot de store aktører nju. For det andre blir de politiske arenaer aktivistutsatt.

For det tredje erstattes den rådgivning og den kompetanse organisasjonene bidro med av ”nøytral” rådgivning og kompetanse fra eksperter og konsulenter. Mange av de beskrivelser det nye makt- og demokratiprojektet gir, er negative konsekvenser av de endringer det forrige maktprosjektet anviste.

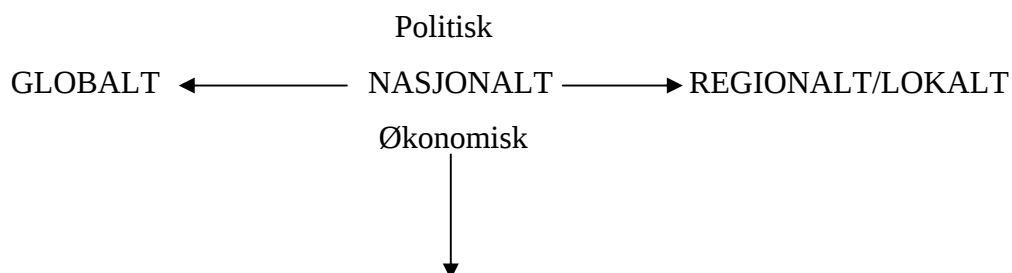
3. Det nye maktprosjektets diagnose

”Den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre- et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer - er i tilbakegang. Folkestyret er en regjeringsform i forvitring snarere enn omforming”.³

Den nasjonale politikkenes retrett

Maktutredningen (1999-2003) var et forskningsprogram med studier av folkestyrets vilkår som mandat. De sentrale karakteristikkene - ”folkestyrets forvitring” og ”statens fragmentering” - er knyttet til globalisering, utbredelse av markedsmekanismer i styre og stell og en økende rettsliggjøring både nasjonalt og internasjonalt. Grunntonen er pessimistisk: mulighetene for styring og felleskapelige løsninger tuftet på folkevalgte organer og folkelige organisasjoner er redusert.⁴

Viktige funn i utredningen kan skisseres som i figuren og i hovedpunktene nedenfor:



³ NOU 2003:19. Kap 3. Folkestyrets forvitring og politikkenes retrett.

⁴ Det er også de som her peker på at rettsliggjøringen av samfunnet også har positive sider, ved at individets rettigheter stadfestes og beskyttes.

MARKED



KONSENTRASJON

Politikkens tilbaketrekking: Politikk i tradisjonell forstand er på vikende front – ”stemmeseddelens politiske kjøpekraft er redusert”. I dette ligger en tese om folkestyrets forvitring – det direkte svar på prosjektets mandat. Partier og tradisjonelle politiske institusjoner er svekket og har ikke lenger den oppslutning og rolle de hadde. Partier og tradisjonelle organisasjoner har dermed ikke lenger samme rolle som kanaler for bred og langsiktig mobilisering. Samtidig er brede folkebevegelser og valg som kanal for politisk innflytelse er på vikende front i forhold til aksjoner og øyeblikksorganisering. Også den korporative kanal er svekket – tradisjonell næringsorganisering har ikke lenger samme mobiliserende kraft og innflytelse i samfunnet som før.

Deregulering og fragmentering: Offentlig styring reformert – dereguleringsbølgen som har gått over den vestlige verden siden 1980-tallet er markert også i Norge. Markedet er kommet inn som sentral styringsmekanisme, og har vært en ledetråd i forvaltningsreformene de senere år. Dette er grunnlaget for tesen om ”den fragmenterte staten”, der politikk er erstattet av marked. Perspektivet der politisk virksomhet er organisert rundt ”segmenter”, bestående av fagdepartement, næringsinteresser og Stortingskomiteer på ulike saksfelt, stemmer ikke lenger som en beskrivelse av det politiske system. I dag er politikken langt mer fragmentert og forbindelseslinjene mellom Regjering og Storting er preget av en lang periode med mindretallsparlamentarisme og medfølgende Stortingsregjereri. Dette har medført at ulike interesser i samfunnet har rettet innsatsen mot Stortinget, som nå er en arena for lobbyvirksomhet der næringsorganisasjonenes og forvaltningens synspunkter må konkurrere med andres. Et annet aspekt ved den fragmenterte staten er at der en tidligere hadde politisk valgte organer som tok beslutninger, har en nå fristilte og desentraliserte myndighetsorganer og tilhørende sentraliserte kontrollorganer. Tilsvarende har en styrket det regionale forvaltningsnivået og virkemiddelapparatet tilknyttet dette.

Internasjonalisering og ”Norge” som merkevare: De gamle definatoriske kjennetegn på nasjonalstaten forvitrer. Transnasjonalisering av økonomi, politisk styring og rettsystemer gjør at nasjonalstaten som politisk enhet ikke lenger har den autonomi som før. For Norge gjelder dette særlig forholdet til Europa, men også globalt. Det politiske handlingsrommet blir i økende grad definert i internasjonale prosesser. Dette har gjort at norske politikere har lett etter nye veier til innflytelse i forholdet til omverdenen. En slik vei har vært ”Norge som merkevare” – en engasjementspolitikk på bestemte saksfelt som miljø og bistand (”det norske godhetsregimet”) – der en har søkt å hevde generelle utenrikspolitiske interesser gjennom innsats på spesielle saksfelt.

Rettsliggjøring: I økende grad avgjøres politiske spørsmål i rettssystemene snarere enn gjennom forhandlinger og politiske prosesser i folkevalgte organer. Dette gjelder nasjonalt og internasjonalt og henger sammen med dereguleringen av politikken. Markedet forutsetter privatisering av rettigheter på bekostning av fellesløsninger. Skillet lovgivning – lovanvendelse viskes ut. Internasjonale bindinger har økt sterkt i omfang og spesielt EØS-avtalen har reist en rekke saker der utenlandske rettsvurderinger går foran politiske preferanser i Norge. På en rekke saksfelt blir handlingsrommet for en egen nasjonal politikk stadig sterkere beskåret, ved at Norge gjennom internasjonale avtaler forplikter seg til bestemte standarder og inngrep i forhold til samfunnet. Dette har å gjøre med de regulerte problemenes natur: miljøproblemer, finansområdet, sikkerhetspolitikk m.m. er i dag preget av problemenes omfang og kompleksitet tilsier at de ikke kan løses av noe enkelt land.

”Den redigerte offentlighet”: *Massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt.*⁵ Massemediene bidrar til at politikken vris mot det dagsaktuelle og personlige, og vekk fra det langsiktige og prinsipielle. Massemediene overfokuserer på enkeltsaker. Massemediene er ikke lenger koplet til politiske partier. Presse og kringkasting står friere i forhold til politiske ytringer og har større mulighet til kritisk journalistikk. Samtidig er imidlertid mediene også kommersialisert og underlagt inntektskrav som undergraver deres rolle som arena for seriøs politisk debatt. I stedet har en fått ”barometerdemokrati” der politikk blir underholdning.

4. Konsekvenser for politiske prosesser og organisering

Svekket deltakelse i politikkenes tidlige fase.

Beskrivelsen av tilstanden i det norske demokrati som er avgitt av Makt- og demokratiprojektet inneholder viktig informasjon for oss alle. Så vel betingelsene for som effekten av politisk deltakelse har blitt endret. En enkel modell av det representative demokrati bygger på at det er folket og dets representanter som velger de politiske hovedlinjer, og utpeker regjeringer som iverksetter ”folkets vilje”. Iverksettingen skjer ved hjelp av et forvaltningsapparat. Det er kontrollorganer som skal sikre at de forvaltende organer opptrer i henhold til den politikk og det regelverk som er fastsatt av folkevalgte organer.

Denne modellen av demokratiske politiske prosesser impliserer at den viktigste politiske deltakelse foregår i en tidlig fase av politiske beslutningsprosesser. Det vil si deltakelse i valg, deltakelse i partier og deltakelse i organisasjoner som påvirker politiske prosesser. Det er etter denne modellen at Norges Fiskarlag fant sin plass i forhold til de politiske prosesser, og det var på dette grunnlag de interne prosesser i laget ble bygget. Samfunnet og det politiske system Norges Fiskarlag virker innenfor er betydelig endret over noen år.

Politisk deltakelse forflyttet til iverksettingsfasen.

Demokratimodellen som beskrevet ovenfor gir ikke et realistisk bilde av dagens politiske system. Dette har mange årsaker. Et moment er økonomiens dominerende stilling i relasjon til de politiske prosesser. Sentralbankens og styringsrentens dominans

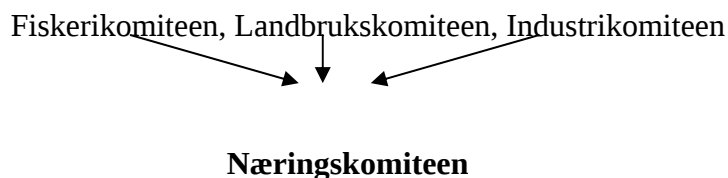
⁵ NOU 2003 kap.11. Den redigerte offentlighet.

er bare ett av flere trekk. Et annet er overføringen av tidligere politisk styrte oppgaver til markeder og markedsaktører. Et tredje er en internasjonale tilblivelse av regelverk som svekker det representative demokratiets lovgivningsmyndighet. Når stadig flere internasjonale traktater inkorporeres i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Et fjerde moment er at "politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater".⁶ Nye og mer selvstendige tilsyn og kontrollorganer etableres. Det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av det politiske. Dette innebærer at vi i økende grad konfronteres med saksforhold som befinner seg i iverksettingsfasen. Konsekvensene av dette er betydelige. For det første forflyttes oppmerksomheten mot resultatsiden av de politiske prosesser, og mot det øyeblikkelige utbytte for en selv og for egen gruppe. For det andre vil formen for politisk atferd forandre karakter. Politisk deltakelse i den siste fase av politiske beslutningsprosesser vil framstå som et valg mellom protest og resignasjon.

Sektorinstitusjoner bygges ned.

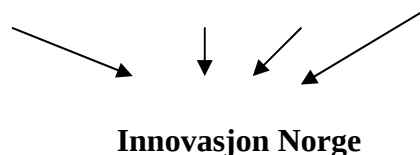
Kritikken mot sektorpolitikken og de samordningsproblemer som denne medførte så vel i den nasjonale som den lokale politikken, har medført betydelig omorganisering av viktige samfunnsinstitusjoner. På flere nivåer kan en observere at institusjoner som representerte sektorer som landbruk, fiskeri, industri mv. bygges ned. Tre eksempler vil illustrere utviklingen.

1. Stortinget.



2. Virkemiddelapparatet

N.Eksportråd, N.Turistråd, SND, Statens veil. ktr. for oppfinnere.



⁶ NOU 2003.kap.3. Folkestyrets forvitring og politikkens retrett.

3. Forskningsrådet

Fiske/havbruk/landbruk, industri, kultur, medisin, miljø, naturvitenskap.



Innovasjon Store satsinger Vitenskap

De korporative sektorstrukturer formidlet så vel informasjon som kompetanse. De ulike bransje- og sektororganisasjoner bidro med kompetanse i samhandlingen med offentlige institusjoner. I økende grad tilveiebringes denne kompetanse gjennom konserner, konsulenter og FOU-institusjoner.

Fra representativ sektorkorporatisme til nasjonal konsernkorporatisme

Dette er en del av den utvikling Maktprosjektet beskriver hvor en beveger seg fra en korporatisme hvor organisasjoner som representerte næringssektorer hadde en sentral plass, og over mot en ny form for korporatisme på nasjonal nivå hvor store konserner inntar sentrale posisjoner. Konserner oppfattes i større grad som representanter for fellesinteresser enn sektororganisasjoner som blir definert som særinteresser. Et nytt maktens triangel utvikler seg mellom statsmakt, konserner og kompetansemiljøer.

5. Nye betingelser for organisering og politisk arbeid

Utviklingstrekkene som er beskrevet endrer rammebetingelsene for organiseringen av fiskerne på flere måter. Tesen om politikkenes tilbaketrekking beskriver en utvikling der tradisjonelle politiske kanaler har fått redusert betydning. I forhold til Fiskarlaget er det et viktig aspektet at aksjonspregede organisasjonsformer har fått større vekt. Øyeblikksorganisering og fokus på enkeltsaker går på bekostning av langsiktighet og helhet. Utviklingen som ligger bak dereguleringen, fragmenteringen og rettsliggjøring berører fiskerinæringen og fiskeripolitikken i betydelig grad. For det første er reguleringspolitikken generelt blitt markedsorientert gjennom økende innslag av omsettelighet av for eksempel fiskekvoter og oppdrettskonsesjoner. Dereguleringen har gitt seg utslag i nedbygging av næringsstøtte og fjerning av lovverk.

Interesseorganisasjoner må forholde seg til forskyvningen fra inputsiden til outputsiden i politiske prosesser og forvaltning. På flere områder betyr det at en står overfor en mer sammensatt og uoversiktlig beslutningsstruktur, og for berørte organisasjoner er det nødvendig å tilpasse seg endringene slik at en ikke henvender seg til postkasser som ikke lenger blir tømt.

Fragmenteringen av politikken har gjort at konkurransen om å være premissleverandør for fiskeripolitikken har økt sterkt – fiskernes organisasjoner er en av mange aktører i denne sammenheng. Andre organisasjoner i næringen har vokst frem og fått økende innflytelse. Fiskeindustri, eksportører og havbruksnæring som tidligere var splittet i et

stort antall organisasjoner framstår i dag samlet gjennom Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening. Mens Norges Fiskarlag tidligere kunne representere hele næringskjeden er det i dag landsiden som krever rollen som verdiskaper.

Men også denne posisjonen er utsatt: Laget har opplevd en avskalling gjennom opprettelsen av Norges kystfiskarlag. I tillegg opptrer gruppeorganisasjoner i laget stadig mer som selvstendige aktører både i media og i forhold til myndighetene.

Samtidig er det regionale forvaltningsnivået styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional dimensjon, der også regionale aktører spiller en rolle. Når fiskeressursene er knappe vil individualiseringen av fangstrettigheter gi grobunn for at fordelingskonflikter får en regional dimensjon. Et eksempel er Finnmark fylkeskommune som tar til orde for at fiskeressursene i omkringliggende havområder i større grad skal forbeholdes næringen i dette området. Samtidig regionaliseres forvaltningen, ved at Fiskeridirektoratets regionkontorer får større fullmakter og spiller en mer sentral rolle. I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Oppfatningen av fiskeressursene som en "nasjonal ressurs" blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering. Den nåværende rolle i fordelingspolitikken er knyttet nettopp til oppfatningen av fisk som en nasjonal ressurs og fordelingen av adgangen til fiske som et teknisk anliggende som løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.

Innovasjon Norge er en interessant organisasjonsform i skjæringsflaten mellom det internasjonale og det regionale. Den nye organisasjonen kobler sammen institusjoner som tidligere arbeidet internasjonalt (Eksportrådet og Turistrådet) med institusjoner som i betydelig grad arbeidet regionalt (SND). Denne direkte koblingen mellom internasjonale markeder og regionale beslutningsprosesser er en utvikling som har konsekvenser for det statlige nivået som arena for styring av samfunnsutviklingen.

Rettsliggjøringen innebærer at internasjonalt regelverk i stadig sterkere grad begrenser handlingsrommet i norsk politikk i forhold til ressursforvaltning og handel. Som småstat har Norge generelt en sterk interesse i sterke og velfungerende internasjonale institusjoner som regulerer staters handlingsrom. Dette reduserer vilkårligheten i en småstats internasjonale omgivelser. Samtidig betyr dette at antall og omfang av forpliktelser en må forholde seg til øker over tid. På fiskerinæringens område er dette betydelig, siden både ressursgrunnlag og handelsmuligheter er betinget av internasjonale avtaler – jfr vedlegg 1. Utviklingen på miljøområdet reiser særlige utfordringer her.

Norsk fiskerinæring er tuftet på to sentrale internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktfylt område, der næringen i økende grad møter problemer knyttet til markedsadgang.

I tillegg til at nasjonal fiskeripolitikk således i økende grad blir påvirket av internasjonale prosesser knyttet til ressursforvaltning og handel, har fiskeripolitikk blitt

miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i stor grad har blitt et miljøpolitisk anliggende. I de internasjonale prosessene er fiskerispolitikk miljøpolitikk. Også i forbindelse med handel med fisk gjør miljøhensynene seg stadig mer gjeldende. Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen på nasjonalt nivå fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelsmessige og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål – innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.

Denne utviklingen – at norsk politikk i større grad underlegges føringer fra internasjonale politiske prosesser – er et uttrykk for at vi befinner oss i globaliseringens tidsalder. Grensene mellom hva som er nasjonale og internasjonale anliggender viskes ut, og politikktutforming flyttes over til internasjonale fora. Betydningen av avstander blir redusert. Ting skjer raskere enn før. På det økonomiske området gir dette seg utslag i at produksjon av varer og tjenester inngår i globale produksjonsnettverk. Slike produksjonsnettverk kontrolleres i mange tilfelle av multinasjonale selskap som legger stor vekt på vertikal integrasjon av produksjonsprosessene og som lokaliserer ulike deler av produksjon og markedsføring der marginene er størst. Dette gjør seg også gjeldende i forhold til fiskeriene. I økende grad inngår fisk i en global fødevareindustri som er preget av sterke konsentrasjonsprosesser – i Norge er antallet innkjøpspunkter i matvarehandelen i løpet av få år redusert fra 2500 til i hovedsak 4. Når fisk fanget i Barentshavet foredles i Kina og selges på det amerikanske markedet, er det et uttrykk for den globale arbeidsdeling som også utvikles i sjømatindustrien. Denne utviklingen må forventes å skyte fart fremover.

Massemedienes tilbøyelighet til å fokusere på enkeltsaker (helst konfliktfylte), gir en spontan og ofte tilfeldig dagsorden som organisasjoner som fiskernes organisasjoner må forholde seg til. Å skape en profil av en næringsgruppes eller en organisasjons virksomhet i en strøm av spontant genererte enkeltsaker er meget krevende. Mediestrategi og medierådgivere har blitt nødvendig for den som vil nå fram med et sammenhengende budskap eller etablere en bevisst profil. Oppfatninger om hva en organisasjon står for skapes ikke bare gjennom massemedia. Det skapes bilder også gjennom utredninger og forskningsrapporter om så vel myndigheter som Norges Fiskarlag og andre organisasjoner.

Maktprosjektet selv kan her tjene som eksempel. I maktprosjektets hovedrapport (NOU 19.2003) heter det under kapitlet 7.1. ”Grunneiendom og ressursmakt.”

*”Fisk er en naturressurs som tidligere var allemannseie, men hvor adgangen til å hente ut ressursen nå blir forbeholdt noen få. Fisket langs kysten og til havs har vært en form for åpen allmenningsrett, men er etter hvert regulert med konsesjoner på grunn av ressursbelastningen. Store fartøyer har fått store kvoter, og kvotene har i praksis fulgt fartøyene ved salg. Dermed har nye eiere, ofte med en større trålerflåte, fått en privilegert adgang til ressursene. Det har vært offentlig politikk å **akseptere** utviklingen av kapitalkrevende stordrift, **med sterke organisasjoner som støtte**. Motargumentene har vært at et mangfold av kystfiskere med nedskrevne båter og lave kostnader stenges ute fra konkurransen om ressursene, mens lønnsomheten i storfisket hviler på eksklusiv tildeling av ressurser som i utgangspunktet var åpent tilgjengelige.”*

Fra vår side er det ikke beskrivelsen av utviklingen i fiskerinæringen som er poenget. Poenget angår formuleringen av de rollene myndigheter og organisasjoner har hatt i denne utviklingen, og som er understreket av oss. Formuleringen om at myndighetene har akseptert utviklingen, mens den er støttet av sterke organisasjoner hvorunder de aller fleste vil inkludere Norges Fiskarlag. Gjennom Fiskarlagets historie vil det nok være mange innen lagets rekke som ikke helt deler oppfatningen om at det er Fiskarlaget som har støttet en utvikling som er beskrevet ovenfor, mens myndighetene har akseptert utviklingen.

6. Organisasjonsmaktens forvitring eksternt og nye vilkår internt

Makt og innflytelse er evnen til å påvirke egne rammevilkår, til å ”skape en virkning” eller ”gjøre en forskjell” som det heter i Maktutredningen.⁷ I det norske demokrati og den blandingsøkonomi som preget det norske samfunnet i tiårene etter krigen, hadde næringsorganisasjonene generelt sentrale maktposisjoner innenfor sine sektorer. Historisk sett har fiskernes organisasjoner hatt stor innflytelse på politiske beslutninger som angår fiskerinæringen og kysten. Gjennom en sentral stilling i Hovedavtalen mellom staten og fiskerinæringen, var deler av Fiskarlagets maktstilling knyttet til fordeling av støttemidler på vegne av hele fiskerinæringen. Gjennom Reguleringsrådet har laget betydelig innflytelse over reguleringsopplegg og fordeling av fiskemuligheter. Denne siste rollen er blitt stadig viktigere med bortfallet av statlige overføringer og utviklingen av en reguleringspolitikk som omfatter stadig mer av fiskeriene og som har stadig sterkere fordelingseffekter.

Flere av de utviklingstrekk som er beskrevet av Maktprosjektet har bidratt til å redusere den innflytelse fiskernes organisasjoner har hatt, både i samfunnet generelt og i forhold til myndighetene spesielt. Også innenfor næringspolitikken har innflytelsen blitt fordelt på andre organisasjoner og aktører. Det er særlig kombinasjonen av de nye eksterne betingelser og interne endringer i fiskerinæringen som gir dårligere organisasjonsvilkår for fiskerne. De endringer maktprosjektet beskriver har naturligvis også preget utviklingen i fiskerinæringen på en rekke områder, med strukturendringer og reduksjon av tallet på næringsaktører, med endrede betingelser for solidaritet og deltakelse i organisasjonsarbeid.

Norges Fiskarlag har gjennom et arbeidet som ble utført av Organisasjonsutvalget og de etterfølgende drøftinger og beslutninger, gitt grundige analyser av endringsprosesser i fangstleddet som medfører utfordringer for fiskernes organisering. I tillegg til de generelle analyser som er foretatt av maktprosjektet, benytter vi også Organisasjonsutvalgets arbeid som en del av grunnlaget for våre vurderinger av utfordringene fangstleddet står overfor. Vi har også foretatt intervjuer av personer som både har erfaring fra tidligere arbeid i fiskernes organisasjoner, og/eller sitter i posisjoner hvor en har relasjoner til organisasjonenes virksomhet.

I det følgende vil vi framheve de forhold som sett utenfra, spesielt i lys av maktprosjektet, representerer utfordringer for fangstleddets organisering.

⁷ Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle 2003: Makten og demokratiet. Gyldendal, Oslo.

- **Fra næringsrepresentasjon til bestridt fiskerrepresentasjon**

Andre organisasjoner i næringen har gradvis fått større innflytelse. Landsiden i næringen, og dermed andre deler av verdikjeden, tillegges større politisk vekt. Norges Fiskarlag ansees ikke lenger å representere hele næringen, men i beste fall fangstleddet. Også denne posisjonen er utfordret, bl.a. ved etableringen av et eget kystfiskarlag. I tillegg opptrer enkeltgrupper innenfor laget stadig mer som selvstendige aktører både i media og i forhold til myndighetene. Dagens organisering forsterker motsetningene i næringen, både internt i Norges Fiskarlag så vel som mellom ulike ledd i næringen.

- **Lagets rolle i ressursfordelingen framhever motsetningene mellom fiskere.**

Overkapasitet, knapphet på ressurser og påfølgende behov for en strammere ressurspolitikk har medført en reguleringspolitikk der fordelingsspørsmålet blir stadig mer presserende. Fiskarlagetets sentrale rolle her, hvor fordelingen av adgang til fiskemuligheter i stor grad avgjøres gjennom forhandlinger mellom ulike grupperinger av fiskere i regi av Fiskarlaget. Å være arena for fordelingspolitikk medfører et høyt konfliktnivå. Mye av organisasjonens energi går med til å løse fordelingskonflikter.

- **Ressursfordelingen mobiliserer eksterne interessegrupper.**

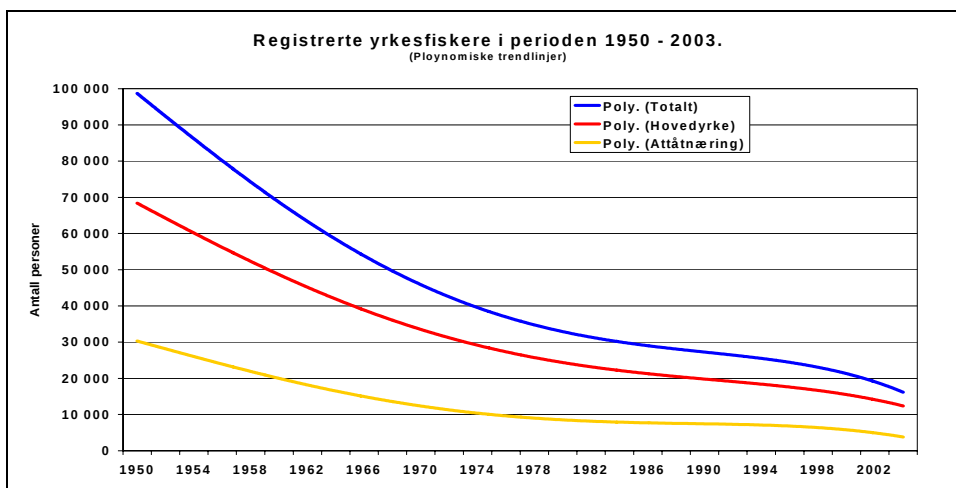
Den regionale dimensjonen i spørsmålet om ressursfordeling og ressursforvaltning er betydelig styrket over tid. Dette har medført at fiskeripolitikken etter hvert også har fått en regional komponent, der flere aktører på dette nivået er virksomme. Når fiskeressursene er knappe og fangstrettigheter er knyttet til enkeltfartøy som igjen er knyttet til lokalsamfunn, får fordelingskonflikter et regionalt aspekt. I tillegg kommer samiske krav om at urfolkshensyn skal veie inn i ressursfordelingen. Den gjengse oppfatningen av fiskeressursene som en "nasjonal ressurs" blir dermed problematisert. Denne utviklingen er en utfordring for fiskernes organisering, der oppfatningen av fisk som en nasjonal ressurs er dominerende, og fordelingen av adgangen til fiske løses mest hensiktsmessig ved å fordele på fartøygrupper.

- **Interessekamp i det offentlige rom og bildet av fiskernes organisering utad.**

Konfliktene mellom ulike deler av medlemsmassen i laget spilles i stor grad ut i media. Der en tidligere tok diskusjonene i møterommene, settes dagsordenen ofte i pressen. Dette gjelder så vel forholdet mellom ulike grupper i laget, som enkeltmedlemmer i laget. Med avsektoriseringen av samfunnet henvender en seg ikke lenger bare til fiskerimyndigheter og andre fiskeriorganisasjoner. Adressatene er blitt flere og utgjør en mer sammensatt gruppe. Med en konfliktorientert og enkeltsaksorientert presse er gir dette et uheldig bilde av fiskernes organisering.

- **Synkende antall og ny profil på næringsutøverne**

Antallet fiskere har blitt kraftig redusert gjennom de siste femti år. Dermed har ikke fiskerne samme numeriske tyngde som tidligere. Basert på en ren trendframskriving kan det forventes at antallet vil fortsette å synke. Denne prosessen med reduksjon i tallet på næringsaktører deler imidlertid fangstleddet med en rekke bransjer og sektorer, og betyr ikke dette nødvendigvis redusert innflytelse.



Registrerte yrkesfiskere i perioden 1950 – 2003, trendlinjer. (Fiskeridirektoratet 2004).

Imidlertid gir det reduserte antall endrede betingelser for organisering. Nye betingelser for organisering gir også det forhold at næringsaktørene har blitt mer forskjellig over tid, og et økende antall fiskefartøyer har fått ikke- personlig eierskap.

- **Rettighetsspørsmål og individualisering av næringsutøvelsen**

Fiskere og fartøy er ikke på samme måte som tidligere bærere av økonomien i lokalsamfunn. Med individualiseringen av rettigheter i fiskeriene, har båndene mellom fisker og fartøy og lokalsamfunn blitt svekket. Dette svekker oppfatningen i samfunnet rundt av fiskeren som representant for noe mer enn sin egen næringsvirksomhet. I tillegg oppfattes fiskernes organisasjoner i økende grad som en representanter for "særinteresser", mens en tidligere kunne framstå med en bred forankring i kystens interesser. Retten til utnyttelse av fornybare naturressurser blir utfordret så vel av internasjonaliseringen av selskapsstrukturer, som av konkurrerende brukergrupper i og utenfor næringen.

- **Sementering av skillet mellom faglag og salgslag.**

I en tidlig fase av fiskernes organisering var det nært samspill mellom faglag og salgslag. Det ble betraktet som to sider av samme sak. Høyesterettsdommen i faglagssaken bidro på avgjørende måte til å bryte forbindelsen mellom fagorganiseringen og den økonomiske organisering.

- **Indre demokrati og ekstern effektivitet**

Lagets organisering med fylkeslag og gruppeorganisasjoner og grundige beslutningsprosesser sikrer en demokratisk behandling av vanskelige spørsmål. Samtidig går prosessene i samfunnet rundt stadig raskere, og laget får problemer med å være tydelig til stede der det skjer. I en konkurranse med andre organisasjoner som næringen ikke har samme krav til forankring og prosess, fremstår disse som mer handlekraftige og tilstedeværende.

7. utfordringer for fangstleddet og organisasjonsarbeidet

Som beskrevet av maktprosjektet er betingelsene for å øve innflytelse i dagens samfunn vesentlig endret. Den posisjon Norges Fiskarlag hadde i kraft av medlemstall, en allmenn oppfatning av at laget representerte kystens interesser, en enhetlig opptreden og organisasjonsmessig hegemoni i næringen er svekket. I tillegg til slike næringsinterne forhold, er vilkårene for å øve innflytelse på forhold som angår næringen også svekket på grunn av den allmenne samfunnsutviklingen de siste tiårene. Viktige stikkord i denne sammenheng er politikken tilbaketrekking, deregulering, internasjonalisering, rettsliggjøring og styrking av medias rolle i politikken. I sum innebærer dette at premissene for utforming av politikk i økende grad skjer i internasjonale fora, mens det nasjonale nivået blir iverksettende, og regionale aktører får økt betydning. Dermed blir politikken inntaksside på det statlige nivået mindre viktig; politikk dreier seg i økende grad om sakskonfrontasjon i iverksettingsfasen.

Den overordnede lærdom å trekke av dette, er at for å øve innflytelse på fiskerinæringens rammevilkår, må innsatsen i stor grad rettes inn mot politikkutforming i internasjonale prosesser. Disse vil ha en karakter som åpner for samlet innsats fra fiskerinæringen. Samtidig kreves det organisasjonsmessige fokus på iverksettingsprosesser i Norge, som kjennetegnes av knappe tidsfrister og behov for raske tilpasninger.

Basert på det ovenstående vil vi framheve følgende utfordringer:

a) Ressursbruken vendes mot eksterne utfordringer

For alle organisasjoner er det en utfordring å finne en rimelig balanse mellom forbruk av ressurser på intern drift og interne beslutningsprosesser og bruk av ressurser til utadrettede formål. Ressursbruken i fiskernes organisasjoner går i dag i svært stor grad mot interne fordelingsprosjekt og interne konflikter. Fiskernes organisering skal ivareta fiskernes interesser i en globalisert fiskerinæring, fremme fiskernes interesser i relasjon til en rekke internasjonale prosesser innenfor ressursforvaltning, miljø og handel og skal representere fiskerne overfor myndigheter og samfunn.

b) Konsentrasjon av innsats og fokus på det som samler

Organisasjonen engasjerer seg i et bredt spekter av saksområder som henger nøye sammen. Dette er en avspeiling av de svært mangesidige interesser fiskerne og fiskernes næringsutøvelse representerer. Bredden i saksområdene gjør at det er vanskelig å opprettholde nødvendig fokus på de viktigste saker. Det er nødvendig å prioritere Rasjonell bruk av tilgjengelige organisasjonsressurser krever vurdering både av organisasjonsformer, arbeidsformer og saksområder.

c) Nettverk og allianser

I en avsektorisert modell for verdiskaping og næringspolitikk må fangstleddet utvikle allianser. En modell av en nettverksbasert organisering kan settes opp som motstykke til en sektoravgrenset organisering. Det blir stadig vanskeligere å overleve som ensom rytter i det komplekse næringspolitiske terreng maktprosjektet beskriver. Andre organisasjoner i næringen som på visse saksområder er som motstandere, vil kunne være partnere eller deltakere i en felles allianse for å fremme næringens interesser. For noen saksområder vil det kunne dreie om langsiktige allianser, mens det på andre

områder i større grad vil være situasjonsbestemte allianser. Spesielt tatt i betraktning den ”vanskelige økonomiske situasjon” som det het i Landsstyrets innstilling til landsmøtet i 2003, så er det viktig å utnytte de muligheter som ligger i så vel nettverksbygging som koalisjonsdannelse.

d) Kompetanseberedskap

Etableringen av Fiskeri- og Havbruksnæringens Forskningsfond (FHF) bidro til å styrke FOU-arbeidet i næringen. FOU virksomheten gjennom FHF er et sentralt virkemiddel både for å gjennomføre utrednings- og forskningsoppgaver, hvor ”Fiskernes FOU-plan” er grunnlaget for lagets engasjement. Det er i økende grad nødvendig for laget å kunne trekke på ekstern kompetanse. Det er kostbart, unødig tidkrevende, og lite effektiv ressursbruk å etterspørre kompetanse først når behovet er akutt. Også i denne sammenheng er FHF- midlene viktig. Av størst betydning er imidlertid koblingene mellom FHF, Innovasjon Norge og Norges Forskningsråd på dette område. Det kan her bygges relasjoner som gir anledning til å mobilisere informasjonsnettverk på områder hvor det er nødvendig å være oppdatert, eller skaffe oppdatering raskt hvor behovene oppstår.

e) Regionenes rolle og fiskernes organisering

Regionaliseringen av SNDs (nå Innovasjon Norge) virkemiddelapparat er en av flere forvaltningsendringer som gir det regionale nivå større betydning. Ved at regionale beslutningsnivået politiseres og får utvidede fullmakter, står en overfor en utfordring for fiskernes organisering. De drøftelser som pågår om omlegging av organisasjonsstruktur, herunder fiskernes servicekontorer, er av åpenbar viktighet i denne sammenheng.

f) Innsatsen i internasjonale fora

De tunge føringene i forhold til ressursforvaltningen legges i dag i internasjonale miljøprosesser og på arenaer som står sterkt i forhold til disse. Dette gjør det nødvendig å vurdere prioriteringen av innsatsen i det internasjonale arbeidet. Gitt den utviklingen som er beskrevet vedrørende de internasjonale prosesser, er det sentralt å påvirke utformingen og innholdet i ulike nye miljøprinsipper slik disse vil virke i en nord-atlantisk sammenheng. En forutsetning for dette er nødvendig oversikt over pågående prosesser og innsikt i hva disse betyr for næringen. En annen er samarbeid med relevante myndigheter og andre organisasjoner. Dette innebærer at ikke bare Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet, men også Miljøverndepartement og Direktorat for naturforvaltning må være viktige naturlige adressater. Tilsvarende må relasjonene til miljøorganisasjoner nasjonalt og internasjonalt utvikles på en bevisst måte.

g) Dagsorden – media

Hvordan en i dag skal komme i posisjon for å sette dagsorden som alternativ til å respondere utspill fra andre er i stor grad et spørsmål om å håndtere forhold til media. Å komme til orde og selv bidra til å formulere problemstillinger og svar på dem, er ett viktig bidrag til økt innflytelse og gjennomslag i dagens samfunn. Å få beslutningstakerne til å se næringens problemstillinger og løsningsforslag er avgjørende for innflytelse. Å fremstå som en samfunnsnyttig matprodusent er noe annet enn å profilere seg som forkjemper for næringsinteresser

h) Fokus på fangstleddets bidrag til næring og samfunn.

Det er av avgjørende betydning å tydeliggjøre hvilken rolle fangstleddet spiller i verdiskapingen i næring og samfunn. For næringsutøvere kan dette synes selvsagt, men det er nødvendig å formidle dette for en ny tid og for nye tilhørere.

- Fiske er matproduksjon

Fiskerinæringen er en del av den globale matproduksjonen. Mer oppmerksomhet og profilering rundt fiske som produksjon av mat vil bidra å styrke næringens stilling i samfunnet. Videre vil dette kunne tydeliggjøre at fiskerne er en del av et større næringsfellesskap rundt matproduksjon med en sentral rolle i dette. I forhold til politisk innflytelse er det sentrale her at med den sektorvise organiserings fall, er det ikke landbruk- eller fiskeri som de politiske omdreiningspunkter, men matproduksjon. Også regelverk og offentlige institusjoner blir tilpasset dette, jfr ny matlov og opprettelsen av mattilsynet.

- Ansvarlig fiske

Det siste 10-året har begrepet "ansvarlig fiske" blitt et viktig stikkord for den opptreden verdenssamfunnet krever av fiskerinæringene. Begrepet er rettet mot hele fiskerivirkningskretsen fra "fjord til bord". FAO har gjennom en Codex for responsible Fisheries av 1995 satt dette inn i et større system, der landene rapporterer til FAO om status og fremdrift. I forhold til fangsten og høstingssiden av fiskeriene er det særlig fangstmetoder, utkast, håndtering av uønsket fangst og biprodukter og overholdelse av regelverk som står sentralt. Systematisk arbeid for å kunne presentere næringen som "responsible" eller ansvarlig er nødvendig i dag. I forhold til ressursforvaltningen gjør påvirkningen fra internasjonale miljøprosesser at tiltak som miljømerking, sporing og bruk av økologiske kvalitetsmål (se vedlegg) vil bli viktige virkemidler.

i) Ut av rollen som ressursfordeler?

Vi velger å avslutte med et spørsmål til slutt som vi ikke har svaret på, og som er av et omfang som krever en egen utredning. De indre spenninger i Fiskarlaget som gjør at langsiktig og overordnet arbeid for næringens interesser lider, skyldes i stor grad den rolle Fiskarlaget har som ressursfordeler. Når ressursene er knappe og overkapasiteten i flåten stor, blir konfliktnivået høyt. Spørsmålet er derfor om laget – og næringen – er tjent med at en fortsatt påtar seg en slik rolle.

(Vedlegg 1)

Internasjonale rammebetingelser for fiskerinæringen

1. Innledning

Norsk fiskerinæring er tuftet på to internasjonale avtalesystemer: Havretten, som gir Norge kontroll over store havområder med rike ressurser, og det globale handelsregimet som gir norsk fisk adgang til markedene. Ingen av disse systemene er statiske. De siste 10-årene har de i stor grad utviklet seg til Norges gunst. At det skal fortsette å være slik er ikke gitt. Ressursknappheten og konfliktene rundt ressursfordeling tiltar på globalt nivå. Samtidig har fiskeripolitikk blitt miljøpolitikk, slik at prinsipper for ressursforvaltningen i økende grad er et miljøpolitisk anliggende. Handel med fisk er også et stadig mer konfliktfylt område, der også miljøhensynene gjør seg stadig mer gjeldende.

Vi står således ovenfor en utvikling der rammebetingelsene for utviklingen av fiskerinæringen fastlegges innenfor tre sett av internasjonale prosesser: det havpolitiske, det handelsmessige og det som har med miljø å gjøre. Disse prosessene er til dels overlappende og er preget av samme spørsmål – innføringen av økosystembasert forvaltning er et eksempel – er til behandling i en rekke fora og prosesser samtidig.

2. Havrettsutviklingen

Siden de fleste viktige fiskebestander er delt med andre land, er det et fremtredende trekk ved forvaltningsregimet for fiskeressurser i Norge at det er basert på internasjonalt samarbeid. Ved innføringen av de økonomiske sonene på 1970-tallet, fikk kyststatene jurisdiksjon over havområdene ut til 200 nautiske mil. I den nordlige delen av det nordøstlige Atlanterhav medførte dette at det vesentlige av fiskeriene i området kom under russisk og norsk kontroll. Siden mange fiskebestander beveger seg over store områder, skjer de fleste viktige fiskerier på delte bestander. Det nasjonale forvaltningsregimet er basert på et nettverk av globale, regionale og bilaterale avtaler. Over tid har det internasjonale avtalesystemet fått økende betydning for hvordan ressursforvaltningen organiseres og praktiseres på nasjonalt nivå.

De internasjonale forhandlingene skjer innenfor rammen av en rekke bilaterale og regionale samarbeidsordninger. Utfallet av de internasjonale forhandlingene iverksettes gjennom en prosess der berørte interesser høres før Fiskeridepartementet fatter beslutning. Siden de fleste kvotene er resultat av internasjonale forhandlinger snarere enn nasjonale beslutningsprosesser, blir spørsmålet på nasjonalt nivå ofte hvordan ressursene skal fordeles på ulike grupper.

a) Det globale rammeverket

Havrettskonvensjonen (HRK) av 1982 var resultatet av et 10-års forhandlinger om et globalt rettslig rammeverk for bruk av havområdene og ressursene der. Det sentrale elementet i konvensjonen er at kyststatene gis suverene rettigheter over naturressursene ut til 200 nautiske mil (360 km).⁸ I forhold til levende marine ressurser fastslår konvensjonen at statene har plikt til å bevare og utnytte ressursene, samt samarbeide om dette. Allerede fra andre halvdel av 1970-tallet iverksatte statene slike økonomiske soner – Norge opprettet sin fra 1. januar 1977 – og i dag er det få kyststater igjen i verden som ikke har gjort dette. Det meste av de marine fiskeriene skjer derfor innenfor de økonomiske sonene i dag. Et viktig motiv bak utviklingen av konseptet med økonomiske soner var at dette var antatt gå gi de statene som fikk råderett over ressursene incentiver til å forvalte dem på en god måte. Utviklingen siden viser at dette ikke har slått til. Det er flere årsaker til dette. Den langt viktigste er oppbygningen av fiskeflåter i mange land, stimulert av offentlige subsidier, som har gjort at fangstkapasiteten i mange tilfelle langt overgår det som er nødvendig for å høste ressursene på en kostnadseffektiv måte.⁹ Dette gjelder også i Norge, selv om subsidiene her i stor grad ble nedbygd for vel 10 år siden i forbindelse med EFTA-landenes forberedelser til EØS-avtalen. En annen forklaring, som ofte får mer oppmerksomhet, er at fisket på det åpne hav utenfor de økonomiske sonene økte. Dette fisket utgjør likevel godt under 10% av de globale fangstene. Det medførte imidlertid økt press på bestander som har et utbredelsesområde som faller både innenfor og utenfor sonene.

⁸ På visse vilkår betydelig mer når det gjelder sokkelressursene.

⁹ Det er antatt at det globale subsidienivået ligger i størrelsesordenen 15-20 millioner USD. Til sammenlikning utgjøre verdenshandelen med fisk (dvs handelen over staters grenser) mellom 50 og 60 millioner USD.

Denne utviklingen på det åpne hav medførte at FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) i 1992 ba FNs Generalforsamling ta initiativ forhandling av en global avtale som brakte fiske på det åpne hav under kontroll. Resultatet, FN-avtalen om fiske på det åpne hav av 1995, trådte i kraft i desember 2001 etter at 30 stater, deriblant Norge, hadde ratifisert. EU tiltrådte med 15 land i desember 2003 og ga avtalen ytterligere tyngde. Avtalen har tre viktige komponenter: For det første bringer den miljøhensynet inn i fiskeriforvaltningen. Statene pålegges å bruke en føre var tilnærming i fiskeriforvaltningen. Også økosystem-tilnærmingen til fiskeriene er nevnt.¹⁰ For det andre legger avtalen opp til en styrking av regionalt samarbeid. For bestander innenfor den norske interessesfæren gjelder det bl.a. norsk arktisk torsk og norsk vårgytende sild – de økonomisk sett viktigste bestandene i norske fiskerier. For det tredje styrkes det globale rettslige grunnlaget for håndheving av reguleringstiltak. Et hovedproblem i forhold til fisket på åpent hav er piratfiske eller såkalt IUU (Illegal, Unregulated and Unreported) fiske. Avtalen legger grunnlaget for en mer effektiv håndheving av regelverk som tar sikte på å komme dette til livs.

Samtidig som FN-avtalen ble forhandlet, drøftet man i FNs matvareorganisasjon FAO utviklingen av et ikke-juridisk rammeverk som skulle utgjøre et globalt sett av normer for hvordan alle sider ved fiskeriene skulle utvikles og drives. Samtidig var det også forhandlet en bindende avtale om flaggstaters forpliktelser i forhold til sine fartøy (FAO Flagging Agreement). I 1995 ble FAO sin Code of Conduct for Responsible Fisheries vedtatt. Denne inneholder retningslinjer for bl.a. ressursforvaltning, handel med fisk og fiskeoppdrett. Siden har FAO sin fiskerikomité, COFI, i henhold til denne kodeksen vedtatt internasjonale handlingsplaner for blant annet bekjempelse av IUU fiske og kapasitetsreduksjon. Disse skal medlemslandene rapportere til FAO om implementeringen av. Denne utviklingen har medført at COFI etter hvert har blitt en sentral arena for utvikling av globale prinsipper for fiskeriforvaltning.

Etter at Havrettskonvensjonen trådte i kraft, har FNs Generalforsamling trappet opp sitt engasjement i havspørsmål. I tillegg til prosessen rundt FN-avtalen og det løpende arbeidet i COFI, har årlige gjennomganger av havspørsmål i regi av FNs Generalforsamling (uformelle konsultasjoner om havrettsspørsmål, UNICPOLOS) betydning for hva slags rammer fiskeriforvaltningen globalt, regionalt og nasjonalt drives under. Generelt ligger det her et betydelig press i retning av at forvaltningen av fiskeressursene i sterkere grad skal ta opp i seg miljøhensyn, blant annet gjennom utvikling av en økosystembasert tilnærming til forvaltningen av ressursene i havet.

b) Regionalt samarbeid

Før etableringen av de økonomiske sonene var forvaltningen av fiskeressursene dominert av regionale ordninger hvor en rekke land deltok og hvor en generelt ikke klarte å enes om effektive forvaltningstiltak. Med innføringen av sonene fikk man anledning til å fase ut andre lands fiske i egen økonomisk sone og forbeholde ressursene der for egne fiskere. For Norges tilfelle var situasjonen som nevnt likevel slik at de viktigste ressursene i nord var delt med det daværende Sovjetunionen, mens en i sør hadde en rekke fellesbestander med EU. Likeledes var der delte bestander i forhold til Island og Grønland ved Jan Mayen og i forhold til Færøyene. Dette nødvendiggjorde forhandling av et sett av bilaterale avtaler om fordeling og forvaltning av fellesbestander, hvorav de med Russland og EU er de viktigste. For 2001 var det

¹⁰ Mens føre var tilnærmingen etter avtalen skal innføres, er formuleringen mer forbeholden når det gjelder økosystemhensynet.

forhandlinger under 8 slike bilaterale avtaler.¹¹ I tillegg kom forhandlingene i en rekke regionale arrangementer.

Samarbeidet med Russland er tuftet på et avtalekompleks fra 1975-77 som etablerer en blandet norsk-russisk fiskerikommisjon, legger til rette for utveksling av kvoter og etablerer en Gråsone - et arrangement for kontroll med tredjelandsfiske i et omstridt område. Samarbeidets gjenstand er forvaltning av de felles bestandene torsk, hyse, lodde og kongekrabbe, samt bytte av kvoter for en rekke andre bestander. Det fordeles også kvoter til tredjeland, da særlig EU og Færøyene. Dette er teknisk sett kompensasjon for at norske fiskere får adgang til fiske i disse landenes soner.¹² Men i praksis handler dette også om at en fra norsk side over tid "betaler" seg ut av konflikter med andre land om fiskeriene ved hjelp av kvoter på særlig torsk. De store spørsmålene i samarbeidet i kommisjonen over tid har vært knyttet til hvorvidt den norske kystflåten kunne drive fiske ubundet av avtalte kvoter, kontroll med virksomheten til havs og nivå på totalkvoter. I det store bildet, sammenliknet med tilsvarende ordninger i andre land, er det norsk-russiske fiskeriregimet i nord relativt velfungerende. Over tid har man klart å unngå de store krisene som en har sett for eksempel i Canada eller i Nordsjøen. Dette er bemerkelsesverdig av flere grunner: For det første på bakgrunn av de kompliserte rammebetingelsene i området som arbeidet med ressursforvaltning skjer på grunnlag av, for det andre ut fra at en her har å gjøre med en småstat i forhold til en supermakt og for det tredje ut fra at bestandenes tilstand tildels varierer mye.

Viktige steg i det norsk-russiske samarbeidet er utbygningen av kontrollsamarbeidet, samt at en høsten 2002 vedtok en beslutningsregel som forplikter kommisjonen til kvotefastsetting på føre var nivået og at kvotenivået ikke skal endres mer enn 10% fra år til år. Det hjelper imidlertid lite å ha et godt kunnskapsgrunnlag og strenge reguleringer av uttak dersom virksomheten ikke lar seg kontrollere effektivt. Den største utfordringen for samarbeidet ligger på dette området. Endringer i fiskerivirksomhetens organisering og operasjonsmønster reiser nye utfordringer for kontrollen med virksomheten. Leveranser i utenlandske havner, omlasting i åpen sjø og et omseggripende IUU fiske en tendens her. Dette peker i retning av at også mer styring av handelen med fisk og med fartøyer er nødvendig for å få tilstrekkelig kontroll med uttaket av ressurser. I Norge er det innført et system med svartelisting av fartøy som har vært involvert i IUU fiske. For at fartøy skal kunne få lisens til fiske i norsk sone – dette gjelder både norske og utenlandske fartøy – må det sjekkes mot svartelisten.

Fiskerisamarbeidet med EU har over tid vært mer konfliktfylt enn tilfellet har vært i forhold til Russland. En årsak til dette er at EU også er et stort marked for norske fiskeprodukter, og at EU kopler norsk markedsadgang til økte kvoter for EU-fartøy i norske farvann. Nok en forklaring er at knappheten på fiskeressurser i EU er svært mye høyere enn i Norge. EU har mer enn 10 ganger så mange fiskere, men bare 4 ganger så høy fangst som tilfellet er i Norge. Interne fordelingsproblemer må derfor ofte løses ved at tredjeland må ta noen av kostnadene ved en løsning. Generelt har den felles fiskeripolitikken ikke vært ansett som noen suksess. Presset på fiskebestandene har økt betydelig over tid. Hovedforklaringen på dette er overkapasitet. I forholdet til Norge har dette betydd at de interne spenningene i Fellesskapet har kommet til å prege samarbeidet om forvaltning av 7 felles fiskebestander i Nordsjøen. Dette samarbeidet bygger på en avtale fra 1978. Fordelingen av de 7 fellesbestandene tar utgangspunkt i et prinsipp om sonetilhørighet. Både ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 og ved

¹¹ Det blir redegjort nærmere for virksomheten under disse avtalene i årlige meldinger til Stortinget. I tillegg er protokollene fra forhandlingene offentlig tilgjengelig.

¹² Unntaket er EU sitt fiske i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Det inngår ikke i noen byttehandel.

forhandlingene om medlemskap i 1994 måtte Norge avstå ressurser til EU for at avtalene skulle kunne ferdigforhandles.¹³ Medlemskapsavtalen som ble forhandlet frem i 1994 innebar forøvrig at det norske forvaltningsregimet skulle tilpasses EU sitt.

EU har en ny fiskeripolitikk fra 2003 av.¹⁴ Hovedelementene i denne er mer langsiktighet i ressursforvaltningen, regulering av innsatsen i fisket såvel som uttaket, styrking av kontrollen med fisket, tilrettelegging for mer medvirkning fra næringens side i beslutningsprosessene og avskaffing av strukturtiltak som bidrar til uhensiktmessig kapasitetsoppbygging.

Norge har en rekke bilaterale og trilaterale fiskeriattaler i tillegg til dem med Russland og EU. I substans er disse øvrige av langt mindre betydning enn de to som er omtalt over. Politisk sett har de likevel tidvis stor betydning.

c) Sjøpattedyr

Det globale rammeverket for forvaltning av sjøpattedyr ligger i havrettskonvensjonens artikkel 65, som sier at sjøpattedyr kan forvaltes strengere enn andre levende marine ressurser. Når det gjelder hval, sies det at forvaltningen skal skje gjennom internasjonalt samarbeid. Den internasjonale konvensjonen om regulering av hvalfangst fra 1946 opprettet en Internasjonal hvalfangskommisjon (IWC), som har som oppgave å føvalte de store hvalartene etter nærmere angitte retningslinjer. Siden 1970-tallet har arbeidet i kommisjonen beveget seg fra å dreie seg om ressursforvaltning til handle om vern. I 1982 ble et globalt moratorium for kommersiell hvalfangst vedtatt, gjeldende fra 1986, i påvente av en global gjennomgang av tilstanden til hvalbestandene. Denne utviklingen har medført at IWC som forvaltningsorganisasjon har vært handlingslammet de siste 20 årene. Canada og Island har meldt seg ut (Island trådte inn igjen i 2002). Norge og en rekke andre land har benyttet seg av muligheten konvensjonen gir til å reservere seg mot vedtak og slik være ubundet av dem, blant annet i forhold til moratorievedtaket. Som en følge av utviklingen i IWC og behovet for et tettere regionalt samarbeid om forvaltningen av sjøpattedyr, utviklet Island, Færøyene, Grønland og Norge fra slutten av 1980-tallet et samarbeid om dette. I 1992 ble det Nordøstatlantiske sjøpattedyrkommisjonen (NAMMCO) opprettet ved avtale mellom disse fire landene. NAMMCOs rolle har til nå først og fremst vært normativ, gjennom utvikling av konsepter for forvaltning og kontroll og gjennom studier av bl.a. forurensingsproblemer i forhold til sjøpattedyr.

3. Det globale handelsregimet

En tredjedel av den globale produksjonen av fisk og fiskeprodukter går inn i internasjonal handel. Dette utgjør over 50 milliarder dollar. De største eksportlandene er Thailand og Norge, Kina, USA og Danmark. De største importmarkedene er Japan, USA og EU. Disse tre står for mer enn tre fjerdedeler av den totale importen globalt. Norge står i en særstilling på grunn av sitt store overskudd av fisk – mer enn 90% av produksjonen eksporteres. Av de største eksportlandene er det bare Norge som er helt avhengig av å eksportere det alt vesentlige av fangstene som landes. Som en av verdens største eksportører av fisk, har norsk fiskerinæring en sterk interesse i et vel fungerende internasjonalt regime for handel.

¹³ Avståelsene som ble forhandlet i 1994 ble selvsagt ikke noe av: Folkeavstemningen i november 1994 gikk mot medlemskap.

¹⁴ Council Regulation No 2371/2002 On the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Official Journal of the European Communities 21.12.2002, L 358/59

Tidligere forhandlingsrunder under det internasjonale handelsregimet basert på GATT-avtalen har medført en betydelig reduksjon av toll og avgifter på industrivarer. Det er imidlertid fortsatt et høyt gjennomsnittlig tollnivå på fiskeprodukter. Andre hindre for handelen oppstår gjennom ikke-tariffære tiltak, såsom hygienekrav, miljøstandarder, tekniske handelshindre og antidumping-tiltak. Også subsidier påvirker handelen, samtidig som de påvirker kapasiteten i fiskeflåten. Omfanget av slike ikke-tariffære handelstiltak har vokst. Handel med matvarer blir således stadig mer politisert. Den økte oppmerksomheten mot mattrygghet og kravene til standarder i matproduksjonen er også et viktig trekk ved internasjonal handelspolitikk i dag. Verdens handelsorganisasjon (WTO) regulerer muligheten til å innføre tiltak ut fra miljø- eller helsemessige begrunnelser gjennom en egen avtale for sanitære og fytosanitære tiltak (SPS-avtalen). Codex Alimentarius angir mer presise internasjonale regler for landenes praksis på dette området. Flere av de store internasjonale handelskonfliktene de siste årene hatt tilknytning til særlig SPS-avtalen og spørsmålet om lands adgang til å begrense import av matvarer ut fra hensynet til konsumentenes helse. Den såkalte "Kjøttormsaken", der EU har etablert et importforbud mot hormonbehandlet kjøtt av begrunnet med hensynet til konsumentene, har medført en betydelig konflikt med USA.

I forhold til regulering av konkurransesituasjonen er det særlig opprinnelsesregler og ulike tekniske handelshindre som kommer inn i bildet. I forhold til det siste er det særlig avtalen om tekniske handelshindre under WTO som er aktuell (TBT-avtalen) som regulerende instrument. I forhold til marin sektor er det særlig spørsmålet om miljømerking som er reist. Antidumping-tiltak er en viktig kategori av ikke-tariffære handelshindre. Som for øvrige tiltak i denne gruppen øker bruken i tråd med at vanlige tariffære virkemidler bygges ned. Artikkel VI i GATT avtalen og Antidumpingavtalen fastsetter regelverket for bruk av antidumping-tiltak. Intensjonen er å sikre like konkurransevilkår, men slike regler kan også utnyttes i proteksjonistisk øyemed. Med lave kostnader i produksjonen i forhold til mange utviklede land er utviklingslandene utsatt for bruk av antidumping-tiltak. Et eksempel på dette er amerikanske tiltak mot import av reker fra bl.a. Brasil, Kina og India, begrunnet med at disse landene dumper reker på det amerikanske markedet. Utviklingslandene på sin side viser til sine lave produksjonskostnader og mener seg således utsatt for urimelige handelstiltak.¹⁵ Bruk av subsidier reguleres av WTO avtalen om subsidier og utjevningstiltak (SCM-avtalen). Avtalen skiller mellom forbudte og tillatte ("actionable") subsidier. Den første gruppen rommer visse eksportsubsidier, mens den andre omfatter tiltak som kan tillates på visse vilkår.

Et vesentlig trekk ved utviklingen i internasjonal handel de siste 10-årene er regionalisering. Dette utgjør i økende grad en utfordring innenfor WTO-systemet og for norsk fiskerinæring. Over 250 regionale handelsarrangementer er operative. Om lag førti prosent av verdenshandelen skjer innenfor regionale preferanseavtaler. Det er et komplekst nettverk av handelsavtaler hvor mange land er med i flere avtaler. I tillegg til EU, er de viktigste regionale avtalene Den nordamerikanske frihandelsavtalen NAFTA, ASEA i Sørøst-Asia og Mercosur i Latin-Amerika. Det åpgår en prosess for å forhandle en frihandelsavtale for hele det amerikanske kontinent – Free Trade Area of the Americas. I tillegg har også antallet bilaterale handelsavtaler økt sterkt. Regionaliseringen reiser problemstillinger knyttet til forholdet mellom regionale avtaler og det globale handelsregimet, og forholdet mellom enkeltland og det regionale nivået. Et sentralt poeng i denne sammenheng er at de mest dynamiske elementene i internasjonal handel, så som investeringer, ikke er regulert av WTO. I en rekke

¹⁵ Denne saken ender sannsynligvis som Panelsakk i WTO.

regionale avtaler er imidlertid slike forhold sentrale, jfr. for eksempel EU sitt regime på konkurranseområdet.

Når det gjelder koplingen mellom *handel og miljø*, berører dette i fiskerisammenheng særlig fire spørsmål: subsidier som bidrar til ovekapasitet og dermed ovebeskatning, bruk av handelstiltak for å påvirke ressursforvaltning, miljømerking og forholdet mellom internasjonale handelsavtaler og miljøavtaler. Når det gjelder subsidier, påvirker disse både bærekraftigheten i fiskeriene globalt sett og handelen med fisk. Dette har reist en debatt bl.a. i WTO sin komité for handel og miljø (CTE) om reduksjon av fiskerisubsidier. Dette kan bidra til en bærekraftig utvikling av fiskeriene og mer like konkurransevilkår. I den pågående forhandlingsrundet omfatter mandatet for forhandlingene også subsidieproblematikken på fiskeriområdet. I økende grad er handelstiltak tatt i bruk for å bidra til at miljøkrav og forvaltningstiltak etterleves. Dette kan dreie seg om økonomiske tiltak iverksatt av stater mot andre stater, slik USA har gjort i en rekke tilfelle. Slike tiltak vil ofte være problematiske i forhold til unntaksbestemmelsene om dette i GATT-avtalens artikkel XX, som gir anledning til bruk av handelstiltak for miljø- og helserelevante formål på visse betingelser. Disse vilkårene har vært testet ut i en rekke panelsaker i WTO. Det kan se ut som om det er en utvikling over tid i retning av at bruk av handelstiltak for slike formål blir mer akseptabelt. Når det gjelder miljømerking, er dette et fenomen som bare reguleres av handelsavtaler dersom de skjer i regi av statlige eller mellomstatlige organisasjoner. Private initiativer rammes ikke. På globalt nivå er det ett merkeinitiativ som har fått en viss betydning, Marine Stewardship Council (MSC). Flere fiskerier som er i direkte konkurranse med norske fiskerier er nå sertifisert eller i ferd med å bli det under MSC-merket. Dette gjelder bl.a. hoki (New Zealand) og Alaska Pollock.

Det siste området her er forholdet mellom ulike internasjonale miljø-avtaler og det internasjonale handelsregimet. Her er det en rekke uavklarte spørsmål der essensen er om hensynet til miljøet og naturressurser eller hensynet til frihandel skal gå først. Flere av de mest profilerte konfliktene i internasjonal handel de siste årene har dreid seg om nettopp dette. Et særlig tydelig eksempel på koplingen mellom miljøhensyn og handel finner en i utviklingen innenfor Konvensjonen for handel med truede arter (CITES). CITES har som mandat å regulere internasjonal handel med truede dyr og planter der hvor selve handelen er årsak til truetheten. Reguleringen skjer ved at arter listes i såkalte "appendikser", der appendiks 1 rommer utrydningstruede arter, appendiks 2 arter som kan bli det og appendiks 3 arter som trenger tiltak for ikke å komme på appendiks 1 eller 2. I løpet av det siste 10-året har det vært en rekke initiativer for å bruke CITES som en mekanisme i forhold til fiskeriforvaltningen. En rekke land har således fremmet konkrete listeforslag i CITES, og hittil er en rekke hvalarter og enkelte perifere kommersielle fiskeslag listet. Denne utviklingen er problematisk av en rekke grunner. Listekriteriene er ikke tilpasset forvaltningen av fiskeressurser, CITES har ikke administrative prosedyrer for å håndtere listing i forhold til ressursforvaltningsformål og den vitenskapelige rådgivningen er tvilsom. I dag forhandles det mellom FAO og CITES om hvordan FAO kan fungere som et rådgivende organ i forhold til listing av kommersielle fiskerier. Det skal avholdes tekniske konsultasjoner i regi av FAO om hvordan dette skal gjøres i praksis. Samtidig arbeider CITES med en endring av sine listekriterier.

4. Miljøutfordringen

I økende grad er fiskerispørsmål ansett å være miljøpolitiske spørsmål. Derfor har miljørelaterte spørsmål knyttet til forvaltningsprinsipper – økosystemtilnærming, føre-var prinsippet – i dag en sentral plass i fora som tradisjonelt har vært næringsorienterte.

I tillegg blir fiskeriene i økende grad drøftet innenfor rammen av ulike miljøpolitiske prosesser, som arbeidet med Agenda 21 under UNCED (United Nations Conference on Environment and Development) for et 10-år tilbake og WSDD (World Summit on Sustainable Development) i 2002. Videre blir ressursforvaltning og fiskerier også tematisert i arbeidet under flere internasjonale miljøavtaler.

a) Globalt

Konvensjonen om biologisk mangfold (1992) er en rammekonvensjon som fastslår overordnede prinsipper for forvaltning og bruk av biologiske ressurser. Den gjelder globalt og pålegger partene å utvikle planer, strategier og programmer for forvaltningen av det biologiske mangfoldet. Hovedgrepet er å etablere verneområder der hvor det trengs særlige tiltak for å bevare mangfoldet på økosystem-, arts- og gennivå. For å følge opp konvensjonen i forhold til marin biodiversitet, vedtok man i 1995 det såkalte Djakartamandatet, som fastslår at det er nødvendig å gå inn på bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet i hav- og kystområdene. I 1998 ble et eget arbeidsprogram vedtatt, som bl.a. legger en økosystemtilnærming, en føre-var tilnærming og vitenskapelig kunnskap til grunn.¹⁶ Dette arbeidsprogrammet er nå forlenget til 2010. Relevansen for fiskeriforvaltningen av konvensjonen og arbeidsprogrammet for oppfølging av Djakartamandatet ligger i at samarbeidet under konvensjonen utvikles over tid. Samarbeidet kan fungere som en arena for spørsmål som ikke gis fullstendig behandling andre steder, samt koordinering og sammenveining av ulike prosesser. To eksempler på dette er oppfølging av bruk av en økosystemtilnærming og bruk av verneområder som virkemiddel i ressursforvaltningen. Siste møte i partskonferansen i februar 2004 hadde således forbud mot tråling og etablering av marine verneområder på det åpne hav som sentrale tema.

World Summit on Sustainable Development (WSSD) i september 2002 representerer et viktig steg i utviklingen av miljø- og fiskeriområdene. Her ble det vedtatt operasjonelle mål med konkrete tidsfrister for når miljøprinsipper skulle være implementert. Implementeringsplanen fra WSSD fastslår at statene skal innføre en økosystembasert fiskeriforvaltning innen 2010. Videre skal alle fiskebestander opp på et bærekraftig nivå (MSY) innen 2015.¹⁷ Oppfølgingen av WSSD og disse målene står nå sentralt i flere globale og regionale fora.

b) Det regionale nivået

På det regionale nivået er særlig OSPAR, basert på de tidligere Paris- og Oslokonvensjonene om havforurensing,¹⁸ sentral. Det arbeides her etter fem strategier, der tiltak som vedtas faller i fem annekser rettet inn mot henholdsvis landbasert forurensing, dumping, havbasert forurensing, miljøvurderinger og bevaring og beskyttelse av økosystemer og biologisk mangfold. Anneks 5 om bevaring av økosystemer og biodiversitet berører ikke fiskeriforvaltning direkte, men angår likevel fiskeriene ved at økosystemer og biodiversitet adresseres. Her arbeides det med å identifisere arter og leveområder som trenger vern og med å utvikle kriterier for dette. De sentrale spørsmålene her er utarbeidelse av økologiske kvalitetsmål (EcoQOs),¹⁹ vurdering av arter og habitater som trenger vern, marine verneområder og virkninger av

¹⁶ Arbeidsprogrammet har fem elementer: Integrert kyst- og havforvaltning (IMCAM), marine og kystnære levende ressurser, verneområder (MPA), havbruk og fremmede arter.

¹⁷ Implementeringsplanen fra WSSD er ikke rettslig bindende, i motsetning til HRK og RFN-avtalen.

¹⁸ Avtalen trådte i kraft i 1998.

¹⁹ Henger sammen med EU sitt vannrammedirektiv, se under.

menneskelige aktiviteter på det marine miljø. Vern av arter og habitat skjer gjennom utvikling av kriterier for valg av arter og habitat som trenger vern og som inngår på OSPAR sin liste over arter som er truet eller sårbare. Marine verneområder er også tema i denne sammenhengen. Her utarbeides retningslinjer for identifisering og utvalg av marine verneområder og for forvaltningen av disse. Målet er at en innen 2010 skal ha et nettverk av marine verneområder for Nordsjøområdet og at slike skal utvikles også for resten av OSPAR området.

Et annet regionalt forum er Arktisk råd, opprettet i 1996²⁰ som et organ for samarbeid mellom de 8 arktiske statene (Canada, Danmark (Grønland), Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA). Mandatområdet går langt utover det som vanligvis regnes som "Arktis", og omfatter det meste av farvannene utenfor Nord-Norge. En serie arbeidsprogrammer er kjernen i virksomheten. Disse har til nå vært innrettet mot kartlegging og analyse mer enn reguleringer av virksomhet. Noen av programmene er relevante i fiskerisammenheng.²¹ Blant annet har en kartlagt bruk av verneområder og bevaring av biodiversitet i Arktis. Et nytt programområde for Arktisk råd er virkninger av klimaendringer i Arktis, gjennom Arctic Climate Impact Assessment. Arbeidet i Arktisk råd har betydning for fiskeriforvaltningen på ihvertfall tre områder: Det er et forum for artikulering av urfolksinteresser, der disses rettigheter til fiskeressursene tematiseres. I forlengelsen av dette har spørsmålet om hvorvidt sjøpattedyr skal sees som naturressurser og således kunne beskattes vært et viktig tema, der USA har stått mot de andre landene. Og for det tredje: områdevern som reguleringsteknikk og hensynet til biodiversitet er på dagsordenen her. I det videre arbeidet vil også klimaspørsmålene få en sentral rolle.

På grunn av felles fiskebestander og EU som marked for norske fiskeprodukter er den fiskeripolitiske utviklingen i EU av stor betydning for fiskerinæringen i Norge. I tillegg til dette er Fellesskapet en betydelig *miljøpolitisk* aktør, med viktige regelverk, initiativer og prosesser som berører fiskeriforvaltningen. Utviklingen av den nye fiskeripolitikken (se ovenfor), arbeidet med en marin strategi, eksisterende regelverk som vannrammedirektivet og habitatdirektivet og den nye strategien for Den nordlige dimensjon er relevante her. Utviklingen av en marin strategi for EU skal fremme bærekraftig bruk av havene og bevare marine økosystemer. Kommisjonen²² mener at den sektororienterte/multinivå tilnærmingen til havene som preger medlemsstatene er problematisk, og tar til orde for en overordnet, integrert politikk på EU-nivå. Det fremheves at EU sin strategi på dette området skal ha betydning også utenfor EU sine havområder og Barentshavet nevnes spesielt. Arbeidet er i en tidlig fase.

Vannrammedirektivet skal bidra til bedret økologisk og kjemisk kvalitet i vann, basert på forvaltning av nedbørsfeltområder avgrenset til sjøs ved en linje 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dermed faller betydelige havområder og fiskerier under dette direktivet. Økologiske kvalitetsmål og utslippsbestemmelser er sentrale grep her. Direktivet gjelder også for Norge gjennom EØS-avtalen. Habitatdirektivet er fellesskapets instrument for vern av dyr og planter. Det er etablert et europeisk nettverk av ulike verneområder for ville dyr og planter med utgangspunkt i dette direktivet ("Natura 2000"). Direktivet også gjelder i den økonomiske sonen.²³ Endelig, når det gjelder, den nordlige

²⁰ Dette er ikke et folkerettslig bindende samarbeid.

²¹ Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) analyserer forurensningssituasjonen i Arktis. Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) beskriver tilstanden for økosystemer

²² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a Strategy to Protect and Conserve the Marine Environment. COM (2002) 539 final.

²³ Dette er Kommisjonens vurdering. Vi har ikke sett noen uavhengig analyse av dette.

dimensjon, berører den nye handlingsplanen (EU 2003) fiskeriene. Formuleringene er imidlertid nokså generelle.²⁴

Den økende integrasjonen mellom fiskeri- og miljøsektoren fordeler seg i flere sakskomplekser: For det første er det problemstillinger knyttet til forurensing og rent havmiljø. For det andre kommer selve fisket og spørsmål knyttet til hvordan dette berører havmiljøet. Dette kan være fysiske påvirkninger, som effekter på havbunnen av tråling, virkninger på bestander av beskatning og effekter på andre arter enn dem det fiskes på (bifangst). Et tredje sakskompleks er knyttet til arealforvaltning og konkurrerende bruk. Dette berører særlig kystsonen og dermed oppdrettsnæringen. Endelig kommer spørsmål knyttet til matprodukters beskaffenhet, innhold av giftstoffer, osv. Forholdet mellom disse sakskompleksene er ofte uklart, og de er dels til behandling i ulike fora og prosesser på ulike nivå.

5. Konklusjon

De internasjonale rammebetingelsene for fiskerinæringen blir over tid stadig viktigere for næringens utvikling. Rettighetene til ressursene og prinsippene for forvaltningen av dem blir fastlagt i internasjonale fora. Vilåårene for handel med fisk og fiskeprodukter gis på samme måte i internasjonale prosesser og organisasjoner. Tilstanden på disse to områdene er ikke statisk. Det pågår en løpende utvikling der næringens arbeidsvilkår og resultater i stor grad vil påvirkes. For Norges del er det særlig to ting som skiller oss fra andre: Landet har svært store havområder og ressurser i forhold til innbyggertallet. Siden nesten hele næringens produksjon må eksporteres, er en kritisk avhengig av utviklingen i markedene. Det er svært få andre land som er så eksportavhengig som Norge.

Fire forhold preger utviklingen i de internasjonale prosessene som er skissert her: For det første er antallet avtaler, prosesser og arenaer økende. Samme spørsmål er ofte til behandling i flere prosesser og organisasjoner samtidig. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt over utviklingen og vite hvor en skal sette inn ressursene. For det andre er dette langsiktige prosesser. De går over lang tid – debatten om økosystembasert forvaltning er nå mer enn 10 år gammel – og krever systematisk oppmerksomhet og innsats over år dersom en skal påvirke utviklingen i dem. Og for det tredje er miljøhensynet nå tungtveiende både i havpolitiske og handelspolitiske prosesser. I global sammenheng er fiskeri nå først og fremst et miljøspørsmål. Endelig er ikke fiskeripolitikk lenger et anliggende for fiskerimyndigheter og næringsaktører alene. Aktørmangfoldet er stort innenfor de prosessene som er nevnt her. Mange nye aktører på dette området har stor evne til å sette dagsorden og øve innflytelse på de arenaene de deltar.

Norges forskningsråd

Vi viser til brev av 1. desember 2003.

To av Forskningsrådets viktigste oppgaver er å fremme forslag om forskningssatsinger som er viktige for samfunnet, og å organisere forskning slik at hensynet til kvalitet og uavhengighet ivaretas på en best mulig måte. Våre kommentarer til Makt- og

²⁴ “To help ensure that Nordic and Arctic ecosystems and their bio-diversity shall remain viable, vigorous and able to sustain human socio-economic needs, and to encourage the responsible and sustainable utilisation of forests and fish stocks, with the active participation of local actors, communities, SMEs and indigenous peoples in the decision-making process.”

demokratiutredningen tar utgangspunkt i denne forståelsen av våre hovedoppgaver. Vi vil i tråd med dette peke på behovet for videre forskning om makt og demokrati, og samtidig fremme noen synspunkter på hvordan slik forskning bør organiseres. Dette er utdypet nedenfor.

For øvrig vil Forskningsrådet ikke kommentere de bredere samfunnsmessige spørsmål og analyser som Makt- og demokratiutredningen belyser. En slik diskusjon hører hjemme i faglige fora og i den offentlige debatt. En viktig egenskap ved denne type forskning er at den er en nødvendig forutsetning for en opplyst allmenn debatt om spørsmålene. Makt- og demokratiutredningen har dermed gitt viktige bidrag til prosesser som videreutvikler demokratiet.

Behov for videre forskning om makt og demokrati

Makt- og demokratiutredningen (MDU) skulle gjennom en femårig forskningsinnsats belyse makt- og demokratispørsmål utfra et nærmere angitt mandat. Resultatet foreligger nå, gjennom en sluttbok, en NOU, og en lang rekke bøker og andre publikasjoner. Spørsmål om makt og demokrati berører komplekse samfunnsspørsmål, som også endrer seg over tid. Problemstillinger av denne karakter kan ikke sies å være uttømt eller endelig belyst gjennom den femårige forskningsinnsatsen som MDU representerer. Tvert om er det i kjølvannet av MDU reist interessante nye spørsmål om makt og demokrati, for eksempel gjennom diskusjonen om rettsliggjøring. Slik sett er Makt- og demokratiutredningen ikke et sluttpunkt, men en milepæl og et nytt startpunkt for videre refleksjon og forskning om makt og demokrati.

Forskningsrådet har som ambisjon å bidra til forskning om sentrale samfunnsspørsmål, herunder makt og demokrati. En rekke igangværende og planlagte aktiviteter er relevante for disse spørsmål. Vi vil spesielt framheve vårt forslag om en satsing på forskning om "Demokrati og styring" i vårt budsjettforslag for 2005. Satsingen tar utgangspunkt i at spørsmål om demokrati og styring i stigende grad er aktuelle både i en nasjonal og en internasjonal sammenheng. Så langt i planleggingen har vi identifisert to viktige og komplekse temaer: "Forskning om demokratiske arenaer" og "Forskning om politikken ansvar og begrensninger". Vi ønsker også at forskningen skal omfatte både teoretiske, normative, juridiske og empiriske forskningsspørsmål, belyst både på tvers av geografiske grenser og ulike nivåer. Realiseringen av dette forslaget forutsetter tilslutning fra aktuelle bevilgende departement, og vil ellers kunne skje innenfor rammen av bredere satsinger.

Ellers er makt- og demokratispørsmål sentrale i all samfunnsforskning, enten den er grunnleggende eller anvendt orientert. Slike perspektiver bør også være sentrale i den sektorfinansierte forskningen, enten det dreier seg om velferdsstaten, miljøpolitikken eller innovasjon i næringsliv og offentlig sektor.

Organisering av forskning om viktige samfunnsspørsmål

Når sentrale samfunnsspørsmål skal belyses forskningsmessig, er det viktig at forskningen er organisert slik at hensynet til faglig kvalitet og uavhengighet er ivaretatt på en god måte. Uten at disse hensyn er ivaretatt, kan forskningen ikke fylle sin kritiske rolle i forhold til etablert kunnskap, etablert makt og etablert opinion.

Den faglige kvaliteten sikres ved at forskningen utføres av de beste fagmiljøene i inn- og utland. Uavhengighet forutsetter at finansierer og myndigheter ikke har direkte

innflytelse over forskningens problemstillinger og opplegg og hvordan resultatene formidles. Det er også viktig at ulike forskningsperspektiver får slippe til.

All forskning som skal bidra til å belyse samfunnsmessige og politiske spørsmål, vil potensielt være anvendbar og kan dermed selv utgjøre en maktfaktor. Dette understreker ytterligere betydningen av at forskningen organiseres med tanke på å sikre høy grad av legitimitet rundt de ulike prosessene som er knyttet til sammensetning av styringsorganer, utvelgelse av prosjekter og formidling av funn og resultater.

Norges Handikapforbund

Vi viser til høringsbrev 1. desember 2003, og ønsker å fokusere vår høringsuttalelse på spørsmål som er særlig viktig for funksjonshemmede samfunnsborgere.

Undersøkelser viser at 17-20 prosent av befolkningen kan defineres som funksjonshemmet. At ikke maktutredningen omhandler denne befolkningsgruppen, understreker etter vår mening hvor marginalisert og usynlige funksjonshemmede er i det norske samfunnet.

NOU 2001:22 "Fra bruker til borger" leverte følgende politiske analyse som Norges Handikapforbund stiller seg bak: *"Når mål eller hensyn knyttet til en samfunnsgruppe glemmes i den grad at det blir et system i det, skyldes dette i stor grad at gruppen har en for svak posisjon til å gjøre sine premisser gjeldende – til å gjøre dem til selvsagte hensyn og premisser. Den svake posisjonen medfører at det ikke rokker ved myndighetenes legitimitet om gruppen overses, og manglende handling får ingen konsekvenser."* (NOU 2001:22, kap. 21.1)

Funksjonshemmede utestenges fra muligheten til politisk deltakelse

Maktutredningen konkluderer med at demokratiet, i grunnbetydningen folkestyre, er i tilbakegang. Valgdeltakelsen og antall partimedlemmer synker.

Det er viktig å fokusere på hvorfor noen befolkningsgrupper systematisk faller utenfor den politiske deltakelse. I Norge har det over lengre tid vært oppmerksomhet om kvinners deltakelse, og i de senere år på etniske minoriteter. Det har imidlertid vært rettet liten oppmerksomhet mot funksjonshemmedes forutsetninger for politisk deltakelse. Norges Handikapforbund etterlyser en offentlig debatt om dette.

Det er et demokratisk problem at ikke grunnleggende forutsetninger for politisk deltakelse er sikret for mennesker med funksjonsnedsettelse:

- **Adgang til valgdeltakelse:** Valgloven krever ikke at valglokalene skal være tilgjengelige for alle og sikrer ikke synshemmede mulighet til hemmelige valg
- **Tilgang til informasjon:** Viktig informasjon fra det offentlige og massemedier er utilgjengelig for synshemmede, hørselshemmede og lesehemmede.
- **Mulighet til å utøve politiske verv:** Sakspapirer lages ikke i et tilgjengelig format for synshemmede eller lesehemmede, møtelokaler er ikke tilgjengelige for rullestolbrukere, det er ikke teleslynge i lokaler osv.

Rettighetslovgivning nødvendig for å sikre grunnleggende rettigheter

Maktutredningen konkluderer med at rettsliggjøringen fører til et svekket folkestyre. Dette er en av konklusjonene som har skapt mye debatt, blant annet går Hege Skjeie i sin særuttalelse mot denne konklusjonen. Hun er opptatt av at individer og grupper trenger rettighetsvern utover de som følger flertallsvoteringer, og at rettigheter kan bidra til å utvide et samfunns demokratiske ansvar og forpliktelser. Dr.juris Eivind Smith er også uenig i maktutredningens konklusjon. I en kronikk i Aftenposten sier han: *””Rettighetslover” forslås best som redskap for den politiske vilje. Hvis Stortinget endrer syn eller ønsker å endre praksis, kan de endres eller oppheves. Det samme gjelder hvis pengene ikke strekker til. [...] Dette er jo ikke en kamp mellom jurister og lokalpolitikere, men mellom to arenaer for politisk styring: Både Stortinget og kommunestyret er demokratisk valgt. Problemet oppstår når stortingsflertallet vil ha både i pose (nasjonal likhet) og sekk (lokalt selvstyre). Det bruker loven til å gi rettigheter som kommunene, ikke staten selv, skal honorere. Dette er oppskriften på uklare ansvarsforhold.”*

Norges Handikapforbund støtter både Hege Skjeie og Eivind Smith i deres konklusjoner. Norges Handikapforbund kjemper for sterkere rettigheter for funksjonshemmede ettersom vi ser at lovgivningen i dag ikke sikrer funksjonshemmede rett til grunnleggende tjenester som å stå opp når en ønsker, gå på toalettet ved behov, komme ut av boligen eller få nødvendig bistand til å kunne ta utdanning eller arbeid. Viktige kampsaker for oss er:

- Få en overordnet antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, slik vi har for kjønn og snart får for etniske minoriteter
- Styrking av sektorlovgivningen på en rekke områder, blant annet sikre individuell rett til brukerstyrt personlig assistanse

Norge flagger menneskerettighetene høyt på den internasjonale arenaen, blant annet i vår bistandspolitikk. Vi er imidlertid ikke like flinke til å følge opp internasjonale menneskerettighetsdoktriner i vårt eget hjemland. FNs barnekomité har kritisert Norge for at ikke alle barn sikres lik adgang til et likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor. FNs kritikk forbigås i stillhet, verken politikere eller media setter dette på dagsorden.

Avpolitisering og brukarmedvirkning

Norges Handikapforbund stiller seg bak følgende analyser fra maktutredningen:

”Samtidig blir regjeringens makt svekket gjennom en omfattende statlig reformprosess. [...] Reformprosessen innebærer at ressurser, skjønn og politiske avgjørelser flyttes fra politisk myndighet til uavhengige direktorater og kontrollorganer. Regjeringen sitter fortsatt med det politiske ansvaret, men med redusert makt.”

”Det statlige styringssystemet er omformet i retning av markedsprinsipper og formell fristilling på den ene side og nye kontrollorganer og tilsyn på den andre. [...] Et skarpere formelt skille mellom politikk og administrasjon har i praksis trukket mer utøvelse av politisk skjønn over i ytre etater og fristilte virksomheter som ikke står til politisk ansvar”.

Som interesseorganisasjon opplever Norges Handikapforbund denne utviklingen på nært hold. Det etableres stadig flere direktorater og selvstendige foretak. Når politikerne ikke lenger står til ansvar for viktige samfunnsoppgaver, mister interesseorganisasjonene innflytelse over utformingen av disse oppgavene. Makten

forskyves til fagmiljøene som ikke trenger å ta hensyn til interesseorganisasjonenes krav i samme grad som politikerne.

Vi ser tendenser til ”ekspertvelde” på flere samfunnsområder, for eksempel helseforetakene og utskilte selskaper innen samferdselsektoren. Denne utviklingen fører til mangel på demokratisk innsyn, og en økt vektlegging på bedriftsøkonomiske prinsipper. Ansvaret deles mellom de forskjellige sektorene, og det blir vanskeligere å føre en helhetlig politikk. For funksjonshemmede, som er avhengig av samordning av tjenester på mange sektorer, er dette en stor utfordring. En minoritetsgruppe som funksjonshemmede blir sett på som en utgiftspost, og det blir vanskeligere å få gjennomslag for argumenter om samfunnsøkonomisk nytte eller hensynet til at mennesker skal kunne leve et selvstendig liv og være aktive samfunnsdeltakere.

Det etableres stadig flere brukervedvirkningsarenaer. Det er viktig å ha klart for seg at brukervedvirkning ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å innhente erfaringer og synspunkter. Brukervedvirkning kan være en nyttig metode for å utvikle gode tjenester, men det kan ikke erstatte den demokratiske deltakelsen i ordinære politiske prosesser. Vi er bekymret for tendensen til at myndighetenes ønske om å forenkle beslutningsprosessen fører til svekkelse av den politiske behandlingen av saker. Avpolitiseringsen bidrar til å svekke folks politiske engasjement. Brukervedvirkning begrenser seg til at du må være direkte berørt selv for å kunne uttale deg. Funksjonshemmede har blitt brukervedvirkere istedenfor borgere. Denne direkte kontakten mellom bruker og tjenesteyter setter interesseorganisasjonene under press. Problemene individualiseres, og folk ser ikke behovet for å organisere seg.

Helsepolitikken er et område der brukervedvirkning står i fokus. Stortinget har vedtatt at brukerorganisasjonene ikke skal være representert i helseforetakenes styre, der hovedpolitikken og rammevilkårene settes. Helseforetakene er imidlertid pålagt å etablere brukervedvirkningsarenaer på lavere nivå. Brukerrepresentantene er personlig oppnevnt, og trenger ikke stå til ansvar for organisasjonen de er medlem av. Organisasjonene blir dermed satt på sidelinjen og får liten styring med at deres synspunkter blir fremmet. I dag bruker svært mange tillitsvalgte i organisasjonene mye tid på å sitte i brukerutvalg. Det er et åpent spørsmål om organisasjonene kunne brukt sine begrensede ressurser på en mer effektiv måte for å få gjennomslag for sine krav.

Interesseorganisasjonenes rolle er endret

Norges Handikapforbund kjenner seg igjen i maktutredningens analyse av utviklingen av det norske organisasjonssamfunnet.

Norges Handikapforbund er en tradisjonelt oppbygget medlemsorganisasjon med regionale og lokale ledd. I tillegg har vi 12 landsforeninger og en ungdomsorganisasjon. For å være i takt med samfunnsutviklingen er de tidligere fylkeslagene erstattet med regioner. Det er opprettet egne regionskontorer med ansatte og regionsstyrer med tillitsvalgte. Regionene har en viktig pådriver-rolle overfor lokallagene, og skal gjøre dem i stand til å drive interessepolitisk arbeid på kommunalt nivå der store deler av velferdspolitikken utformes. I økende grad har vi lagt vekt på uformelle nettverk i tillegg til den formelle organisasjonsstrukturen. Det er for eksempel opprettet nettverksgrupper for medlemmer som ønsker å delta i aksjoner.

For å beholde medlemmenes engasjement har vi forsøkt å arbeide fleksibelt og gi varierte tilbud. Vi driver aksjoner, interessepolitikk, brukervedvirkning,

likemannsarbeid, kurs og er en sosial arena. Ettersom vi har begrensede ressurser er det en pågående diskusjon om hvilke arbeidsmetoder som skal gis større eller mindre fokus.

Rammevilkårene for å drive interessepolitikk er endret. Vi er brukermedvirkere i den første fasen der administrasjonen og fagfolk utarbeider forslag. Det er imidlertid stadig vanskeligere å bli hørt i den politiske prosessen fram til vedtak fattes. Muligheten til å påvirke politisk ledelse og administrasjon i departementene er svekket, og formelle høringer tillegges ikke samme vekt som tidligere. Det er en tendens at høringsfristene er svært korte, og det er krevende å følge med på internett kontinuerlig for å fange opp viktige høringer. Som en konsekvens av denne utviklingen har vi økt fokuset på lobbyisme direkte overfor Stortinget og gjennom massemedia. Mindretallsregjeringer har gitt Stortinget mer makt, og gitt oss større mulighet for innflytelse ved å delta i for eksempel åpne stortingshøringer. En annen konsekvens er at interessepolitiske organisasjoner "tvinges inn i" relasjon med fagmiljøer for å skape allianser. Et eksempel er en del diagnoserettede organisasjoners nære kontakt med medisinerne og jurister.

Den endrede arbeidsformen krever profesjonalisering av organisasjonen, noe som fører til økte utgifter. Ettersom statsstøtten ikke dekker alle driftsutgifter, er det nødvendig å drive annen inntektsvirksomhet.

Massemedienes personfokusering er et dilemma

Norges Handikapforbund er enig i maktutredningens beskrivelse av medienes endrede rolle. Medienes frigjøring fra politiske partier har styrket medienes mulighet til å sette dagsorden for den politiske debatten. Samtidig har mediene blitt mer avhengige av økonomien og markedet, ettersom store mediekonserner stiller krav til inntjening. Enkeltsaker og personfokuserte saker får dermed større fokus enn overordnede prinsippelle spørsmål.

Norges Handikapforbund, på linje med andre funksjonshemmedes organisasjoner, har i økende grad et bevisst forhold til media for å få satt saker på dagsorden. For å få medieoppslag er det nødvendig å bruke "enkeltskjebner" som brekkstang, selv om vi ønsker å fokusere på de prinsipielle sidene ved saken. Vårt dilemma er at politikken dermed vris mot fokuset på enkeltskjebner istedenfor å løftes til et prinsipielt nivå. Medias fokus på funksjonshemmede kan bidra til stakkarsliggjøring ("Ole 18 år lenket til rullestolen") eller heltedyrking ("Cato Zahl Pedersen un-armed to the South Pole"). Folks bilde av at funksjonshemmede er annerledes blir dermed opprettholdt, stikk i strid med vårt ønske om å fokusere på at funksjonshemmede er likeverdige samfunnsborgere.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Innledningsvis vil NFU poengtere at Makt- og demokratiutredningen løfter frem en rekke viktige problemstillinger, men beklageligvis er funksjonshemmede - perspektivet helt fraværende.

Vedrørende lovgivning og kommunens selvråderett

Mennesker med funksjonsnedsettelser blir daglig utsatt for diskriminering. Det er et stort behov for å styrke eksisterende lovgivning for å sikre at mennesker med funksjonsnedsettelser likestilles med andre. Manneråk- utvalget nevner 12 ulike lover

som bør styrkes og samordnes. Regjeringen har nedsatt et utvalg (Syse-utvalget) som skal se på hvordan en kan styrke dagens lovgivning. NFU vil spesielt nevne sosiallovgivningen, da dette er et område som er særdeles viktig for personer med kognitiv funksjonsnedsettelse. Det er på velfredssiden behov for sterk lovgivning for å sikre at de svake grupper får et forsvarlig tjenestetilbud.

Det tjenestetilbudet som i dag tilstår den enkelte er i stor utstrekning beroende på kommunens skjønnsmessige vurdering av hva den finner å være det mest hensiktsmessige. NFUs erfaringer gjennom vårt arbeid er at kommunens vurderinger og valg svært ofte går på bekostning av den enkeltes ønsker og behov. Økonomihensyn går foran lovgivningshensyn i mange tilfeller. Den lovfestede individuelle medvirkningen blir av denne grunn et paradoks. Vi mener at kommunens rett til å velge hjelpeform i betydelig grad må begrenses, eventuelt avvikles.

Det er en helt klar tendens til at kommunene ønsker å samle mennesker med utviklingshemming i institusjonslignende boformer uten at de selv har bedt om dette og under trussel om at dersom de ikke flytter vil tjenestetilbudet der de bor bli redusert. Det har i de siste årene vært en økende tendens til segregerte løsninger basert på gruppetenking. Som en konsekvens får mange ikke de individuelle tjenester de har krav på ifølge loven. Dette medfører forringet livskvalitet for de det gjelder.

NFU har lang tradisjon for å jobbe gjennom det eksisterende lovverket for å ivareta behovet til mennesker med kognitiv funksjonsnedsettelse. Vi benytter lovverket aktivt på alle felt av vårt arbeid da vi anser dette som et av våre viktigste virkemidler. NFU bruker blant annet mye ressurser på å bevisstgjøre våre medlemmer vedrørende de rettigheter som foreligger i dagens lovverk. Det største problemene, slik NFU ser det, er i forvaltningen av de lovpålagte oppgaver. En stor del av disse problemene skyldes mangel på kompetanse hos de som skal forvalte lovverket i kommunene. Det er med andre ord et stort behov for kompetanseheving i kommuneforvaltningen. NFU er av den formening at kompetanseheving i kommunal saksbehandling bør reguleres i form av forskrift. Dette er gjennomført på saksbehandlingsfeltet bygg og plan. Forskriften bør blant annet inneholde regulering av saksforberedelsen, tidsfrist for vedtak, regulering av foreløpig svar, brukarmedvirkning, begrunnelse for vedtak og klage. Samtidig må det en holdningsendring til, det er brukerens behov og ønsker som skal være avgjørende og ikke hensynet til økonomi.

NFU mener kommunene, slik disse er organisert i dag, ikke er kompetente til å forvalte landets velferdsgoder. Vi ønsker klarere sentrale føringer med tanke på forståelsen av nasjonale politiske mål, generelle holdninger og forvaltningen av lovverket og dets intensjoner. Det er viktig å være seg bevisst at personer med kognitiv funksjonsnedsettelse står i et avhengighetsforhold til kommunen i henhold til behovet for tjenester o.l. Av denne grunn er det også svært viktig at de som forvalter lovverket er kompetente. I tillegg til problemet med manglende kompetanse i kommunene er det også et økende problem at kommunene ikke følger opp pålegg fra fylkes- og sivilombudsmannen. NFU ønsker derfor effektive sanksjonsmuligheter i så henseende.

NFU er på bakgrunn av våre erfaringer sikre på at den generelle bevilgningen knyttet til kriteriet i inntektssystemet og bevilgningen til toppfinansiering er for lav sett i forhold til de faktiske behov og i henhold til de oppgaver kommunene er lovpålagt. NFU har aldri representert et syn hvor vi mener at økte overføringer i seg selv, uansett og automatisk løser alle utfordringer. Vi vet at dette avhenger bl.a. av kompetanse i kommunen, hvordan kommunen organiserer seg og hvordan midler forvaltes og

prioriteres i kommunene. Det er imidlertid høyst nødvendig at det settes ned utvalg som har som oppgave å gjennomføre en undersøkelse, for å få en oversikt over de faktiske behovene for tjenester etter sosialtjenesteloven.

Avslutning

NFU er av den formening at kommunene har for mye makt samtidig som det er stor mangel på kompetanse hos saksbehandlerne i kommunene. Dårlig saksbehandling går utover rettssikkerheten. Vi ser med bekymring på framtiden til sårbare grupper hvis utviklingen fortsetter i samme retning. Det vil da være et stort behov for de frivillige organisasjonene.

De frivillige organisasjonenes rolle

Funksjonshemmedes organisasjoner har en helt sentral rolle i arbeidet med å nå målet om lik rett til deltagelse og likestilling i samfunnet. Dette gjelder både gjennom sin rolle som "vaktbikkje" og pådrivere overfor myndighetene, ved aktivt å peke på svakheter og utfordringer i det politiske system, og gjennom sin unike kompetanse på området.

NFU vil gjerne påpeke det faktum at vi i tillegg til de nevnte roller også bidrar med viktig samfunnsutvikling. Mange av de endringer som har skjedd de siste 30 årene er et resultat av vår kamp for mennesker med kognitiv funksjonsnedsettelse, som eksempel nevner vi HVPU-reformen og kampen for at utviklingshemmede har rett til egen bolig på lik linje med alle andre borgere. Viktig arbeid av denne art krever tid og ressurser, og funksjonshemmedes organisasjoner sliter med økonomien. + mange organisasjoner Individualisering etc.

Vi er enige i makt- og demokratiutvalgets analyse når det gjelder de frivillige organisasjoners svekkelse...

Når det gjelder sosialtjenesteloven er vi opptatt av at tjenestene skal følge individet og ikke bosted. Det skal være individuelt tilrettelagte tjenester. Mennesker med utviklingshemming er svært forskjellige, det er derfor behov for individuelle løsninger. Et hovedproblem i dag er at det blir organisert gruppeløsninger for arbeid, bo og fritid.

Norsk Pensjonistforbund

Som høringsinstans har Norsk Pensjonistforbund blitt bedt om å uttale seg om følgende tre forhold:

- 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.

Som det flere ganger påpekes i maktutredningen (heretter kalt MU), det er mye makt i språk og kunnskap. MU illustrer dette poenget selv til fulle gjennom den enorme produksjon som er tilknyttet utredningen. Det hadde vært ønskelig for Norsk Pensjonistforbund å sette seg inn i flere sider ved MUs arbeid, men det å skulle gi et

fyllestgjørende svar i tråd med punktene overfor, ville være for omfattende. Mye av innholdet er heller ikke direkte relevant for vårt virkeområde.

Norsk Pensjonistforbund har således konsentrert seg om enkelte forhold av større relevans for forbundets virksomhet. Vi skal begrense oss til å kommentere følgende:

- Det er et sentralt tema i MU hvordan statens oppgaver og funksjoner går i ”oppløsning” og hvordan makten derigjennom ”skyves” vekk fra statlige og offentlige organer. Frislippet av produksjon og overføring av elektrisk kraft er et eksempel på dette. Konkurransetsetting av omsorgstjenester et annet.
- Organisasjonslivet i Norge har endret seg betraktelig de siste tiår. Det dukker opp nye organisasjonsformer og nye former for frivillighet. Dette byr på store utfordringer.

Den oppløste staten og forskyvning av makt

Vi finner analysene her gode og treffende. Politiske myndigheter har etter vårt syn, i for stor grad skjøvet ressurser, skjønn og politiske avgjørelser vekk fra seg. Det være seg til direktorater eller private aktører. Arbeidet med å effektivisere staten har vært nødvendig og også på mange områder fruktbart. På andre områder har det hatt meget uheldige konsekvenser. Nedenfor beskrives to eksempler på dette.

Befolkningen fratas råderetten over naturressursene

Et tydelig eksempel ser vi i frislippet av produksjon og overføring av elektrisk kraft. Frislippet har overhodet ikke vært til forbrukernes fordel. Norsk Pensjonistforbund ser med stor bekymring på strømprisenes uforutsigbarhet. Når eierforholdene i kraftselskapene endres, endres også siktemålet. I dag er det profitt som er målet, ikke stabil kraftforsyning med stabile priser. Produsentene skaper energiknapphet ved å eksportere ved overskudd, og de er ikke pålagt å sitte med reservekapasitet. De siste vintrene har prisene steget kraftig, og vi har sett fatale eksempler på hvordan dette rammer landets pensjonister og befolkningen for øvrig. Når vi vet at årsaken til dette ligger i måten offentlige myndigheter ønsker å effektivisere og omorganisere sin virksomhet, ser vi all grunn til bekymring.

Selv om eierforholdene i kraftselskapene er endret, er det fremdeles stat og kommune som eier nær 90%. Samtidig er det Regjering og Storting som vedtar utgiftene. Norsk Pensjonistforbund godtar ikke at disse påfører nordmenn uakseptable utgifter. Vi godtar heller ikke at stat/kommune ”gjemmer” seg bak de endrede eierforholdene og sier at ”slik må det være” når selskapene er privatisert og styres av markedslogikk. Det er ikke for sent å snu. Norsk Pensjonistforbund krever at offentlige myndigheter er seg sitt ansvar bevisst her: det bør være en selvfølge i et land som vårt med så rike naturressurser at befolkningen får en strømpris som er forutsigbar og til å leve med.

Vi mener også at diskusjonen om statens virkemåte og rolle ikke har vært tydelig nok. Altfor ofte ser vi at politikere ser seg tvunget til å tenke kortsiktig og forskyver makt og ressurser til organer som ikke er underlagt tilstrekkelig kontroll fra demokratisk valgte organer, uten at dette blir tydeliggjort i en allmenn diskusjon om disponeringen av folkets felles ressurser. Slik privatisering av våre felles ressurser fratar folket råderetten over store naturressurser. Det bør være slike poenger som påvirker politikerne i sine beslutninger når de vurderer å selge ut kraftselskapene, og ikke den kortsiktige fristelsen om styrket økonomi her og nå.

Kampen om omsorgens sjel

Vi innleder neste ankepunkt med et viktig poeng sagt av forskere fra Høyskolen i Lillehammer: *når eldreomsorgen konkurransesettes kjempes det også om omsorgens sjel*. I mange studier er det blitt påvist uheldige konsekvenser av å sette eldreomsorgen ut på anbud. Fra Høyskolen i Lillehammer er konklusjonen entydig: når kostnads- og effektivitetskrav får for stor plass så blir brukerne misfornøyde. På den ene siden finnes en tradisjonell forståelse av omsorgstjenester som unike, i den forstand at de blir til i et møte mellom bruker og hjelper. På den andre siden står sterke krefter som tar utgangspunkt i markedstenkning, og som ser omsorg som en vare som kan forhåndsdefineres og prisfastsettes.

Også her ser vi hvordan stat/kommune ”gjemmer” seg bak markedslogikken. Idet kritikken som regel rettes mot de private utførerne framfor de som har åpnet for at slik tenkning kommer inn på omsorgens område.

Og diskusjonene på området foregår gjerne på et konkret og kortsiktig nivå: det dreier seg om profitt her og nå. Det snakkes om at privatbetalte Kari kan stille bestemor likeså vel som offentligbetalte Per. Det kan muligens Kari klare, men diskusjonen bør også foregå på et annet nivå. For vi hører altfor sjelden poenger som det om ”omsorgens sjel”, og om hvilken rolle folket vil at våre offentlige myndigheter skal spille. Omsorgens sjel lar seg ikke tallfeste og blir heller svekket enn styrket av all ”effektiviseringen”.

Her er det nærliggende å komme inn på sættalelsen til Siri Meyer. I det perspektivet hun anlegger, ville antakelig poenget om ”omsorgens sjel” gli mer naturlig inn. Det er med beklagelse vi noterer oss at hennes perspektiv ikke maktes bakt inn i sluttrapporten.

Organisasjoner i endring

MU gir også her en sikker og treffende beskrivelse av Norges organisasjonsliv. Norsk Pensjonistforbund har, som en tradisjonsrik medlems- og interesseorganisasjon, selvfølgelig merket seg en rekke av de beskrevne tendenser.

Den nye frivilligheten krever annerledes organisasjoner. Det gjelder å fange opp tidens tendenser og stadig utvikle organisasjonen. Dog er det en rekke trekk ved den nye frivilligheten som antakelig ikke går overens med den struktur en medlems- og interesseorganisasjon er nødt til å ha. Dette fordrer aktiv støtte og ressurstilførsel fra det offentlige til organisasjonene. I Norge har vi en rik og lang tradisjon for dette, som det er av stor verdi å videreføre. Det kan ikke bli slik at kun den som roper høyest, som har det peneste medie-ansiktet og beste lobbyist-egenskapene, og som i tillegg klarer å friste potensielle medlemmer mest skal få de fleste ressursene. Tendensen i dag går i den retning. Det må også i framtida være en prioritert offentlig oppgave å støtte tradisjonell demokratisk virksomhet i interesse- og medlemsorganisasjoner.

Avslutning

Som pensjonistorganisasjon representerer vi 150 000 pensjonister, en gruppe som i stor grad er avhengig av at velferdsstaten fungerer best mulig. Vi finner stor grunn til bekymring. Dog ser vi det som en god start at MU gir så treffende beskrivelser: for først når vi har problemene på bordet, kan løsningene diskuteres.

Norsk Redaktørforening/Norsk Presseforbund

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for en samlet presse i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Vi viser til høringsbrev av 01.12.03 vedr. NOU 2003:19 Makt og demokrati – sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen og ønsker å knytte noen bemerkninger til sluttrapportens kapittel 11: Den redigerte offentlighet.

1. Generelt

NP og NR kan slutte seg til store deler av den beskrivelsen utredningen gir av de faktiske forhold knyttet til historiske utviklingstrekk i det norske mediebildet. Dette gjelder både beskrivelsen av den teknologiske revolusjon, frigjøringen fra partipressen, utviklingen av den økonomiske journalistikken og fremveksten av "journalismen". Samtidig mener vi at utredningens virkelighetsbeskrivelse langt fra er dekkende, og at det noe forenklete utviklingsbildet som presenteres lett kan tilsløre sammenhenger som er vesentlige for å forstå ikke bare dagens mediebilde, men også hva vi kan forvente oss i årene som kommer. Problemet er altså ikke hva som står i utredningen, men snarere hva som ikke står der.

2. Større mangfold enn noen gang

Utredningen makter bare i liten grad å tydeliggjøre den fremveksten av mangfold som har funnet sted i norsk offentlighet de siste tyve år. Fra en situasjon med partibundne, og ofte forutsigbare aviser og et statlig kringkastingsmonopol, har vi i dag et mediebilde preget av flere kanaler og større ytringsmuligheter for både leg og lærd enn noen gang tidligere. Aldri har flere stemmer vært å høre i det offentlige rom. Aldri har norske medier dyrket frem flere kommentatorer – interne som eksterne. Aldri har organisasjoner, partier, offentlige etater og enkeltpersoner hatt større muligheter for direkte kommunikasjon med et stort publikum.

3. En utvidet offentlighet

Utredningen problematiserer det den selv kaller "IKT-revolusjonen", men nesten utelukkende med et negativt fortegn. Frykten for "kommersialisering", befesting av "ungdomsdyrkningen" og "avmakten hos de marginaliserte" dominerer beskrivelsen av konsekvensene av den medieteknologiske revolusjonen. Etter NRs syn tegner utredningen her et alt for dystert bilde av utviklingen, og legger an en nesten defatalistisk tone. Rapporten vektlegger i altfor liten grad de positive trekk som den nye medieteknologien har ført med seg, og de muligheter det gir for stadig flere å skape sine egne kanaler og fora i det offentlige rom. Utredningen legger i det hele tatt liten vekt på den utvidelse av det offentlige rom som i så måte har funnet sted, og de muligheter det gir for økt engasjement, debatt og deltagelse.

4. Endimensjonalt om eierskap

NR mener også at beskrivelsen av utviklingen i eierforholdene i norske medier blir for endimensjonal. Allerede undertittelen "Fra politiske til kommersielle lenker?" antyder at norske medier står overfor en svinebinding til snevre kommersielle hensyn, i bytte mot en frigjøring fra de "politiske avkastningskrav". Det er et bilde som etter vårt syn må nyanseres betydelig. For det første er det neppe slik at det store flertall av norske mediekanaler opplever profitt og avkastningskrav som den sentrale ramme for sin daglige journalistiske virksomhet. At også medier må ha en sunn økonomi og tjene

penger, er ellers ikke noe nytt. Rett nok har konsernenes inntreden på det norske mediemarkedet ført til større grad av fokus på og bevissthet rundt forvaltning av penger og behovet for en fornuftig avkastning, men det finnes ingen dokumentasjon for at endringer i eierforholdene har ført til dårligere journalistikk eller mindre mangfold. Vi vil tvert imot hevde at norsk journalistikk står kvalitativt sterkere enn noen gang. At vi, som en del av det økte mangfoldet, også har fått flere kanaler som i stor grad innretter seg mot de svært kommersielle "underholdningsmarkedene", betyr ikke at den kritiske og samfunnsrettede journalistikken lider.

5. Mangel på sammenhenger

Endelig mener vi det er en grunnleggende mangel ved utredningen at den ikke ser de gryende og kommende utviklingstrekk som ikke har noe med eierforhold eller "kommersialisering" å gjøre, men som i stor grad påvirker medienes rammevilkår, og som inngår i en større sammenheng. Når eksempelvis store deler av rubrikk-, bil- og boligannonseringen i norske papiraviser flyttes over til nettbaserte tjenester, innebærer dette dramatiske endringer i inntektsbildet, noe som igjen vil måtte medføre dramatiske endringer i utgiftsbildet. Dette har ikke med eierforhold, profitt eller "kommersialisering" å gjøre, men teknologiske og markedsmessige endringer som i stor grad ligger utenfor så vel medienes som samfunnets kontroll. Utredningen fanger ikke opp disse sammenhengene, men beskriver den teknologiske utvikling, endringer i eierforhold og utviklingen av journalistikken som atskilte fenomener.

6. Konklusjoner

Høringsinstansene er bedt om å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt kommer med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres. NP og NR kommer ikke med nye eller radikale innspill i så måte. Vi ønsker imidlertid å vise til det arbeidet som er i gang i forlengelsen av Ytringsfrihetskommisjonens utredning (NOU 1999:27), og de forslag som NR fremmet i høringsuttalelsen til så vel denne som til regjeringens stortingsmelding om endringer i Grunnlovens § 100 (St meld nr 26 [2003-2004]). Høringsuttalelsen til sistnevnte ligger vedlagt. I en tid hvor det er stor usikkerhet knyttet til så vel eierstruktur, teknologi, markedsbetingelser og samfunnsmessige rammevilkår for norske medier, mener NR at det er helt sentralt å få tydeliggjort de idealer, rammer, beskrankninger og ansvarsforhold som må gjelde. Lovfesting av prinsippene i Redaktørplakaten og samling av relevante lov-bestemmelser i en egen medieansvarslov, vil være viktige tiltak i så måte.

HØRING NOU 1999: 27 "YTRINGSFRIHED BØR FINDE STED" – FORSLAG TIL NY GRUNNLOV § 100

Norsk Redaktørforening gir i hovedsak sin tilslutning til Ytringsfrihetskommisjonens forslag til ny Grunnlov § 100, og tilsvarende til kommisjonens begrunnelse og synspunkter forøvrig. Vi finner det ikke nødvendig i denne høringsuttalelse å gå inn på en detaljert drøftelse av alle kommisjonens forslag, men vil likevel fremme synspunkter på en del forhold av særlig interesse for debatten omkring grunnlovsbestemmelsen og for redaktørinstituttet.

Generelt

Det er vår oppfatning at kommisjonen har nedlagt et stort og betydningsfullt arbeid med nær sagt alle elementer av ytrings- og informasjonsfriheten. Man kan beklage at vi ikke tidligere har tatt oss tid til en grunnleggende gjennomgåelse av ytringsfriheten i vårt samfunn, men samtidig er det grunn til å være tilfreds med at utredningen nå foreligger i en tid med internasjonalt tøvær, kommunikasjonsmessig revolusjon og globalisering, og

da gamle fordommer viker plass for større vidsyn. Kommisjonen har lagt et godt grunnlag for beslutninger om hvor reguleringer bør opphøre, hvor de bør endres - og for hvor regelverket bør harmoneres.

Særlig vil vi fremheve gjennomgåelsen av de forskjellige sider ved ytringsfriheten, frihetenes begrunnelse og deres funksjon innenfor dagens og morgendagens samfunn. Kommisjonen har her i ikke liten grad måttet pløye i upløyd mark, noe som i seg selv gir grunn til følgende påvisning:

Det har vært en mangel på interesse – ikke minst hos lovgiver og innenfor de juridiske miljøer – for å forsvare, utrede og utvikle prinsippene nedfelt i Grunnloven § 100 i takt med samfunns- og medieutviklingen i det 20. århundre. Ytringsfriheten, som er en grunnleggende forutsetning for utvikling av demokratiet og et bedre samfunn, har i perioden i hovedsak vært henvist til å være et strafferettslig anliggende, underlagt et stivbent strafferettslig system, hvis fremste forsvarere har vært våre strafferechtsprofessorer ved Universitetet i Oslo og i Bergen. Ikke uventet har strafferettstenkningen i stor grad vunnet gjenklang i Høyesterett. Det er kanskje ikke til å undres over at man i dag kan fastslå at det opprinnelige vern i Grunnloven § 100 på 1800- og 1900-tallet delvis er satt til side gjennom straffelovgivning av lavere orden.

Ytringsfrihetskommisjonen har i sitt arbeid maktet å sette den rettslige utvikling inn i en historisk, samfunnsmessig og internasjonal sammenheng. NR merker seg spesielt det kommisjonen sier i sitt sammendrag om utviklingen i Norge i etterkrigstiden:

"Etter den 2. verdenskrig var man ikke så omhyggelig som man kunne trodd med å hegne om de frihetsrettigheter man var blitt frarøvet under krigen. Verken rettsoppgjøret etter krigen, eller den kalde krigen som fulgte, var noen stor tid for ytringsfriheten. Det kan synes som krigen hadde svekket toleranseevnen."

Vi viser også til kommisjonens uttalelse side 113 om betydningen av å tåle kritikk:

"Kommisjonen vil dog advare mot å strekke personvernet for langt. Personvernet kan under ingen omstendighet være absolutt. Det normative personbegrep som kommisjonen har lagt til grunn ved å fremheve 'det myndige menneske' som en forutsetning for utstrakt ytringsfrihet, innebærer at alle personer kan og bør kritiseres for alt som er kritikkverdig i adferd og holdninger. For det annet vil strenge injurieregler virke dempende på hva den enkelte kan og tør si, og således forstyrre og dempe åpenheten og den offentlige samtale."

Etter NRs oppfatning er der flere utviklingstrekk i det norske samfunn med negativ virkning på åpenhet, og med økt "skrekk" for det offentlige rom som resultat. Bruken av informasjons- og medierådgivere, både i offentlig og privat virksomhet, griper om seg. Vi opplever stadig oftere regulering av offentlig ansattes ytringsfrihet, ikke minst skjer dette når forvaltningsledere søker å erstatte forvaltningskulturen med hva de forstår som "bedriftskultur". Vi ser også en økende tendens til at folk i åpenbare offentlige situasjoner påberoper seg at dette er privat eller personlig. Risikoen for alvorlig innsnevring av områdene for allmenn og offentlig interesse er åpenbar.

Vi finner også grunn til å trekke fram kommisjonens uttalelser på side 125-128, med advarsler mot ytterligere forbud overfor sanne ærekrenkelser - med særlig aktualitet innenfor rettspleiens område. Advarselen mot å trekke personvernet for langt i forhold til den rettssikkerhet som offentlighetsprinsippet representerer er betimelig. Siden

moderniseringen av åpenhetsprinsippet i straffeprosessloven av 1887 har utviklingen hos oss dessverre gått i retning av stadig større bruk av lukkede dører, referatforbud og hemmelighold i rettspleien.

Vår forening vil også fremheve kommisjonens vektlegging av institusjonaliseringen av den norske offentlighet, ved etablering av ulike uavhengige offentlige og private miljøer, med stor betydning for åpenhet og mangfold i den offentlige samtale. Vi tenker på de ulike statsmakter, universitet, forlag, aviser, teatre, leseselskaper, kirkesamfunn, og også ulike selvstendige grener av offentlig forvaltning. I vår tid, med en stadig sterkere stat, sterkere konsentrasjon innen kommuneforvaltningen og økende bruk av forretningsdrift til offentlige oppgaver, er det viktig å minne om institusjonenes innbyrdes uavhengighet og ansvar for den offentlige samtale. Dette gjelder både institusjonene selv, deres ledere og de ansatte. Det er vår oppfatning at den nødvendige ytringsfrihet innad og utad i institusjoner, private som offentlige, må restaureres. Samfunnets oppfatning av verdien ved "embetsmennenes" ytringsfrihet var åpenbart større da grunnloven var ung.

Grunnloven § 100

Som nevnt innledningsvis støtter NR i hovedsak det utkast til ny Grunnloven § 100 som kommisjonen legger fram. Det betyr ikke at vi ikke ser problemer ved den språklige vanskelighetsgrad som særlig finnes i utkastets andre ledd første setning. Vi er også oppmerksomme på de innvendinger som er reist mot at ytringsfriheten skal ha sine begrunnelser i paragrafen, i forhold til manges oppfatning av at ytringsfrihet er en menneskerett som ikke trenger begrunnelse, og at begrunnelsene i seg selv kan bli en begrensning av friheten.

NR vil likevel understreke betydningen av at den foreslåtte ytringsfrihetsparagraf tar med seg både den tradisjonelle og den moderne betydning av ytrings- og informasjonsfriheten, og særlig fordi paragrafens *første* ledd bør og skal leses et menneskerettslig utgangspunkt. Begrunnelsene kommer først til uttrykk som utgangspunkt for den skranke Grunnloven skal være for ordinær lovgivning på området. Det er vår oppfatning at paragrafen med en konstruksjon som foreslått, vil få langt større betydning som grunnsetning og grunnlovskranke enn den nåværende.

Vi gir således vår tilslutning til utkastets fem første ledd, og vil i den forbindelse uttrykke vårt kompliment til kommisjonen for arbeidet med å føre videre den gamle paragrafens beste deler. Det er nok så at språket kan finpusses enkelte steder, ved f.eks. at "slige" i femte ledd blir sløffet. Vi advarer imidlertid mot å ta bort bruken av "klart" og "klarlig" i bestemmelsen. Disse begrepene skal stille særlig strenge krav til tydeligheten i den lovgivning som Stortinget kan vedta på ytrings- og informasjonsfrihetens område. Begrepet er da også mye brukt med tilsvarende formål i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon.

Det er grunn til å legge vekt på at det foreliggende forslag - tross visse innvendinger - er enstemmig, at det forener ulike hensyn som har gjort seg gjeldende i debatten, at den er medienøytral og framfor alt tar sikte på å bringe vår informasjonsfrihet minst i samsvar med den minstestandard som artikkel 10 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen står for. Det er etter vår oppfatning viktig at vi her i landet nå kan samle oss om de moderniserte grunnprinsipper som er uttrykt i forslaget, og så får debatten i tilknytning til den underliggende lovgivning og rettspraksis trekke de praktiske og detaljerte konsekvenser av grunnsetningene.

Norsk Redaktørforening legger ellers særlig vekt på at offentlighetsprinsippet blir grunnlovfestet gjennom utkastets femte ledd. Åpenhet har - med omfattende unntak for dansketiden - hatt sterke tradisjoner i norsk samfunnsliv. En slik markering av det åpne samfunn må være en naturlig del av en moderne grunnlovsparagraf om ytringsfrihet. Det vil unektelig se noe merkelig ut dersom selve offentlighetsprinsippet ikke grunnlovfestes, samtidig som det er grunnlovfestet en særlig innsynsrett i miljøspørsmål (Grunnloven § 110 b). Vi vil nedenfor komme nærmere tilbake til enkeltheter ved åpenhetsprinsippet.

Ytringsfrihetskommisjonen har også foreslått et annet nytt element i sitt utkast, om å pålegge Statens myndigheter å legge forholdene til rette for en "åben og opplyst offentlig samtale". Denne del av utkastet har møtt mange motforestillinger i mediemiljøet. Noen har gått imot regelen fordi den etter deres mening er enda et "innholdsløst" viljesuttrykk uten reell betydning, mens andre frykter at det nettopp er praktisk betydning den kan få - i negativ forstand.

Motstanderne mener at det vil føre galt av sted å la myndighetene få tolke hva som skal være "åpent" og "opplyst", og særlig dersom vårt land igjen vil oppleve andre makthavere enn dem som er innsatt gjennom demokratiske valg. Sjetten ledd har også møtt motstand fordi det representerer et brudd med bestemmelsens struktur for øvrig. Både gjeldende § 100 og forslagetets første fem ledd oppstiller skranker for myndighetsutøvelse og rettigheter for borgerne. Sjetten ledd oppfattes av mange som det motsatte, eller kanskje rettere slik at det kan bli brukt til det motsatte. Norsk Redaktørforening kan ikke se at noe grunnleggende behov eller formål blir skadelidende av at sjetten ledd blir sløyfet. Vi legger stor vekt på at Grunnloven kan få en ny § 100 som samler bred tilslutning.

Norsk injurierett trenger reformer

Norsk Redaktørforening arbeidet i mange år aktivt for opprettelse av ytringsfrihetskommisjon, blant annet på grunn av det foreningen så som foruroligende utvikling i rettspraksis mht ærekrenkelser i Norge. Norsk injurierett er komplisert, ikke minst fordi den er et resultat av kompromisser og småflikking gjennom snart 300 år. Dette rettsområdet - hvor det allerede lenge har ligget flere endringsforslag i påvente av at kommisjonen skulle bli ferdig - bør etter vår oppfatning bli gjenstand for ny utredning snarest mulig. Det er nødvendig å se over hele injurieområdet i norsk rett med friske øyne, uavhengig av NOU 1995:10 og andre endringsforslag, men med bakgrunn i det materiale og synspunkter som kommisjonen har fremlagt, og særlig med tanke på utviklingen i forhold til Den europeiske Menneskerettighetskonvensjon og praksis i Den europeiske Menneskerettighetsdomstolen.

Behovet for å starte dette utredningsarbeidet snarest er, etter vår oppfatning, godt dokumentert både av kommisjonen selv, men særlig i Kyrre Eggens delutredning som følger som vedlegg til kommisjonens innstilling. Norsk Redaktørforening har bedt høyesterettsadvokat Pål W. Lorentzen om å oppsummere de prinsipielle sider ved dette materialet, og denne følger som eget vedlegg til vår uttalelse.

Andre spørsmål om grenser for ytringer

Kommisjonen har i kapittel 5 og 6 drøftet privatlivets fred, og gir uttrykk for at det ideelle ville være om privatlivets fred fikk grunnlovsværn. Når det ikke er fremmet forslag om dette, skyldes det at kommisjonen mener at dette spørsmålet falt utenfor

kommisjonens mandat, og at det ville kreve en egen utredning. Kommisjonen uttaler at en eventuell egen bestemmelse i Grunnloven om privatlivets fred vil gi mulighet for å flytte forslaget forbud mot brevsensur fra § 100 (forslagets fjerde ledd) til en bestemmelse om privatlivets fred. Norsk Redaktørforening ser klare fordeler ved en løsning slik kommisjonen drøfter, og har ingen innvendinger mot grunnlovsværn av privatlivet - med de avgrensninger og unntak som er nødvendige. Vi antar at det ikke innebærer noen rettslig endring når det gjelder ytringer, men ser at grunnlovsværn kan ha viktig symbolverdi på dette området. Sett fra vår side kan en utredning også ha sin egenverdi, ettersom de generelle oppfatningene av hva privatlivet er i forhold til det offentlige rom synes å sprike en del.

I forbindelse med kommisjonens forslag om å utarbeide en medieansvarslov, har kommisjonen også anbefalt at en slik lov får nærmere regler om referatprivilegier for alle medier. Under punkt 8.1.4. skriver kommisjonen at "minstekravet burde være at det er samsvar mellom allmennhetens rettslige informasjonskrav og mediernes referatprivilegium". Det er et slikt prinsipp som ble innført i Sverige første gang i 1766, og som har skapt det svenske begrepet "tryckfrihet". Det kan diskuteres hvor i lovgivningen et slikt prinsipp skal slås fast, og det kunne med fordel også vært drøftet av kommisjonen om det helst burde vært uttrykt i selve grunnlovsteksten. Når så ikke er skjedd, er det etter Norsk Redaktørforenings oppfatning en riktig tanke å plassere regelverket i en medieansvarslov, og ikke som et unntak i straffeloven. Det dreier seg om befolkningens rett til å ta del i åpen, offentlig informasjon, og om hvordan mediene uhindret skal kunne formidle dette. For alle parter vil det uansett være et klart og praktikabelt prinsipp, som på en helt annen måte enn i dag trekker - i alle fall på dette sentrale område - ganske klare grenser for hva som kan publiseres. Et annet synspunkt er at en slik romsligere rettslig grense for formidling uansett vil måtte følge av rettspraksis ved Den europeiske Menneskerettighetsdomstolen.

Midlertidige forføyninger brukt mot ytringer behandles i innstillingens punkt 7.4.2.2. Kommisjonen anbefaler at adgang til å bruke midlertidige forføyninger mot ytringer bør strammes inn, og peker eksempelvis på dansk lovgivning på området. Der forutsettes det at slik forhåndssensur bare kan brukes når lovens alminnelige regler om straff og erstatning ikke gir tilstrekkelig vern. Norsk Redaktørforening vil fremheve at selv om danske regler er strengere, er det sterke kritiske røster også mot den danske løsning, nemlig at den strider mot forbudet mot forhåndssensur. En undersøkelse av bruk av midlertidig forføyning mot medier som Norsk Redaktørforening fikk gjennomført i 1998, viste at slike krav er blitt fremmet for namsrettene i økende grad de senere år. Vi kan ikke se at drøftelsen i kommisjonen påviser noe behov for at denne adgang til forhåndssensur skal opprettholdes i Norge, og vi vil derfor anbefale at adgang til å bruke dette rettsmiddel mot ytringer oppheves.

Kommisjonen har i punkt 10.4.2 gitt en oppsummering av regler som bør oppheves, endres eller vurderes dersom grunnlovsendringen blir vedtatt. Norsk Redaktørforening slutter seg til de vurderinger som ligger bak disse forslagene - utover injurieretten - og vil særlig fremheve behovet for å fjerne og endre eldre regler av type blasfemi, forhånelse av fremmed flagg, vern av statsforfatning, statsoverhode og av offentlige myndigheter, samt beredskapslovene og lov om forsvarshemmeligheter.

Det åpne samfunn

Som nevnt foran støtter Norsk Redaktørforening grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet. Vi er også enig med kommisjonen i at det bør skje i sammenheng med utformingen av ytringsfrihetens grunnsetninger. Åpenhet og

informasjonsfrihet er en integrert del av ytringsfriheten, og prinsippet hører dermed hjemme i § 100. Vi noterer dessuten med tilfredshet at kommisjonen forutsetter at virkeområdet skal gjelde offentlig virksomhet uansett hvilken form den gis, og at det stilles sterkere krav både til "hensyn" og til "klarhet" i unntaksreglene enn det vi hittil har hatt på lovområdet. Det tilsier at det blir nødvendig å gå gjennom ordinære lover på området. For offentlighetslovens vedkommende er en revisjon i gang. For kommunelovens og domstollovens del er forholdet at aktuell lovgivning - selv om deler av den er forholdsvis ny - bygger på eldre lovbestemmelser. For domstollovens vedkommende er forholdet også at enkelte åpenhetsbestemmelser er uklare og endog selvmotsigende, samtidig som innsynsrett i dokumenter på dette område er lite utviklet. På dette området ligger norsk åpenhet på en dårlig sisteplass blant de nordiske land.

Etter vårt syn er det altså nødvendig med revisjonsarbeid i alle disse lovene, og dertil kommer de mange og uklare taushetsregler. Etter en viss opprydding i offentlige taushetsregler i andre halvdel av 1980-tallet, er forholdet at vi igjen nærmer oss 100 forskjellige taushetsbestemmelser med virkning for offentlig ansatte. Dertil kommer at det er manglende sammenheng mellom taushetsregler innen forvaltning og rettspleie, og mellom disse og arkivforvaltningen. Det siste reiser flere problemer både for journalister og forskere som vil se nærmere på eldre saker. Taushetsbehovene i vårt samfunn, både av hensyn til personer, forretningsvirksomhet og av hensyn til det offentlige selv, trenger en prinsipiell og tidsmessig gjennomgang. På det offentlige område har vi som kjent hemmelighetsregler som skriver seg fra 1. verdenskrig, og som knapt er praktikable etter sitt innhold i år 2000.

Av særlig betydning for offentlighetsprinsippet er nøkkelen til offentlighet, som forvaltningens journaler er kalt. Norsk Redaktørforening vil understreke betydningen av de krav som stilles til journalføring på side 93-94 i innstillingen.

Det faktum at kommisjonen foreslår lovfestet innsynsrett for offentlige virksomheter, må ikke gjøre oss blinde for at behovet for åpenhet er stort også for visse "ikke-offentlige" informasjonen. Offentlighetsloven som sådan er imidlertid ikke noe godt instrument for en slik indirekte åpenhet, mens derimot regler som registeroffentlighet for regnskaper, aksjonærer, autorisasjoner, sertifikater m m vil være mer tjenlige til dette formål.

Vi setter stor pris på at kommisjonen har gitt temaet "ytringsfrihet for ansatte" fortjent oppmerksomhet og plass i innstillingen. I mediene har vi hatt losjeplass til en skremmende utvikling på dette området, der ledere i alle virksomheter i økende grad har stilt strenge lojalitetskrav til sine ansatte - krav som etter vårt skjønn ofte har gått ut over den personlige ytringsfrihet enhver må ha uansett ansettelsesforhold. Norsk Redaktørforening antar at selve ytringsfriheten må være dekket også for ansatte gjennom grunnlovsforslaget, men vil sterkt understreke behovet for at kommisjonens drøfting av problemet blir fulgt opp gjennom ordinær lovgivning. I innstillingen er det pekt på en dansk løsning av samme spørsmål, og i tillegg viser kommisjonen til at regler av type "whistle blowers" kan være et annet virkemiddel. En regel av denne type er for eksempel allerede i bruk i arbeidsmiljøloven § 81. Vi vil gjerne også peke på den sikkerhetsventilen som "anonymitetsretten" i forhold til journalistiske medier representerer (forfattervern og kildevern). Adgangen til anonymt å skrive i mediene eller være kilder til informasjon i mediene, kan med fordel styrkes ytterligere. I likhet med kommisjonen anbefaler vi at lovreguleringen av dette skjer i en fremtidig medieansvarslov, i kombinasjon med tvistemålslov og straffeprosesslov. Det er tidligere foreslått at vi i Norge bør ha et forbud mot å etterforske anonyme ytringer (med visse

unntak) på samme måte som i Sverige. At dette innebærer et behov for å innføre taushetsplikt for mediefolk i slike situasjoner, ser ikke vi som noe hinder. Det praktiseres allerede frivillig, gjennom de etiske retningslinjer og i praksis.

Medieansvarslov

Kommisjonen foreslår at det igangsettes utredningsarbeid om ansvarssystemer, anonymitetsrett og referatprivilegier, som kan utgjøre innholdet i en fremtidig norsk medieansvarslov. Norsk Redaktørforening støtter forslaget, blant annet av hensyn til behov for mer medienøytrale regler for ytringsgrenser og privilegier. Norsk Redaktørforening har også støttet forslag fremmet av Konvergensutvalget om å utrede mer mediespesifikke ansvarssystemer, og det er vår oppfatning at det er påkrevet med konkrete utredninger for de nye medieområder meget raskt.

Norsk Redaktørforening vil særlig framheve betydningen av en utredning om økt vekt på det strafferettslige ansvaret for redaktøren, herunder også spørsmålet om bruk av foretaksstraff overfor medier. Det er en tiltakende tendens til at påtalemyndigheten tar i bruk foretaksstraff i mediasaker, og i flere tilfeller har domstolene også forsøkt å bruke foretaksstraff som rettergangsreaksjon. Vi vil gjerne minne om at man i våre naboland bevisst har unngått slik reaksjonsform overfor mediene, på grunn av den åpenbare risiko for undergraving av redaktørens redigeringsfrihet. Disse spørsmål har aldri fått sin prinsipielle eller politiske prøving her hjemme, fordi både myndighet, politikerne og presseorganisasjonene selv ikke var oppmerksomme på problemstillingene da foretaksstraff ble innført. Ingen så den gang for seg at straffen kunne brukes slik, og få slike virkninger.

Endelig minner Norsk Redaktørforening om Stortingets flertallsvedtak om å utarbeide lov om redaktørens uavhengighet i forhold til eier, innenfor den rammestyring som er trukket opp i prinsippene i Redaktørplakaten. Kommisjonens syn er at det forslag som ble sendt på høring i 1998 ikke vil være i strid med det forslag som kommisjonen har utarbeidet. Samtidig er deler av kommisjonen uenig i forslaget, men med ulike begrunnelser. Også utredning av slik lovfesting knyttet til ny grunnlovsbestemmelse bør inngå i arbeidet med en medieansvarslov, sammen med øvrige vedtatte tiltak om økt transparens for eierskap i mediene.

Avslutningsvis vil Norsk Redaktørforening rette en sterk oppfordring til regjeringen om å prioritere forberedelsen til grunnlovsbehandling av forslaget, slik at det - eventuelt sammen med nødvendige alternativer - kan få sin reelle behandling i neste stortingsperiode.

Post- og teletilsynet

Vi viser til Deres brev av 01.12.03.

Post- og teletilsynet har ingen merknader til ovennevnte høring.

Redd Barna

Redd Barnas hovedkonklusjoner er:

- Det er svært positivt at Norge ønsker å være ledende innenfor humanitær innsats, kamp mot fattigdom, for menneskerettigheter og fredelig konfliktløsning, men mer må gjøres for å leve opp til ambisjonene.
- En prosent av BNI i bistand i 2005 er et løfte som ikke kan brytes.
- Norsk fagkompetanse på prioriterte felt som utdanning og konfliktløsning må styrkes i tråd med disse ambisjonene.
- Det bør være et samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner, men organisasjonenes integritet og uavhengighet må respekteres.
- Redd Barna tar gjerne del i en økt samordning av innsatsen på landnivå.
- Militære aksjoner og sivilt hjelpearbeid må ikke sammenblandes.
- Organisasjoner som mottar statlige penger må i langt større grad avkreves resultater.
- Det bør opprettes et eget register for frivillige organisasjoner – Frivillighetsregisteret.

I "NOU 2003: 19 Makt og Demokrati" beskrives to utviklingstrekk i Norge som Redd Barna ønsker å kommentere. Det ene (I) knytter seg til kapittel 12.1 *Norge som humanitær stormakt* og kapittel 12.2, *Nasjonalkorporatismen* som beskriver frivillige organisasjoners deltakelse i dette "nasjonale prosjektet." Det andre (II) gjelder kapittel 4 *Nye organisasjonsformer*, som beskriver endringer for de frivillige organisasjonenes form og stilling i det norske samfunn.

I. NORGE SOM HUMANITÆR STORMAKT

1. Norge bør våge å bety noe

Redd Barna er del av Den internasjonale Redd Barna-alliansen, verdens største uavhengige bevegelse for barn. Fra dette ståstedet kan det bare ses som positivt dersom et lands ledere tør å tenke stort om landets potensielle rolle i kampen for barns rettigheter, menneskerettighetene generelt, bekjempelse av fattigdom og støtte til fredelig konfliktløsning. Norge kan ikke være noe unntak.

En debatt om hva denne engasjementspolitikken gjør med det norske selvbildet, blir i dette perspektivet underordnet. Selv om begrepet "stormakt" kan gi negative assosiasjoner, bør ikke fokus på den ambisiøse norske politikken få dreie seg bort fra at ambisjonen er god. Fokus bør gå på i hvilken grad Norge lever opp til sine humanitære ambisjoner.

2. Løftebrudd på bistanden er uakseptabelt

Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet og regjeringspartiene har i partiprogrammer og/eller regjeringserklæringen forpliktet seg til at norsk bistand skal utgjøre minst én prosent av BNI i 2005. Et løftebrudd vil ikke bli forstått, sett i lys av Norges økonomiske evne og humanitære ambisjoner.

3. Krav til kompetanse: Utdanning og konfliktløsning som eksempler

Redd Barna forventer at det målbevisst bygges kapasitet og kompetanse slik at Norge i stadig større grad fyller rollen som ledende i kampen for barns rettigheter, menneskerettighetene generelt, bekjempelse av fattigdom og støtte til fredelig konfliktløsning.

Norsk fagekspertise innenfor prioriterte deler av utviklingspolitikken må styrkes. Redd Barna etterlyser spesielt en bredere, kritisk *fagekspertise på utdanning* innenfor utviklingssamarbeidet, et kompetansemiljø uavhengig av stat og organisasjoner. Per i dag er det ikke samsvar mellom den *erklærte vektleggingen* av utdanning innenfor norsk bistand og *norsk kompetanse* på hvordan man når gode og varige resultater på feltet.

Også innenfor konfliktløsning må man være påpasselig med å styrke fagkompetansen i tråd med ambisjonene. Norge må kjenne konfliktene man engasjerer seg i svært godt for å kunne bidra på en tilfredsstillende måte.

4. Organisasjonenes integritet må respekteres

Maktutredningen beskriver et nært samarbeid mellom statsapparat, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner, om det den kaller ”et nasjonalt prosjekt” (engasjementspolitikken). Begrepet ”nasjonalkorporatisme” blir brukt.

For Redd Barna er det viktig å advare mot at de frivillige organisasjonene blir rene redskaper for gjennomføring av statlig politikk. Organisasjonenes integritet og uavhengighet, det som gjør dem til noe annet enn staten, må respekteres.

Blant annet som følge av krigen mot terror har organisasjonenes uavhengighet og det humanitære rom kommet under økt press. Det er helt avgjørende for godt nødhjelps- og utviklingsarbeid at organisasjonene opprettholder en uavhengighet som blir oppfattet hos dem vi skal hjelpe.

Den norske modellen med å kanalisere deler av den statlige bistanden gjennom de frivillige organisasjonene, går ikke nødvendigvis ut over denne integriteten. Det handler om respekt for hverandres roller.

En illustrasjon kan være Redd Barnas tilnærming til ønsket om ”giverreform”, som blir så sterkt understreket i den nylig framlagte *St.meld. nr. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom*. Vi ønsker en slik reform hjertelig velkommen, og er innstilt på å bidra til økt samordning av innsatsen i aktuelle land. Dette er naturlig for oss, da vårt arbeid på landnivå allerede er kjennetegnet av koordinering med lokale og nasjonale myndigheters planer og prosesser. Men vi ønsker selvsagt å sikre at den samordnede giverinnsatsen tar sikte på å oppfylle barns rettigheter. Den internasjonale Redd Barna-alliansens mandat er tross alt gitt av barna, i form av FNs barnekonvensjon, ikke av en stat.

5. Still krav til organisasjonene – på resultater

Like selvsagt som respekten for organisasjonenes integritet bør være, bør det være at norske myndigheter stiller krav til organisasjoner som mottar statlige penger. Til nå har kravene nesten utelukkende gått på at pengene er brukt slik det er forutsatt, og i svært liten grad på resultatene av denne pengebruken. Slik kan det ikke fortsette.

Redd Barna har selv valgt å se systematisk på hvilke kvantitative og kvalitative resultater vi kan vise til som følge av våre utdanningsprogrammer. Dette burde imidlertid ikke være en frivillig sak, men et krav fra norske myndigheter.

Et første skritt bør være å utfordre organisasjonene selv på hva de mener er viktige resultatindikatorer på kort og lang sikt, og hvordan dette kan ses i sammenheng med målene for bistandspolitikken.

II. NYE ORGANISASJONSFORMER

”Den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd”, som beskrives i kap. 4.2. må i betydelig grad ses som en følge av folks økte krav til bruk av egen fritid. Det handler ikke om mindre engasjement enn tidligere. Redd Barna som medlemsorganisasjon ser at engasjementet i lokalsamfunnene er stort, men merker samtidig at papirarbeid og innteksbringende tiltak ikke er det som appellerer mest – spesielt ikke til yngre mennesker.

Redd Barna stiller seg helhjertet bak kravet fra et samlet Frivillighets-Norge, om opprettelsen av et eget Frivillighetsregister. Et slikt register vil begrense papirarbeidet for de frivillige lag og organisasjoner. Det vil også gi organisasjonene en legal status som en tredje sektor, og ikke som i dag - vedvarende og ulikt definerte unntaksbestemmelser i skatte- og avgiftssystemet. Vi er overbevist om at et slikt grep vil styrke det frivillige organisasjonslivet i Norge. Det er verdifullt for demokratiet, og det er verdifullt for mennesker i lokalsamfunnene, ikke minst barn og ungdom.

Regjeringsadvokaten

Jeg viser til høringsbrev fra Statsministerens kontor av 1. desember 2003 og beklager at Regjeringsadvokatens høringsuttalelse dessverre har blitt noe forsinket.

I Maktutredningens arbeid

Det er innledningsvis grunn til å gi honnør til Maktutredningen for et imponerende arbeid. Det er i dybde og bredde gitt en spennende, innsiktsfull og oversiktlig beskrivelse av maktforholdene i samfunnet og de forskyvninger som finner sted. Den har også lyktes i å gi et kort, lett forståelig og spissformulert sammendrag av de synspunkter som mer inngående og grundig er drøftet i underlagsmaterialet.

Regjeringsadvokaten kan i alle hovedspørsmål gi sin støtte til Maktutredningens (flertallets) beskrivelse av utviklingstrekkene når det gjelder maktforskyvning. Det kan selvfølgelig være delte meninger om de funn som er gjort, gir grunnlag for de mer spissede konklusjoner om ”Folkestyrets forvitring og politikkens retrett”. Det er interessant å merke seg at mange av de tendenser som er godt beskrevet av flertallet i Maktutredningen, også er fremhevet i den Danske Maktutredningen. Betoningen i konklusjonen om folkestyret er imidlertid noe mildere i Danmark. Det kan ha sammenheng med at mandatet var forskjellig, men det kan også ha sammenheng med at enkelte tendenser er tydeligere i Norge. For eksempel har domstolene i Norge både formelt og reelt større mulighet til å overprøve lovgiver enn i Danmark og Sverige.

Av de hovedperspektiver og hovedkonklusjoner flertallet i Maktutredningen nevner, er det særlig temaet om den såkalte ”rettsliggjøringen” som det er naturlig for Regjeringsadvokaten å kommentere.

II Konklusjonene om rettsliggjøring

Når det gjelder spørsmål om ”rettsliggjøring”, er hovedsynspunktet fra Maktutredningens flertall at politisk myndighet er redusert gjennom rettsliggjøring av

interessekamp både innenriks og utenriks. Ny rettighetslovgivning for velferdsstatens klienter, for forbrukere og for likestilling gjør det mulig med mer omfattende bruk av rettsvesenet i individuell interessekamp, samtidig som budsjettknapphet reduserer spillerommet for folkevalgte organer og gir nye mønstre for ulikhet. Globalisering og europeisering er en dragkamp om reguleringsordninger der makt er overført til rettsliggjorte prosesser og domstoler både nasjonalt og internasjonalt.

III Regjeringsadvokatens syn

Regjeringsadvokaten er enig i flertallets beskrivelse og har gjennom lengre tid i høringsuttalelser pekt på at det gradvis skjer en betydelig overføring av makt til domstoler og uavhengige organer.

Vi mener å ha god dekning for dette synspunktet gjennom å ha et av de beste utsiktspunkter for å se den *samlede* virkning av internasjonal og nasjonal regelproduksjon og av internasjonale og nasjonale domstolars rettsskapende virksomhet. Regjeringsadvokaten fører de fleste nasjonale og internasjonale rettssaker hvor regjering og statsorganer er part. Selv om hver enkeltregel eller enkeltavgjørelse i seg selv kanskje ikke er så betydningsfull, innebærer *summen* av alle endringer en betydelig forskyvning, særlig har utvikling av EF-retten stor betydning.

IV Den nasjonale regelproduksjon

Store deler av denne forskyvningen fra politikk mot juss har vært en villet utvikling. Det har stått et politisk flertall bak ønsket om å gi individuelle rettigheter som kan håndheves uavhengig av budsjetter og prioriteringer mot andre behov.

Det er også viktig å fremheve at regelstyring på mange områder gir en riktig og god samfunnsstyring. Den er jo et av demokratiets viktigste virkemidler. Rettighetslovgivning er også viktig for å sikre oppfyllelse av visse grunnleggende velferdsbehov eller for å effektivisere demokratiet.

Det demokratiske problem nasjonalt har vært at det i et komplekst samfunn er vanskelig å formulere regler og rettigheter presist. I tillegg synes det å være en generell tilbakeholdenhet med å formulere klare og mer firkantede regler som i enkelte tilfelle kan virke urimelig. Dette innebærer at reglene ofte – og i økende grad – formuleres som brede skjønnsregler som må presiseres av domstolene. Det er dette forhold, koblet sammen med en svært stor regelproduksjon, som gjør at nasjonale rettsorganer og uavhengige forvaltningsorganer overtar mer av det som tidligere ble avgjort under mer direkte politisk kontroll. Domstolene synes også å gå lenger i å etterprøve innholdet i forvaltningens skjønnsutøvelse.

Dette at summen av regler er blitt så stor og uoversiktlig, og tolkningen mindre forutberegnlig, gir i det lange løp fordeler til de ressurssterke som pga. av kostnadsrisikoen med domstolsbehandling har større mulighet enn andre til å få sine interesser fremmet gjennom rettsapparatet.

Lokaldemokratiet opplever enda mindre mulighet til å få endret på reglene og blir bundet til å bruke ressurser til de lovbestemte rettigheter uten at det tas full høyde for ressurser til dette.

V De internasjonale konvensjoner

Det som imidlertid skaper det største demokratiske dilemma, er anvendelsen av de internasjonale normene som i økende grad ratifiseres og inkorporeres i norsk rett. Regjeringsadvokaten har i mange høringsuttalelser vært opptatt av at bare regler som er *egnet for å håndheves av domstolene*, bør inkorporeres i norsk rett.

Det har derfor vært riktig at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) er inkorporert direkte i norsk lovgivning med forrang. Bakgrunnen for dette er at disse konvensjonene inneholder regler som er tilstrekkelig presise til å kunne anvendes av domstolene i det enkelte tilfelle. Konvensjonene inneholder dessuten en nødvendig bredde i hensyn som må avveies mot hverandre, og de skal anvendes og tolkes av organer som er godt egnet til dette. Det dreier seg her om grunnleggende menneskerettigheter som bør være en del av norsk rett, og som innebærer nødvendige bånd på flertallsstyret.

Selv om Hege Skjeie i sin dissens er opptatt av konvensjoner som etter Regjeringsadvokatens syn står i en annen stilling enn de som er nevnt ovenfor, innebærer dissensen et viktig bidrag til diskusjonen om forholdet mellom rettsstat og folkestyre. Et større sett av grunnleggende fastlagte rettigheter som flertallet er bundet av, kan være nødvendige forutsetninger for å utvide demokratiet. Synspunktene illustrerer at man ikke står overfor et spørsmål om enten eller. Det er derfor noe vanskelig å forstå hvorfor disse synspunktene ikke kunne integreres i flertallets syn.

Selv om disse regler i utgangspunktet – som Senter for menneskerettigheter uttrykker det i sin høringsuttalelse – bygger på allmenne normer hvis gyldighet er udiskutabel, kan ikke dette gjelde ubetinget for den utpensling av rettighetene som har skjedd i domstolens praksis. Regjeringsadvokaten er av den oppfatning at Menneskerettighetsdomstolen på enkelte områder har tolket konvensjonene svært vidt, og langt videre enn det folk flest og nasjonale rettsanvendere vil kunne forstå er omfattet av konvensjonens artikler eller begrepet menneskerettigheter. Den utvikling som skjer i praksis, bør ikke skje uten debatt, og ikke med en henvisning til at anvendelsen av resultatet av tolkningen er allmenngyldige. Det er også et spørsmål om ikke denne ”inflateringen” i rettighetsvernet er uheldig, fordi den kan svekke den motstandskraft de mer grunnleggende menneskerettigheter vil ha i brytning mot tiltak for å bekjempe terrorisme og organisert kriminalitet.

Det er viktig å fremheve at internasjonal regelutvikling er enda vanskeligere enn den nasjonale, og at innholdet ofte blir vagt og kompromisspreget for å tilpasses de deltakende nasjoners ønskemål. Dette fører til at konvensjonene – i den grad de er av rettslig karakter – inneholder svært vage rettslige standarder som i økende grad tolkes dynamisk og utviklingspreget med større intensitet. Dette gjelder særlig for konvensjoner som bare forfølger visse verdier eller interesser, og som har håndhevingsorganer som i mindre grad veier disse interessene opp mot motstående hensyn.

De fleste av de konvensjonene som vedtas på ”menneskerettighetsområdet” – med unntak av EMK og SP – må i langt større grad ses som politiske instrumenter som gir valgmuligheter til det enkelte land for å oppfylle konvensjonens målsettinger, og som derfor ikke er særlig egnet for anvendelse i domstolene. Dette gjelder særlig for de økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som i vid utstrekning består av temmelig upresise bestemmelser, som tradisjonelt betegnes som ”programerklæringer”, og som er dårlig egnet som rettslig grunnlag for løsningen av konkrete rettstvister. Den

omstendighet at økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ikke sjelden innebærer at staten aktivt må tilføre ressurser, taler for at gjennomføringen av konvensjonene best overlates til folkevalgte organer. Det kan imidlertid være grunn til å gjennomføre mer presise enkeltregler i norsk lovgivning. For en rekke konvensjoner, som for eksempel ILO-konvensjonene, er forholdet dessuten at håndhevingsorganene er slik sammensatt at de ikke fullt ut egner seg til å stå for en dynamisk rettutvikling som skal være bindende i enkeltsaker.

EØS-avtalen og utviklingen av reglene gjennom EF-domstolen og EFTA-domstolen har hatt særlig stor betydning for norsk rett og lovgivers frihet. Selv om større politikkområder er holdt utenfor EØS-avtalen, tolkes de grunnleggende friheter mer og mer utvidende. Dette innebærer at en rekke politikkområder som ble holdt utenfor avtalen, likevel påvirkes sterkt av domstolenes praksis i forhold til de fire friheter. Norge har på en lang rekke viktige områder måttet legge om en ønsket politikk. I tillegg har det også innenfor avtalen skjedd en rettsutvikling som har kommet overraskende. Som et helt ferskt eksempel på dette kan nevnes regjeringens syn i Ot.prp. nr. 86, 2003-2004 s 9, der det heter:

”EØS –avtalens grunnleggende prinsipper for det frie varebytte kommer til anvendelse på områder hvor nasjonalt regelverk for å beskytte menneskers liv og helse utfordres. Dette kan gi utslag som fra et alkoholpolitisk utgangspunkt er uheldig. Denne rettsliggjøringen av politikken kan ses på som en grunnleggende endring for norsk og nordisk alkoholpolitikk, og har særlig tydelig vist seg for Norges del gjennom EFTAs overvåkningsorgans traktatbruddssøksmål i sak E-9/00 EFTAs overvåkningsorgan mot Kongeriket Norge, oppfølgingen av EFTA-domstolens fellende dom (heretter kalt rusbrusdommen) og andre klagesaker.Den viktigst konsekvensen av rettsliggjøringen av alkoholpolitikken er at det stilles strengere krav til forholdsmessighet mellom politiske virkemidler og mål. Sammen med samfunnsutviklingen og holdningsendringer ellers, bidrar det til at noen av forutsetningene for å opprettholde dagens alkoholpolitiske reguleringer endres.”

Det er på denne bakgrunn ingen tvil om at det har skjedd en markert utvikling de siste 10 år når det gjelder anvendelsen av internasjonale konvensjoner. Innenfor store områder og saksgrupper er tolkningen av internasjonale konvensjoner nå like viktig som tolkning av de nasjonale regler. Det er derfor åpenbart at Maktutredningens analyse og konklusjon om overføring av kompetanse og myndighet til rettslige organer er riktig.

VI Andre elementer i utviklingen

Regjeringsadvokaten finner også grunn til å peke på enkelte andre sider av internasjonaliseringen. Kompetanse overføres ikke bare til internasjonale domstoler. Vanligvis vil den samme kompetanse i forhold til de internasjonale regler kunne utøves av de nasjonale domstolene. Et nytt trekk som ikke har vært tilstrekkelig gjennomtenkt i Norge, er at også den tolkningsmakt som domstolene får, overføres til de selvstendige tilsyn og selvstendige forvaltningsorganer. Disse kan på samme måte som domstolene få det siste ordet når det gjelder grunnleggende regeltolking. Markedsrådet har f. eks. kompetanse til å overprøve Stortingets vurdering av om forbudet mot fjernsynsreklame er i strid med EMK eller Grunnloven. Staten kan – i motsetning til den private part – ikke bringe slike avgjørelser inn for domstolene.

Det er en rekke eksempler på at tolkningen av konvensjonene tar en helt annen retning enn det Stortinget har forutsatt ved ratifikasjon og eventuell inkorporering. Det gjelder ikke bare innen EØS og menneskerettighetssystemet, men gjør seg også gjeldende i forhold til en hel rekke andre konvensjoner som for eksempel Den europeiske sosialpakt

og enkelte av ILO-konvensjonene. Det er et paradoks at Norge kan bli bundet til regelforståelser som, om de hadde vært kjent, hadde ført til at konvensjonene ikke hadde blitt ratifisert. Et slående eksempel på dette er Norges ratifisering av konvensjoner som har betydning for bruken av tvungen lønnsnemnd. Norge har ønsket å opprettholde en viss frihet til å bruke tvungen lønnsnemnd når vektige samfunnsinteresser tilsier dette. Dette førte til at Norge, når først spørsmålet ble satt på spissen, tok et forbehold ved ratifiseringen av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Senere har det imidlertid vist seg at en rekke eldre konvensjoner – som i motsetning til ØSK ikke nevner streikeretten – har blitt tolket slik at norsk lønnsnemndspraksis av håndhevingsorganene hevdes å være i strid med disse konvensjonene.

Som nevnt ovenfor har tendensen i regelproduksjonen i lang tid gått i retning av rettslige standarder og unntaksregler som reduserer forutberegnligheten. Rettighetsfesting behøver imidlertid ikke nødvendigvis å føre til stor dommer- eller jurismakt. Det kan lages enkle og klare regler som er lette å anvende, og som kan gi lite rom for tolkningsproblemer.

Også *rettsanvendelsen* synes å utvikle seg i en retning som reduserer forutberegnligheten. Dels er dette en følge av et stadig større og oftere konflikterende regelverk. Og dels legges det større vekt på hva som er det rimelige i den enkelte sak. Dette er tydelig i nasjonale domstoler og kanskje enda tydeligere internasjonalt, særlig i menneskerettighetssystemet. Denne tendensen har som følge at det blir større grobunn for konflikt og uenighet. Det er mer som blir begrunnbart, og det er vanskeligere å beregne sin rettslige stilling, med det behov for advokater dette skaper. I det lange løp vil ofte stor forutberegnlighet føre til større rettferdighet. Det vil selvsagt alltid måtte være en balanse mellom stor forutberegnlighet og individuell rimelighet, men denne er nå i for stor grad i ferd med å bli forrykket.

VII Er utviklingen positiv eller negativ?

I høringsbrevet er det reist spørsmål om utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn. Det er selvfølgelig et verdispørsmål å ta standpunkt til om rettsutviklingen bedre fastlegges av uavhengige dommere enn gjennom de nasjonale demokratier.

Dette er naturlig nok et vanskelig tema hvor meningene kan være delte. Noen vil mene at dommeres uavhengighet, og domstolenes saksbehandlingsregler, gjør dem bedre egnet til å fastlegge regelutviklingen enn politikere i de nasjonale demokratier som har sine mer pragmatiske bånd og interesser. Regjeringsadvokaten vil for sin del peke på den andre siden av uavhengigheten, nemlig at dommere ikke kan stilles til ansvar for sine avgjørelser gjennom demokratiske prosesser. Dette gjør at de mangler en nødvendig demokratisk legitimitet for rettsskapende virksomhet. Nasjonalt kan lovgiver rette opp en uønsket regelutvikling gjennom lovendringer. Det er på det nasjonale plan et vekselspill mellom regelanvendelse og lovgivning. En tilsvarende mulighet for justering foreligger ofte ikke i forhold til regelutvikling av internasjonale rettskilder. Enkelte ganger krever traktatendringer enstemmighet, andre ganger er en endringsprosess så tidkrevende og komplisert at den reelt sett ikke kan finne sted eller den kan være umulig av politiske grunner.

I sammenligning med domstolsskapt rett, er det et trekk ved den nasjonale lovgivningsprosess gjennom høringer og gjennom muligheten for å forandre kurs etter

demokratisk diskusjon som er av stor betydning. Domstolene er avhengige av at egnede eller representative enkeltsaker bringes frem for dem, og de kan ikke skifte syn med mindre de skulle få til behandling likeartede saker som gir dem en foranledning til dette. Men de er i utgangspunktet bundet av den tidligere avgjørelse. Det øker også rettsusikkerheten at domstolenes avgjørelse ikke kunngjøres som lovgivning, og at dynamisk rett skapes etter at de angjeldende handlinger har funnet sted. Den utviklingen som skjer ved at domstolene går langt i dynamisk rettutvikling eller i å fritt presisere svært skjønnsbestemte regler, vil nødvendigvis i det lange løp politisere domstolene eller stille krav om en mer politisert dommerutnevning, slik man ser i USA.

VIII Forslag til endringer

Høringsbrevet har bedt høringsinstansene komme med forslag til hvordan makt- og demokratiforholdene bør endres. Det ligger i det som er sagt ovenfor, at Regjeringsadvokaten er betenkt over en betydelig maktoverføring til domstolene. Dette er i utgangspunktet en tilsiktet utvikling, men den synes å akselerere langt utover det som har vært forutsatt. I det lange løp er både det internasjonale og nasjonale samfunn bedre tjent med at domstolene er rettsanvendere og ikke regelgivere. Domstolenes saksbehandling egner seg bedre til å vurdere fortiden enn å regulere fremtiden.

Regjeringsadvokaten er derfor av den oppfatning at den raske utviklingen med å overføre stor skjønnsmessig myndighet til domstoler ikke bør fortsette i samme takt som nå, og at det bør vises tilbakeholdenhet med å inkorporere konvensjoner som ikke er egnet til å anvendes i konkrete tilfelle, som i for stor grad ivaretar særinteresser eller som ikke gir en betydelig grad av forutberegnlighet i tolkningen.

Riksadvokaten

Riksadvokaten avgir ikke uttalelse til utredningen, særlig fordi vi er i en svært presset arbeidssituasjon.

En tillater seg likevel å bemerke at utredningen, og ikke minst foredrag av professor Østerud etter at utredningen ble avgitt, har gitt foranledning til mange, og viktige, refleksjoner om forholdet mellom demokratiske institusjoner og rettsvesenet og om mulig utvikling fremover.

Riksarkivaren

Makt- og demokratiutredningen gir generelt et bilde av en utvikling fra et representativt demokrati over til bruk av et vidt spekter av andre mulige virkemidler for å påvirke samfunnsutviklingen. Selv om det nok kan innvendes at det representative demokrati aldri har vært rendyrket, må man i et langsiktig perspektiv kunne slutte seg til utredningens hovedbeskrivelse. Sett i et historisk perspektiv kan det ikke være tvil om at dette langt på vei har vært en villet utvikling som det representative demokratiet i utgangspunktet har vært med på å fremme.

Riksarkivaren vil i denne forbindelse vise til de former for offentlighet i norsk samfunnsstyring som har røtter langt tilbake i tid, men som fikk sitt generelle uttrykk da

det for vel 30 år siden ble vedtatt en egen offentlighetslov. Offentlighet i rettspleien har i prinsippet vært gjeldende i Norge så langt tilbake som man kan snakke om en rettspleie. Forslag om en egen offentlighetsbestemmelse for forvaltningen ble fremmet allerede på 1840-tallet, men den gangen lagt bort, mye fordi man fant at forvaltningen langt på vei fungerte svært åpent uten et formelt lovpåbud. Men hovedbegrunnelsen for å vedta en slik lov vel hundre år senere, var nettopp å legge forholdene bedre til rette for demokratiet, gjennom muligheter for kontroll og informert deltakelse. Det vanlige har vel vært å se på den utviklingen som er beskrevet i utredningen, som en utvidelse av demokratiet, og ikke en trussel mot dette. Men det framstår samtidig som nokså klart at det er andre sider av samfunnsutviklingen, og mulighetene for påvirkning av denne, som kan anses som mer betenkelige i forhold til demokratiet. Særlig må dette gjelde når ikke alle virkemidler er like tilgjengelig for alle.

Offentlighet i rettspleie og forvaltning må anses som et gode som i prinsippet er likt tilgjengelig for alle, selv om det naturligvis kan gjøre seg gjeldende ulike muligheter for å nyttiggjøre seg et slikt gode. Men en forutsetning vil i alle tilfeller være at offentlige arkiver behandles og tas vare på slik at de i praksis er og forblir tilgjengelige for den som ønsker tilgang. Riksarkivaren ser den norske arkivloven med forskrifter som et godt virkemiddel i en slik sammenheng, men det vil kreve kontinuerlig årvåkenhet i hele forvaltningen og systematisk arbeid fra arkivmyndighetens side å opprettholde et tilfredsstillende system på dette området.

Riksarkivaren ser det videre slik at det vil bidra til et bedre samfunn når borgerne har tilgang til informasjon som kan hjelpe til å dokumentere begivenheter i deres liv og eventuelle rettigheter som de kan ha i forhold til andre personer og ikke minst i forhold til samfunnet. Det er også et vesentlig gode å ha en generell tilgang til informasjon om samfunnet som sådan, både i nåtid og fortid. De offentlige arkivinstitusjonenes kulturelle funksjon må derfor også ses på som bidrag til et bedre samfunn som den enkelte kan føle tilhørighet til.

I denne sammenhengen vil vi ikke unnlate å nevne at moderne informasjonsteknologi gir økte muligheter, men også samtidig kan utgjøre en fare. Mulighetene ligger i at arkivmateriale og opplysninger i forskjellige former kan gjøres elektronisk tilgjengelig slik at avstander blir uten betydning i en slik sammenheng. Faren er at elektronisk arkivert informasjon går naturlig til grunne etter få år hvis det ikke gjøres noe aktivt for å bevare den. Langtidsbevaring av elektronisk arkivmateriale er svært arbeidskrevende. Basert på dagens ressurser vil bare mindre deler av den offentlige forvaltnings arkivmateriale kunne bevares, jf. Stortingsmelding nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014, s. 52 og s. 167-168.

Vel vitende om at dette bare er en del av det store demokratibildet, har Riksarkivaren som arkivmyndighet funnet det nødvendig å påpeke den viktige rollen som offentlighet i forvaltningen og dermed forvaltningens arkiver spiller i et demokratisk samfunn. Dette gjelder ikke bare når vi ser på mulighetene for å delta aktivt i samfunnsprosesser, men også når det gjelder å legge mer generelt til rette for at den enkelte borger kan føle at han eller hun utgjør en del av et organisk samfunn med røtter.

Samfunnsviternes fagforening

Det vises til brev fra Statsministerens kontor til Akademikerne av 1. desember 2003 vedrørende høring av Makt- og demokratiutredningen. Samfunnsviternes fagforening har nedsatt en egen faglig arbeidsgruppe som har arbeidet med Makt- og demokratiutredningen på vegne av foreningen, og hovedstyret ønsker i den anledning å avgi en egen faglig uttalelse direkte til Statsministerens kontor. Samfunnsviternes hovedsammenslutning, Akademikerne, er inneforstått med denne behandlingsmåten.

Samfunnsviternes arbeidsgruppe har bestått av:

Tollak Hjelmervik, Bergen

Lars Petersen, Kongsberg

Thomas Laudal, Stavanger

Solveig Seem, Hamar

Samfunnsviternes høringsuttalelse har følgende oppbygning og følger ikke kapittelinnstillingen i NOUen.:

1. Innledning og sammenfatning av ankepunkter
2. Hvilke maktbegrep legges til grunn for utredningen?
3. Utredningen vurderer i liten grad bakgrunnsvariable
4. Begrepsmessig tilnærming til endringer i organisasjonslivet
5. Folkestyre ved overgang fra velferdsstat til velferdskommune
6. Avslutning

1. Innledning og sammenfatning av ankepunkter

Innledning

Stortinget vedtok i desember 1997 at det skal igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998-2003. Sluttrapporteringen har skjedd i to versjoner, som bok og en kortere NOU. Det er ikke utarbeidet en samstemt sluttrapport. Samfunnsviternes fagforening uttaler seg i det følgende om NOU 2003:19.

Mandatet preges i noen grad av å være et politisk kompromiss, og er altomfattende. Begrensinger og prioriteringer har vært nødvendig, med de debatter det medfører. Vi savner i NOUen bl.a. vurderinger av betydningen av den teknologiske utviklingen. Teknologi er kun behandlet som en del av utviklingen i massemedia i kapittel 11 og globalisering i kapittel 2, pkt 2.1. Vi har imidlertid ikke kommentert dette ytterligere. I en høringsuttalelse er det ikke mulig å kommentere alle forhold.

Tre av gruppens medlemmer (Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle) har gitt en samlet fremstilling i bokform. To av gruppens medlemmer (Siri Meyer og Hege Skjeie) har valgt ikke å delta som forfattere av en felles slutbok. Meyer begrunner sin særuttalelse med at det er grunnleggende forskjell mellom flertallet og henne i synet på makt, maktforholdene og demokratiets vilkår og at dette har sammenheng med grunnleggende forskjeller i synet på verden. Vi forstår Meyer dit at dette kan ha sammenheng med at flertallet representerer en samfunnsvitenskapelig forskningstradisjon, mens hun selv målbærer forståelseshorisonter fra en kulturvitenskapelig tradisjon og et humanistisk blikk. Sett i forhold til særuttalelsen, er det for oss vanskelig å se at denne gir alternative og nye forståelser av makt, maktforhold og demokrati som ikke ligger som en mulighet i flertallets forståelseshorisont.

Skjeie opplever mandatet som et modellpress. I mange sammenhenger er folkestyret, hevder hun, en eufemisme for mannsdominerte beslutningsstrukturer og –kulturer. På hvilken måte er det vanskelig for oss å forstå. I motsetning til flertallet fremholder Skjeie et perspektiv på rettighetspolitikk som avviker fra flertallet. Hun viser på interessante måter hvorledes en økende internasjonalisering av likestillingsretten kan sies å ha betydning for nye transnasjonale solidaritetsbevegelser, at disse har verdi, men ikke i første omgang med sikte på å styrke nasjonalstatens representative demokrati.

Sammenfatning av Samfunnsviternes ankepunkter til utredningen

Kort sammenfattet er Samfunnsviternes viktigste ankepunkter til utredningen som følger:

- Utredningen utvikler ikke maktbegrepet, men nøyer seg med å gjøre rede for vanlige forståelser av begrepet.
- Utredningen refererer i liten grad til de tre makttypene i kapitlene som følger og synes ikke å være en integrert del av disse:
 - Utredningen påpeker at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn opplever mange former for avmakt i møtet med det norske samfunn, men drøfter ikke mulige årsaker til denne avmakten.
 - ”Kjønnsmakt”. Likestilling er fortsatt kvinnepolitikk. Her er maktbegrepet lite problematisert. Det gjelder ikke minst innvandrerkvinner.
- Fordi makt i stor utstrekning knyttes til ideologisk -, eller symbolsk makt blir spørsmål som kan relatere makt til materiellstruktur og økonomi lett borte:
 - Utredningen gjør ikke rede for hvorledes endringer i politisk og ideologisk makt virker inn på økonomien slik at enkelte livsformer ombrytes og slik at folkegrupper får ødelagt sine eksistensvilkår.
 - ”Ressursmakt” er ikke behandlet i kapittel 2. Fattige dekkes ikke av noen av kapitlene i utredningen.
- Det refereres ikke til noen felles definisjon av ”folkestyre”/demokrati på tross av at dette begrepet benyttes i alle utredningens kapitler:
 - Utredningen tar ikke konsekvensen av den brede tilnærmingen til begrepet i begynnelsen – eksempelvis dialog-/deltakerdemokratiet (s 14).
 - Beskrivelsen av ”folkestyret” som en nasjonalt og hierarkisk oppbygd politisk-administrativ myndighetsstruktur fremstår som gammeldags og påpekningen av trusler mot dette systemet, kan da virke mindre virkelighetsnære.
 - Vi savner en positiv refleksjon av den utvikling av folkestyret knyttet til den økende dialog en har fått mellom det politisk-administrative system og samfunnet for øvrig.
 - Vi savner redegjørelser for det litteraturen ofte omtaler som ”flernivådemokratiet”. Regioner, delregioner, kommuner og bydeler har fått økt innflytelse og frihet gjennom adgangen til å forhandle fram kontrakter med andre myndighetsorganer.
- Vi savner vurderinger av betydningen av den teknologiske utviklingen, ut over utviklingen i massemedia (kapittel 11) og globalisering (kapittel 2).
- Utredningen drøfter ikke noe sted positive og negative sider ved overnasjonal innflytelse eller nye samarbeidsformer mellom offentlige myndigheter og private enheter, samt tendensen til økt regional selvstendighet i Europa. Dette er en klar svakhet og svekker mange av argumentene og påstandene i utredningen.

- Utredningen legger lite vekt på å analysere bakgrunnen for en utvikling. Dette gir i liten grad innsikt i det som skjer og er et svakt grunnlag for konklusjoner og normative utsagn:
 - Når drivkrefter/årsaksvariable utelates, gis det et inntrykk av at utviklingen man beskriver kan være politisk styrt. Dette er nærliggende når ingen årsaker angis.
 - Manglende bredde i analysene av eksempelvis den utvikling som finner sted for det kommunale selvstyret, medfører at det blir en ensidig negativ tolkning av det som skjer.
 - Når verken utgangspunkt eller bakgrunnsvariable er tydelige, blir beskrivelsen av endringer i maktforhold og folkestyre en nokså upresis registrering av symptomer.
- Når utredningen ikke prøver å legge til grunn en helhetlig samfunnsanalyse, kommer en lett i den situasjonen at "sektor- variable" blir både årsak og virkning. Slik ser man bort i fra at kulturelle endringer kan ha en *strukturell* bakgrunn.

2. Hvilke maktbegrep legges til grunn for utredningen?

Valg av perspektiv på makt er viktig fordi perspektiver avgrenser, utelukker og ekskluderer. Perspektiver avgjør hva det er mulig å oppfatte, se og forstå. Har flertallet ekskludert viktige forhold gjennom sitt perspektiv på makt? Er det i det hele tatt mulig å rette perspektiver på makt med sikte på å forbedre styringsmekanismene i det norske samfunn?

Maktbegrepet

Makt kan analyseres i sine forskjellige former, hevder flertallet, *som politisk makt, økonomisk makt og ideologisk makt*. Det er nærliggende å tro at flertallet knytter makt til en rekke personer og viljer som vil noe og det er nærliggende å tro at makt er lokalisert til ulike steder, plasser og posisjoner i samfunnet. Dersom perspektivene alene fokuserer på personer, viljer, varige strukturer, systemer, institusjoner og steder, er vi enige med Meyer i at vi avskjærer oss fra å se hvorledes vi kontinuerlig individualiseres gjennom underkastelse og sosial forming. Dersom makt alene forstås som en type beslagleggingsmekanismer som omkranser og omklamrer individene er det vanskelig å forstå makt som individenes grunnleggende mulighetsbetingelse. NOUen analyserer en rekke tendenser i samfunnsformasjonen, men det kan være vanskelig å se disse tendensene som uttrykk for konkrete perspektiver på makt.

Det foreligger i utredningen ingen analyse av hva "makt" er, eller *bør være*. Man nøyer seg med en gjennomgang av tre typer makt i utredningens kapittel 2: Politisk, økonomisk og ideologisk makt. De ulike typene vurderes ikke opp mot hverandre. De sies å være "et ordnende utgangspunkt". Men utredningen *utvikler* ikke maktbegrepet, men nøyer seg med å *redegjøre* for vanlige forståelser. Man kunne forventet en noe grundigere behandling av dette kjernebegrepet i utredningen. Men mer nedslående er det at utredningen ikke i større grad refererer til de tre makttypene i kapitlene som følger og ikke synes å være en integrert del av disse. Det kan synes som om maktbegrepene som presenteres i kapittel 2 ikke anvendes i utredningen for øvrig. Dette gjør at mange av kapitlene senere taper presisjon, og at redegjørelsen for makttypene i kapittel 2 kan virke som en pliktøvelse.

Folkemakt, folkestyre og demokrati

Siden slutten av det 19-århundre har statsmakten hatt en folkelig forankring, med støtte i brede folkebevegelser og massepartier, hevder flertallet. Folks politiske engasjement og interesse synes imidlertid å være like stor som den var på 60'tallet, men de politiske ytringsformene er blitt mer individualiserte. Demokrati forstått som folkemakt, eller som flertallsmakt uttrykt gjennom folkevalgte organer forvitrer.

Spørsmålet om politikkens folkelige forankring er sentralt. Vi forstår flertallet slik at folkevalgte ikke i samme utstrekning som tidligere er i stand til å anerkjenne og opprettholde forestilte fellesskaper, slik etterkrigstidens nasjonalstatregime kan sies å lykkes med. Folkeflertallet har ikke ideologisk makt. De politiske partier har ikke grunnlag for å sammenfatte en rekke identiteter under et politisk parti. Vi forstår ikke bare oss selv gjennom kategoriene arbeider og lønnsinntakere, fisker og bonde, sjef og funksjonær, husmor og mor. Vi er også homofile, familiefedre, troende, sportsfiskere, minimalistiske m.m. og derfor underkaster vi oss ikke kun partienes fortellinger. Vi finner ingen vesentlige uoverensstemmelser mellom flertallet og Meyers særuttalelse, men vi antar det er en påstand uten videre fotfeste at det ikke er sammenfall mellom velgernes og representantenes syn på sentrale samfunnsspørsmål. Vi mener det er omfattende konfliktdimensjoner knyttet til distriktspolitikk, religion, miljø og innvandringsspørsmål.

Vi mener også konfliktnivået knyttet til tarifforhandlinger og avlønninger er høyt. Vi tror dette fortsatt kommer til uttrykk i de politiske ideologier og i partienes fortellinger. Derfor er de politiske partier fremdeles en viktig maktfaktor i den grad de faktisk anerkjenner enkelte livsformers krav til eksistensvilkår og utstøter andre bl.a. gjennom å styre -, eller ikke å styre økonomien og regulere – eller ikke å regulere gjennom lover.

Befolkningsgruppers kamp for anerkjennelse

Fordi makt i stor utstrekning knyttes til ideologisk -, eller symbolsk makt blir spørsmål som kan relatere makt til materiellstruktur og økonomi lett borte. Utredningen gjør ikke rede for hvorledes endringer i politisk og ideologisk makt virker inn på økonomien slik at enkelte livsformer ombrytes og slik at folkegrupper får ødelagt sine eksistensvilkår. Utredningen viser heller ikke hvorledes befolkningsgrupper kommer i klemme mellom drømmer om et godt og meningsfullt liv og et dobbeltarbeid som skal befordre dette.

Statens kamp for anerkjennelse

For Siri Meyer er mye av livskraften og energien i samfunnet knyttet til begjæret etter å skape seg et jeg. Her er vi tett på dynamikken i det sosiale livet, hevder hun. Meyer peker på hva vi oppfatter som en "sosial konfliktualitet", men ser bort fra befolkningsgruppers materielle praksiser. Konfliktualitet begripes av flertallet gjennom et klassebegrep. Men klassebegrepet er fraværende i de konkrete analyser. For oss er begrepet ikke annet enn et redskap til å forstå forskjellige befolkningsgruppers materielle og ideologiske praksiser og livsmønstre sett i forhold til samfunnsformasjonens strukturelle trekk.

Slik vi ser det, utfoldes det en innbyrdes kamp for anerkjennelse av livsformer befolkningsgrupper kan sies å være bærere av. Krav til juridiske reguleringer, tilskuddsordninger og kamp for rettigheter uttrykker konfliktualiteten og kampen for anerkjennelse. Forskjellige befolkningsgrupper stiller forskjellige krav til levekår. Statens politikk er arena for forskjellige livsformers innbyrdes anerkjennelseskamp. Dette kan utleses i kampene for land og hav og i synet på natur og bruk og forvaltning av ressurser.

Livsformer kan forstås som fikspunkter for et særegent kompleks av eksistensbetingelser. Historiske studier kan fortelle hvordan landene i et system av stater stadig tvinger hverandre til å fremme de samme eller forskjellige ressursgivende livsformer. Statens forhold utenfor, dvs. dens anerkjennelse som suveren stat, forteller noe om hvordan den lykkes innenfor.

Arbeidet med å bygge en nasjonal merkevare handler om en stats arbeide for sin anerkjennelse, sin selvbevissthet og sin suverenitet. I en verden uten forskjeller, uten distinksjoner, dannes det ikke stater. Arbeidet med den norske merkevare er en kamp om fortsatt anerkjennelse, om suverenitet. Arbeidet er fullt av indre ombrytninger og omkostninger. Omkostningene forteller hva som må til for å lykkes. Det er kraftig klassestrid i det norske samfunn. Striden utfolder seg gjennom daglige kamper og stridigheter mellom befolkningsgruppers behov for anerkjennelse. Ikke bare i frisørsalongene, men i hverdagens kamp for å oppnå lovfestede rettigheter og opprettholde kulturelt definerte levevilkår. Ulv, bjørn og sau er åpenbare stridspunkter. For noen er 25 ulvedrepte sauer en katastrofe. Et vitnesbyrd om at livsformer ombrytes og nedbrytes fordi de ikke lenger utgjør statens ressursgrunnlag i en internasjonal kamp om anerkjennelse. For andre er sauedrap eksempel på befolkningsgruppers manglende tilpasning.

Forståelsen av folkestyre

Det refereres ikke til noen felles definisjon av "folkestyre"/demokrati på tross av at dette begrepet benyttes i alle utredningens kapitler. Utredningen tar ikke konsekvensen av den brede tilnærmingen til begrepet i begynnelsen – eksempelvis dialog-/deltakerdemokratiet (s 14).

Kapittel 2 presenterer fire tolkninger av begrepet. "Folkestyre" beskrives som en nasjonalt og hierarkisk oppbygd politisk-administrativ myndighetsstruktur. Slik framstår bildet av "folkestyret" som svært gammeldags og påpekningen av trusler mot dette systemet, kan da virke mindre virkelighetsnære (s 14 "økende motsetninger.." og s15 "omfanget av folkestyret blir svekket..") Dette er av Meyer betegnet som "modellpress". En savner en positiv refleksjon av den utvikling av folkestyret knyttet til den økende dialog en har fått mellom det politisk-administrative system og samfunnet for øvrig (multiaktørssystem/Bukve –93) – representert ved delegert myndighetsutøvelse til f. eks serviceenheter/frontlinjeorganisasjoner, samarbeid med 3.sektor og bottom-up prosesser omtalt som hverdagsdemokrati (J. P. Olsen) eller medvirkning/deltakelse. Dette er av Meyer betegnet som "modellpress". Men begrepet "folkestyre" defineres imidlertid ikke, selv om kapittel 3 legger dette begrepet til grunn. Intuitivt kan man forstå folkestyret som graden av folkelig deltagelse og innflytelse, men dette blir lite presist.

Vårt inntrykk er at utredningen med "demokrati" og "folkestyre" forstår et nasjonalt styringssystem der Stortinget sammen med regjeringen og domstolene kontrollerer all annen offentlig myndighetsutøvelse med unntak for det lokale nivået der det kommunale selvstyret gir kommuner og fylkeskommuner myndighet til å treffe selvstendige vedtak innenfor de rammer som nasjonalstaten setter. Dette framstår som et bilde av det norske samfunnet som var mer treffende på 70- og 80-tallet enn i dag. Dermed blir også påpekningen av trusler mot dette systemets styringsform, for eksempel manglende representasjon i kapittel 3, rettsliggjøring i kapittel 6 og globalisering i kapittel 9, mindre virkelighetsnære.

Vi savner redegjørelser for det litteraturen ofte omtaler som "flernivådemokratiet". Lennart Nilsson ("Flernivådemokrati i förändring", SOM-institutet 2002) viser hvordan det svenske samfunnet har endret karakter. Tidligere ble politikken dominert av det sentrale statlige nivået, supplert med det kommunale nivåets ansvar. I dag er det flere nivåer og nivåene har også fått større selvstendighet: Regionene, delregioner, kommuner og bydeler har fått økt innflytelse og frihet gjennom adgangen til å forhandle fram kontrakter med andre myndighetsorganer. Samarbeidet mellom private enheter og offentlige myndigheter har også blitt tettere og mer forpliktende. Og endelig har det overnasjonale nivået, EU/EFTA-nivået, fått stor innflytelse på alle de nasjonale myndighetsnivåene.

I Norge har vi gjennom EØS-avtalen akseptert at statlig myndighet overføres til EU-organer og ESA, og også her blir samarbeidet mellom private enheter og offentlige myndigheter tettere. Lokale resultatenheter og statlige tilsyn får gradvis økt selvstendighet når det gjelder driftsmessige forhold vis-à-vis folkevalgte organer. Utredningen drøfter ikke noe sted positive og negative sider ved overnasjonal innflytelse eller nye samarbeidsformer mellom offentlige myndigheter og private enheter samt tendensen til økt regional selvstendighet i Europa. Dette er en klar svakhet og svekker mange av argumentene og påstandene i utredningen.

Fattigdoms-Norge/nyfattigdommen

Fattige dekkes ikke av noen av kapitlene i utredningen. "Ressursmakt" er ikke behandlet i kapittel 2. Mange levekårsutredninger de senere år viser til dels svært store forskjeller i levekår, forskjeller som ser ut til å øke, og at dette henger sammen med en opphoping av ressurser/problem som et samspill mellom utdanning, inntekt, helse, bosted mv. Dette er forskjeller som også gjelder etniske nordmenn, ikke bare innvandrere.

Innvandrere er i liten grad beskrevet i et maktperspektiv

Bare førstegenerasjons innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn utgjør om lag 5 % av arbeidsstyrken i Norge. Samfunnsviternes fagforening registrerer ikke etnisk bakgrunn for sine medlemmer, men en indikator kan være registrering av ikke-vestlige navn. Medlemsregisteret viser at mindre enn én prosent av medlemmene (40 personer) har ikke-vestlige navn, noe som indikerer en lav andel medlemmer med ikke-vestlig bakgrunn. Til sammenligning har en av tre medlemmer ikke-vestlig bakgrunn i Nærings- og nytelsesmiddelforeningen som organiserer personer i lavtlønnsyrker. Dette viser at innvandrere er en underklasse i det norske arbeidsmarkedet, slik mange undersøkelser har dokumentert. Nylig har Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) lagt frem en rapport som viser at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har dobbelt så stor risiko for å bli arbeidsledig etter endt utdanning som etniske nordmenn. Norsk kunnskaper og norsk utdanning hadde liten betydning.

Utredningen påpeker at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn opplever mange former for avmakt i møtet med det norske samfunn, men drøfter ikke mulige årsaker til denne avmakten. Dersom denne gruppen innvandrere har dårlige språkferdigheter, lav utdanning, lav boligstandard og lav lønn er det ikke overraskende at de har liten makt og innflytelse, uansett hvor godt det norske folkestyret måtte fungere. Men hva med de som har høyere utdanning og "den språklige inngangsbilletten" og allikevel stenges ute fra arbeidsmarkedet? Utredningen gir få ledetråder her. Maktbegrepene som introduseres i utredningens kapittel 2 knyttes ikke til denne formen for ressursforskjeller mellom befolkningsgrupper, og behandlingen av innvandrere i kapittel 9 kommer i liten grad inn på ressursulikhetene mellom vestlige og ikke-vestlige borgere i Norge.

Kjønnsmakt

Likestillingsaspektet er allerede i overskriften definert som maktkamp ved bruk av begrepet ”kjønnsmakt”. Likestilling er fortsatt kvinnepolitikk. ”Vi har gjort mye, men mye gjenstår” er en klisjé utredningen selv trekker fram og som er dekkende for situasjonen. Men også her er maktbegrepet lite problematisert. Det gjelder ikke minst innvandrerkvinner, jf også avsnittet foran. Det slås fast at likestillingen er globalisert, men setter ikke dette i sammenheng med maktbegreper, noe som vil gi et annet bilde enn den rettighetsutvikling som beskrives. Det vises til våre kommentarer innledningsvis om Heges Skjeies bidrag som belyser dette problemet.

3. Utredningen vurderer i liten grad bakgrunnsvariable

Her mangler et presist utgangspunkt: Hva mener man i utredningen (hele) med ”makt” og ”folkestyre”? (Se kapittelet over)

I tillegg beskrives det nærmest ingen bakgrunnsvariable. Når drivkrefter/årsaksvariable utelates, gis det et inntrykk av at utviklingen man beskriver kan være politisk styrt siden dette er den nærliggende årsaken når ingen årsaker angis. Slik kan en rette ”baker for smed” – eksempelvis kan lokaldemokratiets krise (kap.5) vel så mye være en krise i sivilsamfunnet som forplanter seg videre i det politisk-administrative system via press på tjenestene (økt rusproblematikk, psyko-sosiale problem, eldre blir eldre, svekking av familie og nærmiljø, økt marginalisering i arbeidslivet, *nyfattigdom*).

Når utredningen legger så lite vekt på å analysere bakgrunnen for en utvikling, gir den lite innsikt i det som skjer og et svakt grunnlag for konklusjoner og normative utsagn.

Omformingen av offentlig sektor og organisasjonslivet tolkes eksempelvis som noe urovekkende, selv om det en beveger seg bort fra er typisk bare for en periode i etterkrigstiden – *sentralisert og hovedsakelig offentlig styrt velferd*. Og den alternative tolkning av utviklingen trekkes ikke frem – et pluralistisk velferdssamfunn hvor samarbeid mellom mange parter og instanser lokalt er hovedtrekket.

Uttalelsen ”Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold..” (kap.5) er en kraftig konklusjon som det er redegjort lite for i *forhold til bakgrunn*, særlig når en vet at flere utviklingstrekk går i motsatt retning.

Når verken utgangspunkt eller bakgrunnsvariable er tydelige, blir beskrivelsen av endringer i maktforhold og folkestyre en nokså upresis registrering av symptomer.

4. Begrepsmessig tilnærming til endringer i organisasjonslivet

Utredningen innfører begrepet ”her og nå- kulturen” om det frivillige organisasjonslivet av i dag og at dette representerer en ”nytelleskultur” – i motsetning til den tradisjonelle organisasjonsmodellen med stabile lokallag knyttet opp til sentrale ledd (også på riksplan) og at dette representerte mer en ”ytelseskultur”. Dette er typisk normativt for beskrivelsen av samfunnsutviklingen i dette kapittelet. Likeledes synes utredningen å legge noe normativt i følgende utsagn (s 23, 4. avsnitt):

”Den nye organisasjonsformen river opp kommunikasjonslinjene mellom det lokale og det nasjonale nivået. Vi er i ferd med å få et todelt organisasjonssamfunn, hvor det lokale og det nasjonale nivået i stadig større grad lever sine liv uavhengig av hverandre.”

Når utredningen ikke prøver å legge til grunn en helhetlig samfunnsanalyse, kommer en lett i den situasjonen at "sektor- variable" blir både årsak og virkning: "her og nå-kulturen" blir således forklaringen på for eksempel tilbakegangen til idérettede og politisk orienterte politiske lag (s 23, siste avsnitt), mens mye tyder på at mange av de kulturelle endringene har en *strukturell* bakgrunn.

Organisasjonskulturen i dag må sees på bakgrunn av de sterke samfunnsendringer som har skjedd de siste eksempelvis 30-år, både i nærmiljøet og i familiesituasjon og den akselererende endringstakt. Før 1960 hadde vi forholdsvis stabile lokalsamfunn med tradisjonelle organisasjonstilbud og de frivillige organisasjonene representerte ofte store samfunnslag knyttet til industri, landbruk, kvinner osv. Men hva skjer eksempelvis når drabantbyene som dukker opp mangler det meste og det offentlige etablerer eller gir tilskudd til fritidstilbud osv. Og foreldrene som mangler barnepass på dagtid når begge er i jobb – de går sammen om å få til en felles lekestue eller etter-skoletid-tilbud med offentlige tilskudd. Og de mange grupper av funksjonshemmede som finner det etter hvert overbelastende offentlige tilbudet utilstrekkelig, finner sammen og danner sin egen selvhjelpsforening.

Tidsklemmen, industrisamfunnets tilbakegang med ideologiendring og sekulariseringen av samfunnet, bidro også til at de tradisjonelle foreningene mistet oppslutning – f. eks de mange nasjonale kvinneorganisasjonene (eks utraderingen av husmorlagenes arbeidsstuer for barn) eller de politiske lag. Den utviklingen er heller ikke urimelig, at når sentraliseringstendensen i –60/70-årene og oppbyggingen av "den korporative kanal" (ek. Egeberg –78) ble avløst av desentralisering, at de lokale foreningene da ble mer selvstendig og mindre knyttet seg til det nasjonale nivå. I et demokratiperspektiv må dette kunne sees på som minst like positivt som negativt.

Her og nå-samfunnet kan av mange også oppfattes som *lite* nyting, men bærer mer preg av "ad hoc" løsninger/overlevelselsløsninger i en litt kaotisk hverdag, hvor verken familie/slekt, nærmiljø eller foreningsliv matcher situasjonen eller viser vei til det moderne menneske og hvor ideologi og såkalt altruisme kan oppleves som luksus. Media og kommersielle tilbud overtar mer og mer og "her og nå"-organisering ut fra ulike sammenhenger blir vanlig tilpasningsform av det sosiale liv. Deltakelse i ideelle organisasjoner kunne vel tidligere gi like mye "personlig tilfredsstillelse" den gang som det i tilfelle er i dag – eksempelvis status, stabilt vennskap osv.

Når frivillige i dag foretrekker å yte en innsats i en innsamlingsaksjon til barn i fattige land eller praktisk hjelp til de eldre, fremfor stabilt medlemskap i et kor eller helselag, kan en vanskelig se at det skulle få betegnelsen mer nytelse og mindre ytelse. Og i stedet for deltakelses- vs. aksjonskultur, kunne en kanskje mer rimelig kalt det medlemskultur vs. aktualitetskultur. Folk lever også i dag i en sosial sammenheng, men valgmulighetene er større og ideologiske bindinger mindre. Vi kan derfor i større grad velge å engasjere oss ut fra det som er aktuelt og meningsfullt. Om det skal betraktes som nyting – eller alternativt - sunt for helsen eller demokratisk riktig, kan diskuteres.

5. Folkestyre ved overgang fra velferdsstat til velferdskommune

"Det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet" (s.26/kap5.0 og s.58/kap.13.1/Konklusjon). "Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av

folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig.” (13.3 Avslutning)

Disse utsagn er to av flere i kap.5 og 13 som uttrykker en ensidig negativ holdning til eller tolkning av den utviklingen som finner sted og det er lite forsøk på å se forholdene fra flere synsvinkler eller være konstruktiv og vise vei. Også her synes manglende analyse å føre til dette. Følgende momenter peker i hvert fall i en annen retning – både i forhold til meningsfulle oppgaver og volum:

- Innholdet/oppgavene har hele tiden økt, selv om budsjettene ikke alltid har fulgt like godt med.
- Rammefinansieringen av kommunene på –80 tallet og ny kommunelov på –90tallet som ga kommunene frihet til å organisere tjenesteytingen slik som var best for den enkelte kommune.
- Statlige myndigheter åpner stadig opp for lokale tilpasninger på ulike tjenesteområder som gir større grad av frihet til å bruke tilleggsressurser i lokalsamfunnet.
- Selv om mange av tjenestene er knyttet til rettigheter, forvaltes de fortsatt av kommunene som må ta utfordringen å yte det loven legger opp til innenfor en ofte trang økonomisk ramme, og ikke minst overfor dem som har de største behov.
- Kommunene har visse muligheter for innsparinger og forbedringer ved kloke og nødvendige grep: eksempelvis bedre koordinering og brukervedvirkning.

Oppgavene blir splittet opp på en annen måte ved å skille forvaltningsoppgavene fra selve tjenesteytingen. Dette er beskrevet i kap.5.1. Privatisering som samfunnsomforming. Begrepet desentrering (H. Ramsdal –97) er likevel mer dekkende for denne prosessen, idet fristilling, delegasjon/ desentralisering og egne kommunale foretak brukes som alternativ til private selskaper og frivillige organisasjoner – såkalt intern og ekstern kontraktsstyring. Bestiller-utfører- modellen (BUM) er hyppig brukt løsning, særlig innen åpen omsorg.

Den innholdsendringen som skjer fører til litt andre måter å jobbe på, men kanskje også mer hensiktsmessige måter, fordi forvaltning og service ofte er to vesensforskjellige regimer. Forvaltningen skal være regelstyrt og rettet innover i organisasjonen, mens serviceorganisasjoner skal være mer innrettet på brukernes behov.

Et velferdssamfunn med større grad av nærhet kan gi både bedre tjenester og et mer demokratisk samfunn, dersom en oppfatter *hverdagsdemokratiet* (J. P. Olsen, ca 1990) og nærmiljøets innflytelse som viktig for et demokratisk samfunn. Desentreringen kan på denne måten supplere den parlamentariske styringskjeden med større brukerinnflytelse i det daglige.

Så blir det en utfordring for kommunene å styre desentreringen i en retning som en synes mest om eller er mest hensiktsmessig ut fra lokale forutsetninger. Og skal det kommunale alternativ fortsatt være aktuelt, krever det i mye større grad enn før at en driver på en konkurransedyktig måte. Det blir kanskje den største endringen eller utfordringen for kommunene fremover.

Rettigheter og rettsgarantier

Det er flertallets oppfatning at demokrati ikke bare bør bygge på makt gjennom folkevalgte organer. Demokrati skal også bygge på rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper. Fra 1990' tallet er det vedtatt en rekke lover som rettighetsfester

krav til helsetjenester, velferd og utdanning. Man peker også på at likestilling og rettigheter for kulturelle minoriteter er bygget videre ut.

Bildes som tegnes kan bekreftes gjennom en rekke lover vedtatt i 90'årene.

Pasientrettighetsloven, 1999, Spesialisthelsetjeneste - loven, 1999,
Smittevernloven, 1999, Opplæringsloven, 1998, Kontantstøtteloven, 1998,
Gravferdsloven, 1996, Plan- og bygningsloven, 1995,
Lov om avtalefestet pensjon, 1993, Kommuneloven, 1992, Barnevernsloven,
1992, Sosialtjenesteloven, 1992, Gjeldsordningsloven, 1992

Det er flertallets oppfatning at det lokale folkestyret er båndlagt fordi budsjettene er knappere enn de pålagte og rettighetsfestede plikter tilsier.

Slik vi ser det tegner flertallet et bilde av en utvikling som kjennes igjen lokalt. Uansett tilskuddsordningenes faktiske form som styringsmidler (blokktilskudd, rammetilskudd, øremerket tilskudd) overstiger velferdsbehovene og de rettsmessige krav til ytelser kommunenes budsjetter.

Rammetilskudd gjør det til en vis grad mulig for kommunene å samordne sin virksomhet slik at man lokalt kan arbeide for å imøtekomme og kanskje bremse veksten i antall sosialklienter. Men det er slik vi ser det galt å tro at kommunene kan organisere og samordne seg ut av et stadig økt omfang av krav til velferdsytelser.

Vurderinger av krav bygger på skjønn. Spørsmål som kan reises er hvorvidt lokale politikere og ledere i større grad kan spesifisere og avgrense ytelsene? Er det mulig for folkevalgte å utforme standarder på tjenester? Er det mulig å utforme retningslinjer for utøvelse av skjønn basert på lokale politiske prioriteringer? Slik vi ser det har mange kommuner satt i gang med dette arbeidet. Tjenestekontrakter, standarder og serviceerklæringer er eksempler på avgrensningsmekanismer.

Lokal oppfinnsomhet eller ikke. Individuelt skjønn kan etterprøves og blir etterprøvd. Kommunenes budsjetter, tjenestekontrakter, standarder, serviceerklæringer og andre oppfinnsomme avgrensningsmekanismer fremstår som irrelevante momenter når fylkesmannen overprøver lokalt skjønn gjennom ankesaker. Fylkesmannen fungerer i praksis som en domstolsfunksjon mellom kommunen og den enkelte innbygger som mener å ha rettigheter til deler av kommunens velferdsytelser. Her er det saksbehandling og utøvelse av individuelt skjønn som står sentralt.

Argumenter for å legge ned politiske utvalg går igjen i andre kommuner. Utvalget er en unødig tungrodd byråkratisk institusjon som forlenger behandlingstiden. Administrasjonen har nødvendig kompetanse og erfaring med hensyn på klagebehandling. Vi opplever politikere som argumenterer i forhold til opplevde dilemma, at sakene og personene det gjelder oppleves å stå for nært den folkevalgte.

Situasjonen i kommunene kan også være eksempel på hvorledes ideologisk makt virker inn på folkevalgtes selvforståelse og i forståelsen av hva det innebærer å være folkevalgt. Det er et merkbart trekk at mange folkevalgte etterlyser en revitalisering av organisasjonen sett i forhold til rådende forestillinger om bedriftsutvikling og effektiv bedriftsledelse. Folkevalgte kan innen en slik forståelseshorisont oppfatte seg selv som styremedlemmer som utarbeider overordnede strategier. Strategier handler om å øke produktiviteten og få ansatte til å jobbe smartere. I tråd med dette delegeres ansvar ut i organisasjonen.

6. Avslutning

Høringsinstansene ble særlig bedt om:

* Å gi en vurdering av hvorvidt utredningens beskrivelse av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet er riktig og fyllestgjørende.

Ut fra det forestående kan dette best besvares med ”nei”, selv om ”riktig og fyllestgjørende” er vanskelige begreper. Det forutsetter at noe er ”riktig” og noe er ”galt” og det blir å forenkle problemstillingene. Vi har imidlertid pekt på forhold vi mener bør tas med i betraktning.

* Å vurdere i hvilken grad utvikling og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

Dette har vi drøftet, uten at vi har dristet oss til å foreslå en konklusjon. Vi har heller ikke drøftet dette opp mot organisasjonens mål og visjoner.

* Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforhold bør endres, og evt. komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Dette spørsmålet har vi liten grad vært inne på i høringsnotatet.

Samvirkeutvalget

Vi viser til Deres brev av 1. desember 2003, stilet til aktuelle høringsinstanser, bl a Det Kgl. Selskap for Norges Vel. Det vises også til at høringsuttalelser fra organisasjoner, instanser og evt. privatpersoner som ikke er tatt med i høringslisten, vil bli vurdert og vektlagt i den videre oppfølgingen.

Det Kgl. Selskap for Norges Vel er medlem og sekretariat for Samvirkeutvalget i Norge, som også omfatter Coop NKL BA, Norsk Landbrukssamvirke og Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). Da ingen av disse organisasjonene er med på listen over høringsinstanser, har vi tillatt oss å forelegge saken for Samvirkeutvalget. Samvirkeutvalget behandlet saken i sitt møte 11. mai d å og besluttet å sende en felles høringsuttalelse.

Samvirke som foretaksform særpreges av at det er medlemmene som eier og styrer virksomhetene, med optimalisering av medlemsnytte som definert mål.

Samvirkeorganisasjonene representerer 1,3 millioner medlemmer og en samlet omsetningsverdi på mer enn 100 milliarder kroner. Samvirkeorganisasjonene spiller således en viktig rolle både i økonomi og samfunnsliv.

Samvirkeutvalgets vurderinger

I det følgende har vi tatt utgangspunkt i de tre hovedspørsmål som stilles i brev til høringsinstansene.

Samvirkeutvalget slutter seg i hovedsak til den beskrivelse som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet. Det vises bl a til at makt er flyttet fra den politiske/demokratiske kanal til markedet.

Samvirkeutvalget vil imidlertid stille spørsmål om forskergruppen i tilstrekkelig grad har vurdert samvirkeorganisasjonenes rolle og innflytelse i markedet, som er markedsrett med demokratisk styring. Vi kan ikke se av sluttrapporten at samvirkemodellen er utredet i denne sammenheng.

Det stilles i høringsbrevet spørsmål om vi mener makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

Samvirkeutvalget vil i denne sammenheng understreke det potensialet som ligger i bruk av samvirkemodellen for ulike typer næringsvirksomhet, samt etablering og drift av tjenester med basis i brukereie og brukerstyring.

Vi ser bl.a. i dag en økende tendens til markedsorientering og konkurranseutsetting av tjenester, som tidligere er ivarett av det offentlige innenfor definerte mål om utvikling av velferdsstaten. Her kan samvirkemodellen bl.a. være en velegnet organisasjonsform. I andre land brukes samvirke som redskap for etablering av slike tjenester innenfor rammen av det som defineres som det sivile samfunn. I forhold til kommersielle markedsaktører, sikrer samvirkeforetak brukernes interesser, i og med at de er brukereid, brukerstyrt og med definert brukernytte som formål.

Senter mot etnisk diskriminering

Innledning

Senter mot etnisk diskriminering viser til høringsbrev av 1. desember 2003 fra Statsministerens kontor.

Høringsbrevet ber høringsinstansene eksplisitt til å svare på tre ulike spørsmål:

- Gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktuttrederne gir av utvikling og situasjonen knyttet til makt og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.
- Gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til maktforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
- Vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

SMED ønsker å besvare alle tre spørsmålene.

1. Vurdering av beskrivelsen i NOU 2003:19 Makt og demokrati-utredningens konklusjoner

SMED er stort sett enig i MDUs konklusjoner og beskrivelser av virkeligheten. Vi kommer i det følgende til å ta opp noen av konklusjonene vi føler behov for å kommentere og presisere i forhold til urfolk, nasjonale minoriteter og etniske minoriteter²⁵.

²⁵ SMED følger regjeringens begrepsbruk som deler minoritetsgruppene i *urfolk* (samer), *nasjonale minoriteter* (rom, romani, kvener, skogfinner og jøder) samt *etniske minoriteter* (innvandrere). Begrepet *minoriteter* dekker alle disse gruppene.

På tross av MDUs store omfang problematiseres fraværet av minoriteter på mange samfunnsarenaer bare i noen få delstudier. SMED stiller seg positiv til at minoritetenes muligheter til makt og deltakelse er blitt behandlet i utvalgte rapporter, men mener at man kunne ha valgt å prioritere dette temaet høyere og integrert et minoritetsperspektiv i større grad i flere delstudier.

MDU peker selv på hvordan det er behov for mer empirisk forskning på etniske minoriteters politiske deltakelse og representasjon. SMED er enig i dette synspunktet, og mener at det også er behov for mer forskning om nasjonale minoriteters muligheter til deltakelse og påvirkning. (Forhold for urfolk er omtalt i maktutredningen.)

1.1 Rettsorganene overtar politikken

Den økende rettsliggjøringen i samfunnet har noen fordeler og ulemper for minoritetene.

På vårt felt er det viktig å skille mellom 1) generell bruk av rettigheter som virkemiddel 2) minoritetsvern som fokuserer på forholdet mellom majoritets og minoritetsbefolkning og 3) diskrimineringsvern som fokuserer på individenes likeverd.

1.1.1 Generell bruk av rettigheter som virkemiddel

Selv om det offentlige tjenestetilbudet blir rettsliggjort innebærer dette ikke en vesentlig endring for brukerne. I praksis videreføres prioriteringen av knappe ressurser for stor del, fordi kommunene har stor skjønnsfrihet i faglige og rettslige vurderinger knyttet til prioriteringer. Derimot fører rettsliggjøringen til en synliggjøring av de groveste bruddene i det offentliges tjeneste tilbud ved at det settes krav til det laveste akseptable tjeneste tilbudet. Den store fordel av rettigheter er at de fungerer som et verktøy som kan brukes til å rette opp grove urimeligheter. Rettsliggjøringen fører med seg at borgerne blir forstått som brukere, eller rettere sagt, forbrukere av offentlige goder, og rettighetene er en måte å formidle til brukerne hva de kan forvente av det offentlige.

Fordi minoritetene har ofte mindre tilgang på informasjon enn majoritetsbefolkningen vil de ofte mangle informasjon om sine rettigheter, og dermed gå glipp av viktige tjenester. Derfor mener SMED at utviklingen tilsier økt satsing på språklig tilrettelegging. Vår erfaring viser at bl a sosialtjenesten og spesialisthelsetjenesten gir begrenset med språklig tilrettelagt informasjon, noe som fører til at minoritetene ikke er i stand til å gjøre krav på sine rettigheter.

SMED finner sjelden grunnlag for å si at offentlige kontorer diskriminerer direkte. Derimot finner vi at manglende tilrettelegging medfører at tjenestene kvalitativt blir dårligere enn for etnisk norske brukere.

SMED mener av veiledningsplikten blir for dårlig ivaretatt av det offentlige. Våre rettshjelpssaker har avdekket et forsømt veiledningsbehov. Den nordiske velferdsmodellen forutsetter at staten har en plikt også for de som ikke klarer å kreve sin rett. SMED stiller spørsmål om vi nå ser en utvikling vekk fra denne tanken. Mange innvandrere kommer fra stater med en mer individbasert velferdsmodell, der staten har vesentlig mindre ansvar. Derfor vil mange ikke automatisk protestere når staten ikke tar dette ansvaret.

SMED vil trekke frem tre områder med et potensial for forbedring i det offentlige tjenestetilbudet

- manglende kompetanse i å håndtere forskjellighet blant ansatte
- manglende bevissthet i forhold til kulturelle forholds betydning for behandlingsresultatet
- språklig tilrettelegging av tjenesten

Når politikken betydning reduseres, fordi fordelingen av goder og byrder skjer i økende grad gjennom rettsliggjøring, blir politisk mobilisering vanskeligere og mindre viktig. Enkelt individet har bedre muligheter til å forbedre sin livssituasjon gjennom å skaffe informasjon om sine rettigheter, istedenfor politisk deltakelse. I tillegg er prosessene for å endre rettigheter ofte tunge å føre, og må i stor grad overlattes til profesjonelle aktører.

1.1.2 Minoritetsvern som fokuserer på forhold mellom majoritet og minoritet

Denne økende rettsliggjøringen innebærer en positiv utvikling for religiøse, etniske og nasjonale minoriteter i form av flere rettigheter. Samtidig har våre retthjelpssaker avdekket hvordan det i mange tilfeller er stor avstand mellom formelle rettigheter, bl a via Rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter, og praksis. For eksempel manglende språklig tilrettelegging i grunnskolen gir problemer for elever fra nasjonale minoriteter på lang sikt. Et annet eksempel er når nasjonale minoriteter diskrimineres av lokale myndigheter som ikke ønsker campingvogner i nærmiljøet.

1.1.3 Diskrimineringsvern som fokuserer på individenes likeverd

Økende rettsliggjøring aktualiserer ytterligere betydningen av ikke-diskrimineringslovgivning som stiller krav til hvordan ulike grupper skal behandles. Spesielt prinsippet om at ulike tilfeller skal behandles ulikt kan få økt betydning.

Internasjonaliseringen av rettssystemet har vært positivt for vernet av diskriminering. Norge har ikke vært ledende på feltet, derimot har internasjonale avtaler gjennom FN og EU-systemet blitt gjort til gjeldende lovverk i Norge.

Samtidig som rettsliggjøring har mange positive sider, må man ikke tro at det alene vil utjevne de store sosiale forskjellene som finnes mellom minoritet og majoritet.

1.2 Det nye klassesamfunnet

I maktutredningens hovedkonklusjoner står det som følger:

Klasseskillene er lavere, men de er ikke visket ut i det norske samfunnet. Materielle levekår er gjennomgående jevnere enn for noe tiår siden, men det 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 etter hvert en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet. Med eksisterende regelverk og praksis vil innvandrerbefolkningen trolig øke i akselererende tempo, og lite tyder på at sammenfallet mellom etnisitet og klasse vil bli mindre.

Minoritetene i Norge utgjør et hierarki, der samene har sterkest rettigheter som urfolk, mens innvandrergruppene er splittet i etniske grupperinger som gir dårlig grunnlag for en samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse, men stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse (Haugsvær 26.08.2003).

Sitatet ovenfor tydeliggjør det sosiale og politiske gapet mellom majoritet og minoritet. Nivellering av økonomiske og klassebaserte forskjeller har vært et sentralt prinsipp i oppbyggingen av den norske velferdsstaten. Det å minske gapet mellom rike og fattige har også vært en viktig faktor for politisk mobilisering i Norge. Grunnlaget for

velferdstatens fellesskapsløsninger er blitt utfordret av det flerkulturelle samfunn. Velferdstaten hviler på en tanke om likhet som står i kontrast til de ulikhetene som i dag eksisterer i Norge.

SMED mener at det er nødvendig å ha et fokus på forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og flertallet også når disse forskjellene ikke kan knyttes til direkte diskriminering. Handlingsprogrammet fra FNs verdenskonferanse mot rasisme i 2001 oppfordret staten til å samle og bearbeide statistiske data for regelmessig evaluering av situasjonen til etniske minoriteter. Slike opplysninger skal brukes for å avklare hvorvidt tiltak har hatt en ikke-intendert diskriminerende virkning. Vi er kjent med innvandrerstatistikk fra Statistisk sentralbyrå der ikke-vestlige innvandrere skårer dårligere enn nordiske mht sysselsettingsgrad, inntekt og bolig. Forskjeller i utfall kan ha mange årsaker: betydelige forskjeller i utfall på områder som utdanning, bolig og sysselsetting behøver ikke nødvendigvis å være mål på diskriminering. Men når man har kontrollert for andre forklaringsfaktorer, som kjønn, sosio-økonomisk bakgrunn etc finnes det en rest som man ikke kan forklare. Når etniske minoriteter har dårligere utfall på mange levekårs mål over lang tid har det alvorlig samfunnsmessige konsekvenser som bør føre til politisk handling. Det nye klassesamfunnet er et uttrykk for at strukturell diskriminering eksisterer i Norge i dag. I NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering ble det etterlyst større muligheter for å håndtere strukturell diskriminering. ()

En strukturell diskriminering kan slå ut i både direkte og indirekte konkrete diskriminerende handlinger overfor enkeltpersoner eller grupper av personer. Men selv om det ikke kan påvises slike konkrete handlinger, kan det ligge en diskriminering innebygget i systemet, ved at grupper av personer i noen relasjoner ikke har samme rettigheter og muligheter som andre uten at dette nødvendigvis gir seg utslag i konkrete diskriminerende vedtak eller handlinger. Personer som tilhører slike grupper vil ikke nødvendigvis sette frem noe krav eller i det hele tatt sette seg selv i en situasjon hvor det blir aktuelt å treffe noe slikt konkret vedtak eller foreta noen slik konkret handling. Den strukturelle diskrimineringen er likevel til stede og har betydning for de aktuelle gruppenes posisjon og muligheter i samfunnet (NOU 2002:12 s.35)

I et makt og demokrati perspektiv er det viktig å redusere den strukturelle diskrimineringen minoritetene møter.

1.3 Den nye uoversiktligheten

Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Dette resulterer i makt uten ansvar og ansvar uten makt. Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra. (Haugsvær 26.08.2003)

Valgdeltakelsen i lokalvalg er synkende både for majoritets og minoritetspopulasjonen. Hvis det kommunale selvstyre er så uoversiktlig som NOU 2003:19 hevder, må man stille spørsmålet om deltakelse i lokaldemokratiet kan bidra til å skolere innvandrere til meningsfull politisk deltakelse.

1.4 Folkestyrets forvitring

Maktutredningen konkluderer med at

Det er skjedd to grunnleggende endringer i den politiske deltakelsen de siste tiårene. Det ene er at kvinner - utenom innvandrergruppene - nå deltar like aktivt som menn. Det er særlig yngre kvinner med høy utdanning som har blitt mer aktive. Det andre er at valgdeltakelsen har gått særlig sterkt ned blant menn med lav utdanning og inntekt. Arbeidere er nå underrepresentert i alle former for politisk deltakelse. De store innvandrergruppene i Norge står, med unntak av noen få enkeltpersoner, utenfor det

demokratiske systemet.
(NOU 2003:19 s.17)

MDU gir her et bilde innvandrerkvinnene generelt som særskilt dårlig stilte. SMED mener det er grunn til å nyansere det tradisjonelle bildet av innvandrerkvinnene som ressursssvake og lite synlige.

For det første, kvinnene med innvandrerbakgrunn har lyktes å få innpass før mennene med innvandrerbakgrunn i mange formelt viktige posisjoner som for eksempel stortingsrepresentant for Høyre, sentralstyremedlem i Arbeiderpartiet samt noen symbolsk viktige posisjoner (for eksempel direktør for likestillingssenteret, redaktøren for NRKs kulturavdeling eller leder for 17. mai komiteen i Oslo).

For det andre så synes det som om kvinner med innvandrerbakgrunn deltar politisk. Spesielt har de fått adgang til politisk makt gjennom uformelle kanaler i saker som gjelder tvangsekteskap og kjønnelemlestelse (hvor kvinnene fremstår som ofre), men i mindre grad i saker som berører hele samfunnet som bolig og skattepolitikk (Predelli 2003).

For det tredje, SSBs undersøkelse om lokalvalget i september 2003 viser flere trekk som avviker fra Maktutredningens konklusjon i forhold til kvinnes deltakelse: i lokalvalget 2003 var det 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.

Det er en mindre forskjell i valgdeltakelse og kjønn for utenlandske statsborgere. Dette er også et nytt trekk ved valget. Tidligere har det vært slik at kvinner deltar betydelig mer enn menn ved lokalvalg. Skillet vestlig/ikke-vestlig er sentralt på kjønnsdimensjonen også hos utenlandske statsborgere (SSB 24.03.2004).

Med andre ord, i 2003 deltar innvandrerkvinnene like mye som mennene i lokalvalg, selv om det er store forskjeller fra gruppe til gruppe. Innvandrerkvinnene har klart å få adgang til maktens korridorer i noen saker som gjelder dem spesielt. De har også besatt både formelle og symbolsk viktige uformelle posisjoner før mennene. Dermed er det kanskje mer grunn for å bekymre seg for underrepresentasjonen av menn med innvandrerbakgrunn i det offentlige rom.

2. Vurderinger av Innvandrernes, Urfolkenes og nasjonale minoriteters situasjon i Norge

Høringsbrevet ber om en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til maktforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

2.1 Positive endringer

SMED mener at forslag til ny lov mot etnisk diskriminering og et nytt **håndhevingsorgan** som både skal jobbe mot diskriminering og for likestilling for etniske og religiøse minoriteter er et meget positivt skritt fremover.

På det institusjonelle plan har **samenes situasjon blitt styrket** via etableringen av sametinget; ILO-konvensjonen 169 om urfolk har spilt en positiv rolle i forhold til

samepolitikken. Samiske interesser er integrert i forvaltningen i Oslo og i nord; Indre Finnmark tingrett og Kompetansesenteret for urfolks rettigheter er opprettet; selv om det fortsatt er mange utfordringer har samene oppnådd mye i forhold til språklige og kulturelle rettigheter inntil nå, sammenlignet med andre minoriteter. Det må også tas forbehold mht et forhold: Lovutkastet til Finnmarksloven gir ikke samene den rett på land og vann som folkeretten tillegger dem²⁶.

Nasjonale minoriteter har fått bedre beskyttelse via den Europeiske rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter, men de berørte gruppene står svakere enn for eksempel samene mht språklige og kulturelle rettigheter.

Endringer i boliglovgivningen og i bl.a. arbeidsmiljøloven gir et bedre diskrimineringsvern for utsatte minoriteter.

2.2 Negative endringer:

Det offentlige ordskiftet har endret seg de siste årene i forhold til etniske minoriteter og innvandrere. For noen år tilbake, etter de rasistiske drapene av Benjamin Hermansen og Arve Beheim-Karlsen var fokus på tiltak som fører til integrering og inkludering. Etter høsten 9.september 2001 år har fokuset flyttet seg til ulike former for kontrolltiltak.

Politiske målsetninger og festtaler legger fortsatt vekt på integrering, dvs. gjensidig tilpasning, mens flere og flere tiltak i forhold til etniske minoriteter har preg av assimilering, dvs ensidig tilpasning. Dette på tross av at ”Regjeringen har i senere tid tatt avstand fra fornorskningspolitikken som de nasjonale minoritetene over lang tid ble utsatt for fra norske myndigheters side, og bedt om unnskyldning for måten minoritetene er behandlet på” (*Handlingsplan mot rasisme og diskriminering* 2002 s.10).

2.3 Problematiske forhold

2.3.1 Arbeidsliv

MDU peker på problemer minoriteter opplever i boken *Makt og demokrati i arbeidslivet*:

Gjennomsnittlige timelønninger for innvandrere fra land utenfor OECD-området ligger på rundt halvparten av nivået for befolkningen generelt. Samtidig er arbeidsledigheten blant innvandrere omtrent dobbelt så høyt som (SSB 2003), og ledigheten mer følsom for svingninger i arbeidsmarkedet, enn det som er tilfelle for de som er norskfødte i arbeidsstyrken. Videre er det en sterk konsentrasjon av innvandrere i noen ganske få næringer: rengjøring, hotell- og restaurant- og nærings- og nytelsesmiddelindustri. Mellom disse forholdene er det nokså klare sammenhenger. De bransjene som innvandrerne sluses inn i er konjunkturutsatte lavtlønnsbransjer. Jobbene krever ikke spesielle kvalifikasjoner, og så lenge det er nok av folk som vil ta dem, har ikke arbeidsgiverne noe motiv å tilby opp lønnen i forhold til andre næringer. Slik sett havner innvandrerne i en svak forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiverne. Dette blir i noen grad forsterket av at innvandrere befinner seg i bransjer der fagbevegelsen tradisjonelt ikke har stått så sterkt, samtidig som fagorganisering står svakere blant innvandrere enn blant nordmenn. I mange tilfeller definerer også innvandrerne sine interesser på andre måter enn hva som er det etablerte mønsteret i norsk arbeidsliv (Rogstad 2002). (Engelstad, Svalund, Hagen & Storvik 2003 s.227)

²⁶ En uavhengig folkerettslig vurdering av lovutkastet bestilt av Stortingets Justiskomite og gjort av professor Hans Petter Graver og direktør Geir Ulfstein (Senter for menneskerettigheter) peker på brudd av ILO konvensjon nr. 169 artikkel 14.

Dette kan lett gi et inntrykk av at problemene innvanderne opplever er knyttet til problemer med spesielt utsatte yrker. SMEDs oppfatning er at problemene minoritetene møter er mer generelle. I løpet av SMEDs fem-årige virketid har diskriminering i arbeidslivet vært det største henvendelsesområdet: dette gjelder også personer utenfor konjunkturutsatte lavtlønnsbransjer.

I tillegg viser undersøkelser Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) har gjort at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har opptil dobbelt så stor sjanse for å bli arbeidsledig etter uteksaminering, sammenlignet med etniske nordmenn. Dette gjelder uansett om innvanderne snakker godt norsk eller har norsk utdanning (Støren 2004).

Vår erfaring er at mange er høyt motiverte til å komme seg i arbeidslivet, samtidig som det er vanskelig å få i arbeid. Arbeidslivet er utilgjengelig for mange, og når man først faller utenom blir forutsetningene for å endre situasjonen dårligere og dårligere.

Konklusjonen blir dermed at innvanderne har høyere arbeidsledighet, de arbeider i mer utsatte yrker, de får dårligere betalt, og det uavhengig om de har norsk utdannelse og /eller snakker godt norsk. Med andre ord: personer med minoritetsbakgrunn utsettes fortsatt for direkte og indirekte diskriminering i arbeidslivet.

2.3.2 *Underrepresentasjon*

Regjeringen slår fast at

Alle skal ha muligheter til å kunne være med på utforme offentlige tiltak og ordninger som gjelder dem selv. Det er viktig at minoritetene selv er med på å avgjøre hvilke tiltak som skal prioriteres, og hvordan tiltakene skal utformes. Dette krever tilrettelegging for at ulike grupper skal kunne delta på egne premisser. Majoritetsbefolkningen må se betydningen av å dele makt og innflytelse med minoritetsgrupper. Myndighetene, organisasjoner og politiske partier må bygge ned barrierer mot deltakelse og utvide sin dagsorden for å gi plass til interessene til minoriteter. (Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002 s.4)

Tilgjengelige data viser 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. Etniske minoriteter er ikke representert på høyere beslutningsnivåer i det norske samfunn, og det er dessverre noe det kan ta lang tid å endre på.

Underrepresentasjonen av etniske minoriteter er vanskeligere å endre i Stortinget enn i kommunestyrene. Det krever at etablerte partier er villige til å fremme personer med minoritetsbakgrunn som kandidater i valg. Dette kan de ikke pålegges å gjøre, det krever en erkjennelse av at dette representerer et demokratisk problem, og målrettet handling for å rette opp ubalansen.

SMED har gjennomført en undersøkelse av alle fylkene og de 17 kommuner der innvanderne har best muligheter å bli representert i 2002 og har funnet ut at graden av underrepresentasjon er 68% i fylkestyrene og 57% i disse utvalgte kommunestyrene (Underveis mot bedre vern 2002). Vi savner en mer omfattende undersøkelse av etniske minoriteters politiske representasjon og deltakelse.

I kommuner med høy andel stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn kan det være i partienes egen interesse å ha kandidater med innvandrerbakgrunn. Det er store variasjoner fra kommune til kommune, og i noen få kommuner har innvanderne

lykkes å bli godt representert. Etter lokalvalget i 2003 er personer med innvandrerbakgrunn noe overrepresentert i Oslo og Drammen, noe underrepresentert i Bergen og kraftig underrepresentert i Bærum²⁷.

Kommunestyrevalget i 2003		
4 utvalgte kommuner	Andel stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn	Andel kommunestyrerepresentanter med innvandrerbakgrunn
Oslo	18 %	20 %
Drammen	13 %	16 %
Bærum	10 %	4 %
Bergen	6 %	4 %

2.3.3 Rettsystemet

Selv om den dømmende makt har stor betydning innen et demokratisk system er det ingen demokratisk rettighet å inneha en stilling innen domstolene eller for eksempel delta som lekdommer.

Det er per i dag svært få legdommere med innvandrerbakgrunn i det norske rettsvesen. Flere legdommere med minoritetsbakgrunn vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet fra minoritetenes side. Dette ville også bidra til at flere opplever å bli dømt av sine egne – noe som jo er hovedbegrunnelsen bak opprettholdelsen av systemet med legdommere i rettsapparatet.

I følge lekdommerutvalgets egen undersøkelse

oppga ingen av de spurte noe annet statsborgerskap enn norsk. Bare 2% oppga at de var av annen etnisk opprinnelse enn norsk, og av disse var halvparten nordiske. Innslaget av lekdommere med annen europeisk bakgrunn eller bakgrunn fra andre verdensdeler er således bagatellmessig. (NOU 2002:11 2002)

Selv om Justisdepartementet har bedt kommunene å øke andelen personer med minoritetsbakgrunn blant lekdommerne (Rundskriv G-50/99) er andelen personer med minoritetsbakgrunn for den nye fireårsperioden 1,4% på landbasis²⁸ mens andelen valgbare personer med innvandrerbakgrunn er 3.2%²⁹. I tillegg er fordelingen skjev. Hele 77% av disse lekdommerne med innvandrerbakgrunn hører til Borgating lagmansrett, dermed er underrepresentasjonen i resten av landet vesentlig.

Det vil ta tid før minoritetene vil kunne være representert som dommere, forsvarsadvokater og andre stillinger innen rettsapparatet, fordi det per i dag finnes en relativt få personer med minoritetsbakgrunn som har norsk juridisk utdanning. Det er derfor viktig at dommere og juristene ved påtalemyndigheten utfører sitt yrke uten at personer forskjellsbehandles på grunn av etnisitet og at de dessuten er oppmerksomme på de juridiske problemstillinger som diskriminering reiser. Vi mener videre at juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det juridiske studium i Norge, og at man på sikt arbeider med å øke rekrutteringen av minoriteter til jus-faget.

²⁷ Antallet representanter med innvandrerbakgrunn tar hensyn til bare representanter med et navn som er klart ikke norsk. Andel stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn (med og uten norsk statsborgerskap) er basert på tall fra SSB.

²⁸ Dagbladets undersøkelse er den eneste kilden til representasjon blant de nyvalgte lekdommerne. De har telt alle navn som ikke høres norske ut, til sammen 277 av 19975 lekdommere. Kilde: Hagen, Anders W. (30.05.2004) Skjev etnisk fordeling blant lekdommere. *Dagbladet*.

²⁹ Datakilde SSB. Beregninger av SMED.

2.3.4 Offentlig forvaltning

Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering 2002-2006 inneholder en rekke tiltak for å redusere barrierer for personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet, både når det gjelder godkjenningsordninger, rekruttering og karrieremuligheter. Tidligere har staten også iverksatt en handlingsplan som heter «Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor», planen gjaldt perioden 1998 til 2001. Forsvaret har iverksatt en handlingsplan som har til formål å øke representasjonen av etniske minoriteter.

Til tross for de gode intensjonene som kommer til syne i disse handlingsplanene, er det et fåtall offentlige etater som kan vise til gode resultater mht rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Andelen er vesentlig høyere i privat sektor.

2.3.5 Arbeidslivets organisasjoner/Humanitære organisasjoner

En tilsvarende situasjon finnes innenfor fagbevegelsen som går mot diskriminering i paroler og i prinsipp-programmer, men ikke har vært like flinke å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn inn i tillitsvalgtapparatet. Organisasjoner i frivillig sektor, deriblant humanitære organisasjoner og bistandsorganisasjoner som uttrykkelig går ut mot rasisme og diskriminering i sitt arbeid, har også et stort forbedringspotensiale mht ansettelsespraksis.

2.3.6 Frivillige organisasjoner

Det er verdt å nevne to grupper innen minoriteter mht synlig deltakelse i de relativt sterke norske organisasjoner – ungdom og kvinner.

Få unge med minoritetsbakgrunn er synlige i den etablerte frivillige sektor. Enkelte minoritetsorganisasjoner deltar i politisk påvirkningsarbeid og har et visst nettverk, men de kan på ingen måte måle seg med de store, ressurssterke ungdomsorganisasjonene som i langt større grad kan sette dagsorden. Det finnes to ulike mulige strategier for innflytelse som minoritetsungdom kan velge. Enten kan de organisere seg i egne organisasjoner, eller de kan søke innflytelse gjennom store, veletablerte ungdomsorganisasjoner hvor etnisk norsk ungdom i utgangspunktet dominerer. Førstnevnte strategi vil gi de beste muligheter til å synliggjøre minoritetssynspunkter, mens sistnevnte gir det største potensial for å øve innflytelse på samfunnsutviklingen. Den forutsetter imidlertid at minoritetsungdom får gjennomslag for sine synspunkter, og at organisasjonene er villige til å prioritere dem.

Den norske kvinnebevegelsen er sammensatt – den består av religiøse organisasjoner, familieorienterte organisasjoner, partigrupper samt et helt sett av kvinneorganisasjoner som arbeider med internasjonal solidaritet. Foreløpig er kvinner med minoritetsbakgrunn aktive innen et fåtall organisasjoner. Det finnes et stort segment av minoritetskvinner som ikke deltar på slike arenaer. Inntil nå har organisasjoner som fremmer feministiske eller familieorienterte kvinneperspektiver ikke lyktes i å fronte interessene til minoritetskvinner i stor grad. Minoritetskvinner må foreta et tilsvarende strategisk valg som det som er nevnt i forhold til minoritetsungdom – organisere seg i særskilte organisasjoner der de selv vil potensielt få større mulighet til å utøve innflytelse på aktiviteter og hva som står på dagsorden, men der organisasjonene har liten makt. Alternativt, velge å gå inn i kvinneorganisasjoner som har større samfunnsrettet makt, men der de kanskje må kjempe hardere for å bli hørt.

Et tredje alternativ er organisasjoner som er drevet av store organisasjoner som Røde kors og Kirkens bymisjon, som er rettet mot minoritetskvinner og verken medlemsbasert eller demokratisk oppbygd.

Det er en forventning om at eksisterende organisasjoner av minoriteter produserer synspunkter, høringsuttalelser, deltar i arbeidsgrupper, mottar mediehenvelser og samtidig ivaretar nødvendige administrative og økonomiske funksjoner som forventes av alle organisasjoner.

Maktutredningens publikasjon *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinneres politiske innflytelse* gir interessante perspektiver på de eksisterende organisasjonenes politiske innflytelse. Rapporten viser hvordan byråkrati og politikere tar i bruk eksisterende organisasjoner i utforming og iverksetting av politikk som berører minoritetskvinneres interesser. Dette gjelder særlig når de jobber med konkrete saker der de trenger innspill.

De fleste minoritetsorganisasjoner opererer i dag med stor grad av frivillig innsats, med et fåtall talpersoner og få faste ansatte. Noen velger det omverdenen oppfatter som en innadvendt profil, fordi de sier nei til å tilføre et minoritetsperspektiv til offentlig saksbehandling og mediedebatter. Noen har en slik profil fordi de velger å prioritere kontakt med minoritetsbrukere fremfor å generere minoritetspolitiske synspunkter på den offentlige arena.

3. Forslag til endringer i makt- og demokrati forholdene

3.1 Generelt

For å avdekke forskjellsbehandling i samfunnet og for å foreta forbedringer, er det behov for å synliggjøre både individuelle og systematiske forskjeller som rammer etniske minoriteter. Arbeidsplasser i stats- og kommunesektoren, utdanningsinstitusjoner samt fylkesting og kommunestyre må i denne sammenheng kunne gjøre rede for andelen av etniske minoriteter.

3.2 Til mediene

Som samfunnets viktigste informasjonskilde har media et viktig ansvar i å belyse saker som omhandler diskriminering. Like viktig som hva media skriver om, er imidlertid spørsmålet om hvordan de vinkler sakene. Vi oppfordrer media til å være kritiske til utelukkende krisefokusering, med en systematisk negativ vinkling som setter etniske grupper i et særlig dårlig lys. Det er en fare ved offisiell stempling fordi det bidrar til å legitimere negative holdninger til en bestemt gruppe mennesker.

3.3 Til arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner

En nøkkel til integrering i samfunnet er å kunne delta i arbeidslivet. Arbeidsgivere har åpenbart et viktig ansvar gjennom å rekruttere nye ansatte og utfordringen for disse er å se kompetansen bak et ukjent navn, en gebrokken uttale eller et religiøst hodeplagg. Dessuten er det viktig å sette søkelyset på minoritetenes situasjon på arbeidsplassen med hensyn til ansettelsesvilkår, lønns- og karriereutviklingen og mobbing og trakassering.

3.4 Til politiske partier

SMED mener det er nødvendig for politiske partier å se på sin egen organisasjon, for å avdekke om det eksisterer formelle eller uformelle barrierer som hindrer deltakelse fra personer med innvandrerbakgrunn. De bør også vurdere å rekruttere flere innvandrere til sine partier, og å utvide dagsorden slik at minoritetsinteresser også ivaretas.

3.5 Til politietaten

Vi mener politiet er tjent med å gi publikum mer informasjon om sine fremgangsmåter og om hvordan uheldige episoder håndteres. Senteret etterlyser åpenhet om hvordan politiet ivaretar rettssikkerheten for minoriteter i Norge. Senteret oppfordrer politiet til å igangsette positive og forpliktende tiltak for å bedre forholdet mellom politiet og minoritetsbefolkningen.

3.6 Til rettsapparatet

Juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det juridiske studium i Norge. For dommere og jurister ved påtalemyndigheten ser vi behov for en særskilt etterutdanning for å påse at de utfører sitt yrke uten at personer utsettes for etnisk diskriminering. Det bør iverksettes tiltak som kan styrke legdommernes kunnskaper og holdninger vedrørende etnisk diskriminering. Flere legdommere med minoritetsbakgrunn vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet.

3.7 Til offentlige etater

Problemer relatert til informasjon og kommunikasjon som ofte oppstår i møte mellom hjelpeapparatet og etniske minoriteter må tas på alvor. Kommunikasjonen svikter når en del av befolkningen er av den oppfatning at de blir diskriminert på offentlige kontorer. Mangel på oppmerksomhet om dette blir på sett og vis «ris til egen bak» fordi dårlig service og negativ forskjellsbehandling vil føre til klager og påstander om diskriminering. Dette kan forverre arbeidsmiljøet på offentlige kontorer og svekke tilliten til den informasjonen som disse kontorene formidler, eller svekke publikums tillit til disse kontorenes nøytralitet.

3.8 Til alle

SMED mener at det er all grunn til å fremheve de gode eksemplene. Det er mye kunnskap og inspirasjon å hente i det mangfoldet av metoder og virkemidler som tas i bruk av ulike aktører både for å motarbeide rasisme og diskriminering og fremme etnisk likestilling. Disse må formidles, snakkes om og kommuniseres.

Skattedirektoratet

Skattedirektoratet er i brev av 1 des.-03, fra Statsministerens kontor, bedt om synspunkter på sluttrapporten fra "Makt og demokrati-utredningen", NOU 2003:19. Som høringsinstans bes Skattedirektoratet å vurdere (fritt sitert):

1. Om beskrivelsen av makt- og demokratiforhold i samfunnet er riktige og fyllestgjørende beskrevet
2. Om utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positivt eller negativ i forhold til målet om et bedre samfunn
3. Om makt- og demokratiforhold bør endres og eventuelt om hvordan dette kan gjøres

Skattedirektoratet velger å avgrense sine svar til de vurderinger vi som forvaltningsorgan og etat må gjøre oss om endringer i de makt- og demokratiforhold som påvirker etatens evne til å løse sine oppgaver.

AD spørsmål 1

Skattedirektoratet finner de aktuelle beskrivelsene av hovedlinjene i utviklingen gode, treffende og stimulerende. Vi har kun noen få supplerende merknader.

Vi merker oss med en viss form for tilfredshet at sluttrapporten i kapittel 2 om ”Maktens former”, har en beskrivelse av utviklingstrekk som er sammenfallende med de vurderinger etaten selv har lagt til grunn i sin strategiske plan for perioden 2001-2004, nemlig globalisering og individualisering. I tillegg har vi lagt vekt på utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, men dette behandler rapporten under globalisering og i andre kapitler.

I innledningen til kapittel 3 ”Folkestyrets forvitring og politikkens retrett”, er det en formulering om ”uavhengige direktorater”. Vi ser et behov for å nyansere denne formuleringen. Sett fra Skattedirektoratets ståsted er både vår saksbehandling og vårt utviklingsarbeid på flere punkter direkte styrt av Stortingets vurderinger og beslutninger. Viktigste eksempel er skattepolitikken og håndhevelsen av denne, som baseres på et omfattende regelverk. Stortinget vedtar endringer i lover og regelverket som etaten umiddelbart skal følge opp og håndheve. Dette regelverket omhandler også hvordan etaten skal være organisert. Behov for endringer i organisasjonen for å tilpasse denne til en effektiv oppgaveløsning når rammebetingelser endres, ser vi kan avgjøres av drakamper i Stortinget. Vi kan derfor som etat oppleve at vår evne til å løse vår oppgaver, på viktige punkter er underlagt de hensyn Stortinget definerer som mest relevante. En videre konsekvens av denne uforutsigbarheten i arbeidet med modernisering og effektivisering vil derfor også kunne være at departementet må gjøre sine nødvendige ”taktiske vurderinger” for å beskytte sin statsråd mot uønskede ”politiske problemer”. Resultatet kan bli tilbakeholdenhet med å fremme nødvendige reformer. Dette er etter vår mening et viktig eksempel som balanserer nevnte utsagn om ”direktoraters uavhengighet”.

Tilbake til hovedlinjene i utviklingen, som rapporten beskriver. Skattedirektoratet er opptatt av på hvilken måte de beskrevne endringene innebærer endrede rammebetingelser og nye utfordringer for etaten. Dette leder oss over på spørsmål 2.

AD spørsmål 2

Vi velger å gi ”målet om et bedre samfunn” en bestemt tolkning og tilpasning til etatens rolle i samfunnet: Å sørge for en inngang av skatter og avgifter til de offentlige kassene i samsvar med Stortingets mål og intensjoner.

De endringer i samfunnet som finner sted, ikke minst de som er godt beskrevet i kapittel 3 om ”Folkestyrets forvitring og politikkens retrett”, påvirker i særlig grad etatens muligheter for god oppgaveløsning på enkelte viktige punkter. Bl.a. synes den ”mindretallsparlamentarisme” som har eksistert de siste tiårene (og som også synes å ville fortsette), å ha ført til at det ikke lenger er en samlet partipolitisk og parlamentarisk kraft som motiverer befolkningen til å være lojale skattebetalere. Snarere har det vært en partipolitisk ”konkurranse” som har resultert i at skatt nærmest ses på som et ungåelig onde.

Den manglende forståelsen i deler av samfunnet av sammenhengen mellom inngangen på skatter og avgifter og omfang og kvalitet på offentlige tjenester, kan leses ut av kunnskapen om dette hos nye årsklasser: Unge mennesker ønsker samtidig bedre offentlig tjenestetilbud og lavere skatter.

I samme retning peker det som i kapittel 11 er omtalt som "Den redigerte offentlighet", og i kapittel 12 om "Nasjonal symbolmakt". Vi kan bare observere at 0-skatteyttere og de som er gode skatteplanleggere, men som alle vet er blant de rikeste i landet, i media framstilles som rollemodeller for nasjonen.

Skal skatteetaten fylle sin rolle, er vi avhengige av at skattyterne er villige til å leve opp til sine forpliktelser og at de gir riktige informasjon om sine skatte- og avgiftspliktige forhold.

En foreløpig vurdering, og svar på spørsmål 2, er at utviklingen kan synes å gå i negativ retning i forhold til de samfunnsnyttige mål vår etat legger et grunnlag for skal kunne oppnås.

Når vi reflekterer over hvordan etaten både er "et offer" for, men også er "en aktiv aktør" i endringene i relasjonen mellom det politiske system og forvaltningen, kan det være det riktige stedet å påpeke hvordan "nødvendig forvaltningsutvikling", også kan ha negative konsekvenser for det som kan forstås som én side ved lokaldemokratiet.

Nemnder og nemndstrukturen slik den er og fungerer i vår etat, er ikke direkte omtalt i sluttrapporten. Igjen er det nødvendig å sammenholde noen funn, vurderinger og resonnementer med vår situasjon.

I vår etat snakker vi oftest om nemndene i en forvaltningslov-sammenheng, som del av retten til å anke forvaltningsvedtak. Imidlertid kan de også ses som en del av lokaldemokratiet og det s.k. kommunale selvstyret. Dette kom tydelig fram i forbindelse med høringsrunden om "omorganisering av likningsforvaltningen", hvor antallet likningskontor ble redusert fra i prinsippet ett i hver kommune til tilsammen 99 nye likningskontor. Nemndstrukturen er i etterkant tilpasset på tilsvarende måte. I denne forstand berører "Makt og demokratiutredningen" problematikken indirekte i kapittel 5, "Velferdsstatens omforming og lokaldemokratiets krise". Imidlertid er ingen av disse to funksjonene som nemndene har, behandlet i utredningsarbeidet (slik dette framkommer i sluttrapporten).

Når det gjelder vårt pågående utviklingsprosjekt "Reorganisering av skatteetaten", vil vi igjen møte denne problemstillingen i forbindelse med det rapporten kaller "en utarming av lokalsamfunnet/småkommunene", ved at det i forvaltningsreformarbeidet er en tendens til tenking i regional organisering av styring, forvaltning og tjenesteyting. I denne sammenheng er de aktuelle utviklingsperspektivene i skatteetaten sammenfallende med de større trendene i samfunnet. Mens det forvaltningsmessig er gode muligheter til å finne tilfredsstillende løsninger på "retten til å anke", er det når det gjelder "lokaldemokratiet" vanskeligere å se hvordan dette skal kunne kompenseres. Vi innser at det å vise i praksis at vi er gode til å ivareta distriktspolitiske hensyn, kan være ekstra viktig for at vi skal oppnå tilstrekkelig lokal legitimitet for en omstilling.

Dette fører oss over til spørsmål 3.

AD spørsmål 3

Også dette spørsmålet må reformuleres for å passe vår kontekst: Må etaten "manøvrere" i dette "nye landskapet" på en bedre måte for å fylle sin samfunnsmessige oppgave, og eventuelt hvordan kan eller bør vi gjøre det?

Fra mange områder i samfunnet er det akseptert at forebygging er nødvendig, nyttig og klokt. Dette kan spenne helt fra personlig helse til internasjonale konfliktområder. Hittil har etaten lagt vekt på informasjon og veiledning i sitt arbeid. Vi har sett at mange (de fleste) skattytere vil handle rett bare de er opplyst om hva som gjelder og hvordan de skal forholde seg. Etatens informasjons- og veiledningsarbeid er derfor trappet opp. I tillegg har etaten lagt stor vekt på at det skal være enkelt å handle riktig. Dette kan de fleste observere og erfare gjennom økte muligheter for å benytte seg av elektroniske, forhåndsutfylte selvangivelser og av elektronisk, tilrettelagt innrapportering og uthenting av informasjon.

Imidlertid er ikke dette nok, sett i forhold til de tendensene i samfunnet vi omtalte og bekreftet under punkt 2. Ser vi på etatens effektivitet i forhold til målene våre, ser vi betydelige gevinster av også å være gode på **påvirkning** i tillegg til forannevnte virkemidler (informasjon og veiledning).

Skatteetaten driver med myndighetsutøvelse og vi må derfor også forstås som en kontrolletat. Gjennom den kontrollvirksomhet etaten driver, avdekkes det manglende og ukorrekt innberetning og aktive unndragelser av skattbare forhold (svart økonomi og økonomisk kriminalitet). Som del av denne kontrollmetodikken har etaten aktivt tatt i bruk informasjon om sin avdekkingsvirksomhet ut mot resten av skattyterne i samme målgruppe. Dette har vist seg å ha stor effekt. Viljen til å innberette korrekt har steget dramatisk. Noen av de kjent eksemplene på dette er mot drosje- og tannlegenæringen i Oslo.

Vi kan konkludere med at skattyters vilje til å opptre korrekt, påvirkes sterkt av hvordan skattyter opplever etatens evne til å avdekke ukorrekte forhold.

De konsekvenser etaten må vurdere å trekke av ovennevnte, kan være følgende: I hvor stor grad bør etaten bli en mer aktiv samfunnsaktør når det gjelder meningsdannelse? Samfunnet er avhengig av viljen til å betale skatt. Sterke krefter virker mot dette. Hvilke krefter virker for?

Vår søsteretat i Sverige synes å ligge ett skritt foran oss på dette området (uten at det dermed er sagt at vi skal kopiere deres handlinger). Selv om vi kan vise til informasjonstiltak mot skoleungdom, har de mer konsekvent og i større omfang tatt konsekvensen av disse dilemmaene. De kan vise til viktige og positive endringer og forståelse blant ungdom i det å betale pliktig skatt. I Riksskatteverkets strategiske plan fra 2003 heter det da også i deres "vision och syfte" – "Et samhälle där alla vill göra rätt för sig". I vår egen virksomhetside er formålet og ambisjonen mer begrenset: "Pliklig skatt på riktig måte".

Skattedirektoratet starter nå opp sin strategiutarbeiding for perioden som begynner i 2005. På bakgrunn av ovennevnte vurderinger, kan det være aktuelt å vurdere om en mer aktiv kommunikasjonsstrategi mot skattytergrupper og generelt mot befolkningen, kan være en aktuell vei å gå.

Kapittel 6 i sluttrapporten heter "Rettsorganene overtar politikken". Sett i sammenheng med det foregående perspektivet om forvitring av folkestyret og et evt. behovet for etaten å innta en mer aktiv rolle som en kompensasjon for dette, kan også spørsmålet om økte fullmakter som egnet virkemiddel, være et relevant spørsmål å stille. "Rettsliggjøring innebærer at rettsorgan får økende betydning på bekostning av

folkevalgt myndighet ...”, heter det i rapporten. Det foregår en utvikling av rettighetstenkningen, hvor individer i større grad bruker domstolsapparatet.

Problematikken sett fra vår etats ståsted er ikke direkte omtalt, men mye av utredningsmaterialet gir grunnlag for å filosofere over og vurdere om økte fullmakter til etaten, med sikte på å kunne følge opp sitt mandat på en mer ”kraftfull” måte, direkte understøttet av lovverket, kan være en vei å gå. Dette vil i såfall kunne være en måte å matche de skattyterne som bevisst balanserer i gråsoner av regelverket, og som allierer seg med og har råd til å disponere et stor antall skarpskodde skatteadvokater.

Hva dette evt. skal dreie seg om og hvordan dette evt. skal fremmes, må direktoratet evt. komme tilbake til.

Smith, Eivind, professor, dr.juris, Universitetet i Oslo

Rettsregler og juridiske institusjoner har lenge vært fraværende i det bilde av vårt samfunn som samfunnsvitere flest møter i studium og faglitteratur. Det underliggende premiss – at ”jus” og ”virkelighet” er to adskilte størrelser – har fulgt med mange av dem over i media og offentlig forvaltning. Dette bidrar til å gjøre den offentlige debatten i Norge svakere og mer provinsiell enn nødvendig.

Sannheten er naturligvis at den rettslige dimensjon er en del – og ofte en svært viktig del – av vår sosiale virkelighet. Den er ikke den eneste. Men meningsfylt debatt om samspill og spenning mellom juridiske og andre deler av den samlede virkelighet krever forståelse for at all offentlig og privat virksomhet har en juridisk dimensjon. Spektakulære straffesaker representerer en forsvinnende del av det juridiske univers.

Makt- og demokratiutredningens ledere har latt seg forskrekke over omfanget av ”rettsliggjøringen”. Men de deler av sluttrapporten (NOU 2003:19) der dette tas opp, er skrevet av statsvitere og sosiologer som har fått øye på ting de forlengst burde ha sett, og røper svakt beredskap for å forstå disse funn. Det er sluttrapporten som henvender seg mest direkte til oppdragsgiverne, i siste instans Stortinget, og det er den mange av dem vil lese (i beste fall). Derfor er det viktig å ta den på alvor som selvstendig meningsbærende dokument.

De store hull i den norske samfunnsvitenskapelige himmel trer frem allerede gjennom de mange svikt i detaljene. Slik skriver den som ikke kjenner eller forstår de institusjoner som behandles. To eksempler er nok: Forfatningsdomstoler opptrer ikke ”som høringsinstanser under lovforberedelsen” (s. 30). Og det er ikke sant at ”samiske rettigheter er ivaretatt gjennom en egen grunnlovsbestemmelse” (s. 31). Det er riktig at grunnloven i 1988 fikk en bestemmelse om den samiske folkegruppe (§ 110 a). Men den uttrykker et ”program” og kan ikke ”ivareta” samiske rettigheter. Og før vi bekymrer oss over det som tross alt er igjen (f.eks. visse traktater), bør vi huske på det historiske alternativ, som er flertallets ”rett” til å forby joik eller til å ta ”taterunger” fra deres foreldre!

Viktigere enn feil underveis er likevel begreper og perspektiver. Moteordet ”rettsliggjøring” (i engelske varianter) har utredningen hentet kjenner fra litteratur utenfor Norge, der ordet har vært i hyppig bruk. Men bruken har ofte vært skjemma av at svært ulike fenomener er tatt med: Rettsvesenets forsøk på å få italienske og franske

politikere til å følge loven sidestilles med USA's høyesterett som "politisk" organ, den europeiske menneskerettsdomstol med nasjonale lover om rettigheter osv. Det er slett ikke alltid klart hva som binder slike emner sammen.

I det verdensbilde NOU'en formidler, betyr "rettsliggjøring" at "rettsorganene overtar politikken". Bekymring for folkestyret ligger bak. Men er det rimelig å se på "domstoler og andre rettslige organer" som en stor trussel?

"Rettighetslovgivning" står sentralt i argumentasjonen. Her nevner jeg først at lover om rettigheter av økonomisk og sosial karakter ikke stammer "fra 1990-tallet" (s. 31): Grunnskole ble obligatorisk i 1736, barnetrygden stammer fra 1946 og den alminnelige folketrygd fra 1966. Dessuten spiller hensynet til det økonomisk mulige langt større rolle for omfanget av kommunenes plikter enn utrederne synes å tro. Og selv der det er tale om rettigheter i streng forstand, kommer "rettsorganer" (særlig domstoler) bare unntaksvis inn i bildet.

Det er likevel riktig at antall "rettighetslover" har økt. Men er det rimelig å si at slike lover tømmer politikken for innhold. Vi må huske at lover er demokratisk vedtak. De tjener bl.a. som redskap til å sikre oss goder som Stortingets flertall mener at alle – og særlig de svakeste av oss – bør få (om loven virker etter sin hensikt, er en annen sak). "Rettighetslover" forstås best som redskap for den politiske vilje. Hvis Stortinget endrer syn eller ønsker å endre praksis, kan de endres eller oppheves. Det samme gjelder hvis pengene ikke strekker til.

Slik lovgivning blir bare "udemokratisk" hvis man mener at folkevalgte bør treffer selv de minste vedtak. Noe slikt er det neppe noen som vil hevde. Men kanskje kan vi likevel ane en slik tanke bak. Den kan testes mot f.eks. skattesystemet. Her har det lenge vært slik at Stortinget fastsetter hovedreglene om skattesatser, fradrag osv. Gjennomføringen av de regler som gjelder til enhver tid er overlatt en lang rekke "rettslige" (?) organer. Om dette kan mye sies, men neppe at det er "udemokratisk": Lov, skattevedtak eller statsbudsjett er rett og slett politiske vedtak.

Slik er det også for "rettighetslovgiver". Muligheten for korleksjon gjennom lovendring m.v. er den samme uten hensyn til hvor mye skjønn loven åpner for.

Utredningen har rett i at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er uklar. Selv seg jeg på dette som en av de store farer for demokratiet i Norge. Men heller ikke her er ordet "rettsliggjøring" egnet til å gi forståelse: Dette er jo ikke en kamp mellom jurister og lokalpolitikere, men mellom to arenaer for politisk styring: Både Stortinget og kommunestyret er demokratisk valgt. Problemet oppstår når det stortingsflertallet vil ha både i pose (nasjonal likhet) og sekk (lokalt selvstyre). Det bruker loven til å gi rettigheter som kommunene, ikke staten selv, skal honorere. Dette er oppskriften på uklare ansvarsforhold.

Maktutredningen antyder at "rettsliggjøring" er en form for "amerikanisering". Ordvalget sier mer om det anglo-amerikanske perspektivet som dominerer i norsk debatt enn om situasjonen i Norge. Det er tale om komplekse forhold som neppe lar seg sammenfatte i ett enkelt begrep. Skal vi likevel velge en karakteristikk, ligger det nærmere å se rettighetslovgivningen i Norge som et sosialdemokratisk prosjekt: Spør Guttorm Hansen hvorfor barnetrygden bør gå til både fattige og rike!

Heller ikke den europeiske menneskerettskonvensjon, forfatningsdomstolene eller rettighetskatalogene i mange europeiske land har mye felles med det vi finner i Washington D.C. Men dette må jeg la ligge her.

Det som nå er sagt, betyr ikke at debatten bør ta slutt: Både internasjonale og nasjonale rettsbindinger bygger på politiske vedtak – vi er med i EØS fordi Stortinget vil sikre oss plass i det indre marked osv. Men det er mye vanskeligere å korrigere en traktat enn bestemmelser i grunnlov og lov. Vårt utenforskap i Europa er fortsatt en konstitusjonell (eller demokratisk) katastrofe. Og vi bør se kritisk på de tendenser til dommerdyrkelse som vi aner på menneskerettighetenes område, både i Europa og i debatten om domstolenes rolle i Norge og andre land.

Dette og mye annet fortjener langt større oppmerksomhet enn i dag. Men debatten blir bedre hvis vi lar moteord som ”rettsliggjøring” og ”amerikanisering” vike for mer innsikt og analyse.

Det faktum at det ikke var plass til jurister i forskergruppen sier langt mer om sneverheten i det perspektiv som lå bak enn om betydningen av å bygge inn en rettslig dimensjon (og juristenes relative fravær fra debatten gjør det ikke bedre). Desto mer tankevekkende er det at Justisdepartementet nesten ikke bruker penger på forskning. Heller ikke Administrasjonsdepartementet tar ansvar for å bygge opp forskning om rettsregler og juridiske institusjoner, i seg selv og som del av vår felles virkelighet. Det er mye å ta fatt på – og det haster!

Sosial- og helsedirektoratet

Vi viser til mottatt brev med høringsdokument tilknyttet Makt og demokratiutredningen av 01.12.03.

I lys av at det krever betydelig arbeid å sette seg inn i utredningen, avgir ikke Sosial- og helsedirektoratet høringsuttalelse i saken ut i fra et ressursmessig hensyn.

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Vi har mottatt utredningen Makt og demokrati, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen, NOU 2003:19 i brev av 01.12.2003.

Vi har ingen bemerkning til utredningen.

Statens medieforvaltning

Vi viser til Deres brev av 1. desember 2003.

Mandatet for Makt- og demokratiutredningen (MDU) er i hovedsak å gi en tilstandsbeskrivelse for det norske demokratiet. Statens medieforvaltning (SMF) er

tillagt en rekke oppgaver innenfor mediefeltet. SMFs høringsuttalelse er rettet mot MDUs mediedel og medienes rolle.

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

Mediedelens sentrale føringer og konklusjoner er i hovedsak fastsatt i to dokumenter:

1. NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt- og demokratiutredningen (kapittel 11)

Ingressen til kapitlet lyder slik:

”Massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. De er også blitt viktigere i kampen om økonomisk makt. Mediene er blitt mer politisk uavhengige, de er ikke lenger talerør for partier og politiske institusjoner. De er derimot viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter medienes særtrekk når de søker innflytelse (s. 28)”.

I følge kapitlet er massemediene blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. Videre tar innledningen opp disse punktene:

1. At mediene har gjennomgått en institusjonell revolusjon ved at de har avvirket sin underordning i forhold til det politiske liv.
2. At skarpere konkurranse og nye eierformer har revolusjonert medienes innhold og form. Noe som først og fremst viser seg i personfokusering, intimisering og en pågående kritiskhet overfor politikken og næringslivets aktører.
3. At ny teknologi har forsterket konkurransen mellom mediene og drevet frem et raskere tempo i informasjonsformidlingen. Nye kommunikasjonsformer er mulig og de nasjonale grensene er borte. De gamle betingelsene for offentlig mediestyring er i dag undergravd.

Etter innledningen har kapittel 11 fem underkapitler:

Underkapittel 11.1 *Ikt-revolusjonen* tar opp at informasjons- og kommunikasjonsteknologien (tv, Internett og mobiltelefoni) er en revolusjon og at den sprenger nasjonalstatens grenser. Kommunikasjonsrevolusjonen endrer fordelingen av makt og avmakt. Det pekes på at myndigheter kan nå raskere og mer effektivt ut, men at det samme også gjelder for opposisjonelle bevegelser. Kompetanse og adgang til den nye teknologien er ujevnt fordelt. Den fattige verden, eldre og ressursfattige er taperne. Ungdom blir vinnerne fordi rask teknologisk endring betyr at innøvd kompetanse er ubrukelig og at alder og erfaring minsker i verdi. Kapitlet peker også på at avmakten hos de marginaliserte viser seg på alle områder i dagliglivet.

Underkapittel 11.2 *Den gamle medieorden* tar opp at mediebildet så sent som på 70-tallet var dominert av partipressen og kringkastningsmonopolet. Avisene var talerør for politiske institusjoner. De var grunnleggende forutsigbare både for politikere og for leserne. Deretter påpekes det at dette er en nær fortid og at vi fortsatt finner rester av den i forestillingen om allmennkringkastning og konsesjonsbetingelser, begrensinger av reklame og pressestøtte. Denne delen avsluttes med utsagnet ”Likevel er medie verden revolusjonert gjennom en kombinasjon av politiske vedtak, teknologisk endring og økonomisk nødvendighet.”.

Underkapittel 11.3 *Fra politiske lenker til kommersielle lenker?* Kapittelet tar opp to parallelle prosesser som har løsrevet mediene fra det politiske liv: 1) at de er uavhengige av de politiske partiene og 2) at det har foregått en profesjonalisering av mediene på egne premisser. Her trekkes journalistikkens profesjonsutdanning frem. Normene styres ikke av politiske institusjoner. Forestilling om maktkritikk har overtatt referatets plass.

Underkapittel 11.4 heter *En ny økonomisk journalistikk* og peker på to forhold:

- 1) Den økonomiske journalistikken har endret karakter og blitt mer omfattende. Fram til 70-tallet var den forbeholdt nisjeaviser og bransjetidsskrifter. Den var refererende og lite pågående i stilen. Vi har nå fått kritisk næringslivsjournalistikk som bl.a. kom med Kapital, Finansavisen og Dagens Næringsliv. I tillegg har de store dagsavisene egne økonomiredaksjoner.
- 2) Også den økonomiske journalistikken er personfokusert og leter etter lovbrudd og grådighet. Men også motparten bruker mediene her og lekker fusjonsstrategier etc. som et ledd i sin mediestrategi.

Underkapittel 11.5, som er det siste underkapitlet, heter *Medialisering og journalisme*. Også denne delen begynner med medienes frigjøring fra politikken. Følgende punkter tas opp:

- 1) Frigjøringen har styrket medienes premiss- og dagsordenmakt slik at politikken vris bort fra det langsiktige og prinsipielle mot det dagsaktuelle.
 - 2) Norsk offentlighet er preget av en journalistisk blanding av seriøsitet og sensasjon. Denne blandingen er ikke like sterk i andre land fordi de ofte har egne blader/aviser for hver av sjangrene. Resultatet er at skillet mellom eliter og folk blir mindre i Norge enn i andre land.
 - 3) Dagens mediesituasjon har også bidratt til en profesjonalisering av kildene. Informasjonsbransjen er blitt stor og "gjennom personlige kontakter og nettverk skjer det et bytte av informasjon der kilder og medier kjemper om overtaket.". Det er her den offentlige dagsorden formes i medietilpasset form.
- Vi sitter igjen med et overordnet inntrykk av at kapittelet handler om aviser, selv om det ofte er medier generelt som nevnes.

Statens medieforvaltning vurdering av sluttrapporten:

Sluttrapportens problemstillinger og beskrivelse er etter vår mening både hensiktsmessig og i tråd med de sentrale problemstillinger innenfor mediene i dag.

2. Rapport 6: Medier. Makt og demokrati av Tore Slaatta

Dette er et posisjonspapir som mediedelens leder Tore Slaatta gir ut helt i begynnelsen av utredningen. Han innleder med å si: "Mediene kan på ingen måte sies å ha tapt sin rolle siden den forrige maktutredningen og bør være av sentral betydning for en analyse av samtidens maktforhold.". Rapporten tar for seg den forrige utredning og ser mediefagets utvikling i forlengelse av den. Han kommenterer maktutredningene i Sverige og Danmark. Tilslutt kommer han med forslag til problemstillinger, metode og empirisk fokus som denne utredningen bør bruke. Han sier at mediefaget denne gangen har en helt annen bredde og erfaring til å kunne ta på seg forskningsoppgaver. Han uttrykker også at det allerede foregår masse forskning på områder MDU trenger kunnskaper om. Og at bredden i faget ansporer til stor satsing på medieforskningen. Han tar opp tre problemområder som har med medier, makt og demokrati å gjøre. Det er:

1. Problemstillinger knyttet til økende globalisering og internasjonalisering.
2. Maktaspekter knyttet til medienes rolle som offentlighet.

3. Økende sammenveving av kultur, politikk og økonomi gjør tverrfaglig og humanistisk forskning viktig.

Statens medieforvaltnings vurdering av rapport 6 og mediedelen for øvrig:

Slaatta har kommet med et forholdsvis klart og oversiktlig drøftingsgrunnlag. De etterfølgende rapporter har i varierende grad fulgt lederens utgangspunkt. Vi mener at MDUs mediedel hadde vært tjent med at de øvrige dokumenter i større grad hadde fulgt opp Slaattas ”innledning”. Enkelte rapporter i mediedelen er meget perifere i forhold til Slaattas rapport og vanskeliggjør å finne ”en rød tråd”. Enkelte konklusjoner er også kjente fra før.

Vi mener imidlertid at mediedelen samlet sett er riktig og fyllestgjørende i forhold til mandatet og er et viktig bidrag til fremtidige drøftinger om medienes rolle i forhold til den maktforskyvningen som er dokumentert.

Vi nevner følgende dokumenter spesielt:

- Rapport 31 Kommersialisering, globalisering og konvergens av Trine Syversen hvor viktige konklusjoner stadfestes, f.eks:
 - Mediereguleringen i de senere årene har gått fra kulturpolitisk reguleringsform til en form for konkurranseregulering
 - Publikums påvirkningsmuligheter har gått fra tradisjonelle statsborgere til å bli mediepublikum. Publikums påvirkningsmuligheter har i noen grad økt.
- ”Den norske medieorden” av Tore Slaatta fremmer en rekke interessante, forholdsvis nye og aktuelle problemstillinger, f.eks:
 - De ulike medieteknologiske plattformene (tv, radio, Internett, aviser) inntar ulike posisjoner innenfor medieordenen (har ikke like stor makt). Det foregår for tiden et forsøk fra representanter for det kulturelle elite på å utvikle sterkere posisjoner i medieordenen (bl.a. Morgenbladet) som går mot det økonomiske fokuset
 - Mediene er i hovedsak forskjøvet til underholdningsmedier
 - Med digitaliserte produksjonsprosesser og Internett er terskelen for å utgi nye medier vesentlig mindre, men posisjoner med makt må man kjempe seg til over tid
- Eli Skogerbø har i rapport 49 redegjort ryddig og godt for omdanning av telesektoren. Rapporten sier klart at konkurranseforholdene er skjeve på grunn av Telenors dominans og at teleprisene samlet har gått opp.
- Boken Digital makt, redigert av Slaatta, kommer med flere aktuelle diskusjonstema om makten i det digitale felt. Blant annet utfordrer boken til å drøfte hvorvidt makten skal være hos brukere, innholdsprodusenter eller myndigheter.

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

En hovedkonklusjon fra Makt- og demokratiutredningen er bl.a. at folkestyret er svekket, også det lokalpolitiske. Mer makt er flyttet over til rettslige organer. Tilliten til det politiske system er mindre.

Et helhetsinntrykk av utredningens mediefaglige bidrag, og kanskje særlig på bakgrunn av Slaattas analyser i *Den norske medieorden*, er imidlertid at den negative betydningen av medialisering og journalistikk for folkestyrets svekkelse er noe overdrevet. Slaatta understreker for eksempel at den norske medieorden fortsatt fungerer som en mangfoldig offentlighet. Slaattas studie påviser også at det er et viktig demokratisk og kritisk potensiale i fremveksten av den økonomiske journalistikken.

Statens medieforvaltning mener at et svekket folkestyre kan ha uheldige sider. Norge består, mer enn mange andre land, av forholdsvis mange, små lokalsamfunn med sin egen kulturelle karakter og egenart. Dette er verdier som står sterkt. Det samme er ønsket om å styrke norsk språk og kultur.

Ytringsfrihetskommisjonen foreslo i sin utredning å grunnlovsfeste det offentliges ansvar for å "*lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale*". Likeledes er det satt som mål for mediepolitikken å "*sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre*", jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004).

Mediepolitikken har betydning for å styrke ytringsfriheten, som ett grunnlag og en forutsetning for et levende folkestyre. Likeledes for å bevare ulikheter og særegenheter som et bidrag til et nasjonalt mangfold.

Ytringsfrihet forutsetter at alle grupper i samfunnet har fri tilgang til informasjon ut fra et mangfold av synsvinkler og ulike kilder. Dessuten forutsetter ytringsfrihet tilgang til kanaler som man kan ytre seg gjennom – for å kunne påvirke samfunnsdebatten, gi andre innblikk i sin situasjon osv.

Den beste garantien for å bevare og videreutvikle demokratiet er å sørge for at vi har frie og uavhengige medier. Samtidig må mediene ha rammebetingelser som gjør at de kan tilby et attraktivt innhold og speiler norsk kultur. Tiltak som pressestøtte og eierskapsregulering må vurderes i lys av dette.

Våre erfaringer tilsier at lokalmediene blir en stadig viktigere del av mediebildet. Disse spiller en vesentlig rolle i lokalt demokrati og samfunnsliv som vanskelig kan overtas av andre. Lokalmediene er viktige for at lokalsamfunn skal kunne etablere en egen identitet og for at innbyggerne skal kunne dele denne identiteten. Å bli orientert om de mindre, lokale hendelsene fra dag til dag er et viktig grunnlag for at folk skal kunne føle seg som en del av et samfunn. Mer enn halvparten av landets kommuner har en avis med minst 70 prosent husstandsdekning. Dette betyr i praksis at avisen når ut til nesten alle. Sterke lokale medier er derfor, etter vårt syn, av stor betydning for et godt fremtidig folkestyre.

Samtidig må allmennkringkasterne være bærebjelken i arbeidet med å sikre ytringsfrihet og fri informasjonsflyt som en forutsetning for vårt demokrati og å bevare norsk språk og kultur. Både Ytringsfrihetskommisjonen og Konvergensutvalget har lagt vekt på dette.

Fremveksten av et bredt spekter av kommersielle kringkastingstjenester styrker behovet for å opprettholde allmennkringkastere, slik at noen tar ansvar for de programtyper som de kommersielle aktørene ikke finner det interessant å dekke.

En undersøkelse som Opinion har lagt fram under Mediefestivalen i Bergen i 2003 "om medievaner og holdninger til medier" bekrefter allmennkringkasternes betydning. En av de sentrale problemstillingene i undersøkelsen var "Hvem tror du har størst innflytelse når enkelte saker blir viktige i en valgkamp?"

63% svarte TV, 7% pekte på aviser. Politikere ble fokusert på av 7%, mens 13% ble preget av enkeltstående tilfelle. Kun 2% mente at partiene selv, utenfor mediene, har størst innflytelse på de enkelte sakene.

Allmennkringkasting, og da spesielt NRK, er viktig for et fungerende norsk demokrati. NRK har til nå greid seg godt i konkurransen med kommersielle medieselskap og utenlandsk påvirkning. Gjennom produksjon av vesentlige, allsidige og underholdende program har NRK maktet å skape oppslutning om og tillit til institusjonen som en bærebjelke i norsk kultur- og samfunnsliv. NRK bør også i framtiden ha en spesiell forpliktelse i forhold til bredde, mangfold og norsk kultur- og åndsliv. NRK bør derfor ikke gå inn i en rolle der de på samme måte som reklamefinansierte kringkastere til enhver tid tvinges til å konkurrere om høyeste lytter- og seertall.

Statens seniorråd

Viser til høringsbrev av 01.12.03 vedrørende Makt- og demokratiutredningen 1998 - 2003. Statens seniorråds høringsuttalelse bygger på NOU 2003:19 "Makt og demokrati", "Makten og demokratiet" (Gyldendal, 2003), og rapport 74 august 2003; "Eldre og helse først", i Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Uttalelsen er disponert etter de spørsmål som høringsinstansene bes besvare:

- Gir utredningen et treffende og dekkende bilde av samfunnsutviklingen?
- Er utviklingen positiv eller negativ når det overordnede målet er et bedre samfunn?
- Hvilke tiltak kan og/eller bør iverksettes for eventuelt å endre makt- og demokratiforholdene?

Fokus i høringsuttalelsen er hvordan de spørsmål som stilles i høringsinvitasjonen spesielt berører samfunnets seniorer og eldre.

Makt- og demokratiutredningen beskriver en samfunnsutvikling som preges av flere nye påvirkningskanaler som kommer i tillegg til de tradisjonelle, og av mer individualisering. Innflytelse kan i stadig større grad øves gjennom lovfestede rettigheter, saksrettet politisk aktivisme, lobbyvirksomhet og media, med mer. Maktens formelle instanser – valgte organer – har blitt mindre sentral. Sammenhengen mellom valgresultat og politisk hverdag på nasjonalt nivå har blitt svekket av vedvarende mindretallsstyre i et parlamentarisk system, noe som i sin tur kan svekke partienes stilling i opinionen. Kommunene får stadig mindre rom til å foreta politiske prioriteringer idet inntektene svikter og lovpålagte oppgaver øker i antall og omfang. Samtidig har det blitt lettere for den enkelte å nå fram med synspunkter og krav ved å bruke rettsvesenet, media og direkte kontakt med personer og institusjoner. Statens seniorråd deler denne oppfatningen av hvordan samfunnet har utviklet seg. Prinsipielt

mener rådet at valgte organer skal og må være overordnet pressgrupper når det gjelder å øve innflytelse på den politiske utviklingen.

Rådet mener at den beskrevne utviklingen medfører både fordeler og ulemper for seniorene i befolkningen. Eldre benytter seg av de tradisjonelle innflytelseskkanaler, og er trofaste velgere i den forstand at de i større grad enn andre aldersgrupper avgir stemme ved valg. De er også overrepresentert som partimedlemmer sammenlignet med andre aldersgrupper. Imidlertid er eldre i vesentlig mindre grad enn andre aldersgrupper nominert og valgt til verv i de tradisjonelle innflytelseskkanaler. Rådet anbefaler at det foretas systematiske undersøkelser for å bringe på det rene hva dette misforholdet skyldes.

Dagens samfunn utvikler seg i en retning der den enkelte skal få størst mulig herredømme over eget liv og hverdag, på bekostning av kollektive ordninger. Denne trenden kan gi hver enkelt større muligheter til å nå opp og fram med sine synspunkter. Seniorer og eldre vil, som andre grupper, kunne dra nytte og ha glede av denne utviklingen. Rådet vil særlig peke på det potensialet som ligger i moderne og brukervennlig kommunikasjonsteknologi når det gjelder personer som av ulike grunner er mindre mobile og deres muligheter til å delta aktivt i samfunnet og i påvirkningskanaler.

Det må likevel bemerkes at det kreves betydelige personlige ressurser for å kunne utnytte disse mulighetene til fulle. Personer som av helsemessige, økonomiske eller andre grunner ikke besitter de ressurser som kreves, eller som ikke opplever å mestre de kanaler og verktøy som skal til, vil ha dårligere forutsetninger enn andre for å nå fram til innflytelses- og beslutningsprosesser. Eldre benytter seg mindre av nyere påvirkningskanaler enn andre grupper. Dermed er det fare for at eldre i mindre grad enn andre fullt ut utnytter de muligheter og rettigheter som har blitt etablert i forbindelse med en økt individualisering.

Samfunnsorganiserte, kollektive ordninger sikrer alle grupper et sikkerhetsnett av et visst omfang, også de som ikke makter å utnytte individbaserte muligheter. Staten seniorråd setter spørsmålsteget ved Makt- og demokratiutredningens påstand om at samfunnet har blitt grunnleggende individorientert, og opplever at velferdsstaten med dens kollektive ordninger fremdeles har allmenn støtte i Norges befolkning.

Statens seniorråd anser at den utvikling som beskrives i Makt- og demokratiutredningen for en stor del er frembrakt av strømninger og krefter som ligger utenfor Norges myndighetsområde. Den er en del av en stadig tettere internasjonal integrering og samhandling. Tiltak for å bøte på de uheldige konsekvenser som er skissert ovenfor bør derfor konsentrere seg om å sette seniorer i bedre stand til å følge med på utviklingen. Målet må være at også eldre skal kunne benytte seg av de mange og nye muligheter som foreligger på lik linje med befolkningen for øvrig.

Statens seniorråd oppfordrer regjeringen til å iverksette tiltak på to hovedområder for å bøte på uheldige effekter av makt- og demokratiutviklingen, og for å legge til rette for bedre utnyttelse av de fordeler som utviklingen innebærer.

Representasjon. Det bør arbeides målrettet med å styrke seniorers representasjon i verv og valgte organer. Herunder bør årsakene til misforholdet mellom seniorers deltakelse i tradisjonelle påvirkningskanaler og deres relative fravær i nominasjoner og verv undersøkes i systematiske studier.

Opplæring. Eldre bør få god tilgang til tilrettelagt opplæring i å bruke særlig ny kommunikasjonsteknologi som PC/internett. Det kan også være aktuelt å gi tilrettelagt informasjon om hvordan en best kan drive saksorientert, aksjonsrettet politisk virksomhet og lobbyvirksomhet, mediekontakt og mediehåndtering, nettverksbygging, og lignende. Opplæringsvirksomhet bør legges til lokalmiljøer, for eksempel innenfor det kommunale forvaltningsapparat, og være fysisk lett tilgjengelig så vel som åpen og inkluderende i sin form, slik at terskelen for å delta bli lavest mulig for den enkelte. Fordi det dreier seg om å bringe en gruppe opp på samme ferdighetsnivå som andre grupper, og ikke om å utdanne en gruppe til spesiell kompetanse, kan en tenke seg at det vil være mulig å trekke på allerede etablerte ressurser og at kun små investeringer er påkrevd. Slike tiltak som her er foreslått vil også kunne ha mange positive ringvirkninger for seniorgruppen, som nye møteplasser, økt selvstendighet, og muligheter for generasjonsbrobygging.

Avslutningsvis understreker Statens seniorråd at de anbefalinger og synspunkter som kommer fram i høringsuttalelsen overordnet tar sikte på å bryte aldersbarrierer i samfunnet. Målet er at høy alder ikke skal være en forklaringsfaktor på ulikhet i samfunnsdeltakelse og –innflytelse fremover. Statens seniorråd vil i juni 2005 legge frem en skriftlig anbefaling til regjeringen om hvordan en moderne politikk for samfunnets fremtidige seniorer bør se ut.

Statens vegvesen

Statens vegvesen Vegdirektoratet har mottatt Makt- og demokratiutredningen NOU 2003:19 og gjennomført en intern høring. Statens vegvesen tar rapporten til etterretning.

Statistisk sentralbyrå

Vi viser til brev av 1.12.2003 med invitasjon til å gi en høringsuttalelse om Makt- og demokratiutredningens sluttutredning NOU 2003:19 *Makt og demokrati*. Høringsbrevet tar utgangspunkt i sluttutredningens sluttavsnitt, hvor den sammenfattende konklusjonen er at det har skjedd endringer i demokratiets vilkår, ved at ulike former for tilleggsdemokrati har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem. Det framholdes videre: "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 skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor blir forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår".

Det framgår videre av brevet at regjeringen i den politiske oppfølgingen av utredningen ønsker å legge opp til en bredere og mer normativ vurdering av generelle utviklingstrekk i samfunnet, med større vekt bl.a. hvordan makt- og demokratiforholdene i Norge bør være. På bakgrunn av dette blir høringsinstansene invitert til:

- 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 utvikling 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.

Statistisk sentralbyrå vil påpeke at vi finner det lite forenlig med SSBs grunnleggende oppgave som uavhengig produsent og formidler av statistikk og forskning å gi en vurdering av i hvilken grad maktutredningens beskrivelse av makt- og demokratiutviklingen i samfunnet kan oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende. Etter vårt skjønn er "sertifiseringen" av de sammenfattende konklusjonene fra et stort forskningsprogram primært en oppgave for den kollegiale fagfellevurderingen i forskersamfunnet. Den sammenfattende utredningen i NOU 2003:19 er et oppsummerende formidlingsdokument, og som sådant lite egnet som et selvstendig vurderingsgrunnlag for de til dels meget bastante konklusjonene som trekkes i det avsluttende kapittel i utredningen.

Vi er imidlertid kjent med at maktutredningens konklusjoner har vakt oppmerksomhet og debatt i forskersamfunnet, og at det gjennom artikler, bokanmeldelser og andre innspill i media har vært pekt på at utredningens hovedkonklusjon om forvitringen av folkestyret gir en mer negativ virkelighetsforståelse enn hva andre forskere finner rimelig. Kritikken er basert så vel på kritikernes egne analyser som fortolkninger av analyser utført under Maktutredningens forskningsprogram. Når maktutredningens sammenfattende beskrivelse av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet har blitt møtt med en god del faglig begrunnet kritikk fra forskersamfunnet, er det i seg selv en sterk indikasjon på at utredningens konklusjoner ikke uten forbehold kan karakteriseres som "faktisk riktig og fyllestgjørende".

Samlet sett mener vi at utredningen peker på mange viktig trekk ved samfunnsutviklingen som fortjener oppmerksomhet både i den faglige og i den politiske debatten. Slik vi leser utredningens sammenfattende konklusjoner mener vi imidlertid at utredningens hovedbudskap og spørsmålene som er reist i spørsmålene i ballpunkt to og tre ovenfor, først og fremst må vurderes av de politiske institusjonene og av aktørene på den politiske arena. Vi mener at Statistisk sentralbyrå i kraft av mandat og ansvarsområde har en viktig rolle og oppgave i denne debatten som leverandør av "virkelighetsforståelse" gjennom informasjon, statistikk, analyser og forskning og som produsent av data for andre forskningsinstitusjoner. Etter vårt vurdering er statistikk og forskning av høy kvalitet et nødvendig grunnlag for å vurdere de normative aspektene ved makt- og demokratiforholdene i samfunnet, og for et levende demokrati. Vi mener imidlertid at det ligger utenfor vårt institusjonelle og faglige ansvarsområde å gi seg inn på normative vurderinger av kvaliteten av makt- og demokratiforhold i samfunnet, slik det inviteres til i høringsbrevet.

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen vil med dette avgi høringsuttalelse til **NOU 2003:19 Makt og demokrati.**

Stopp Diskrimineringen ble stiftet 9.12.02 med hovedformål å arbeide for at funksjonshemmede skal få samme rettslige vern mot diskriminering som andre utsatte grupper i det norske samfunn. Som en viktig del av vårt arbeid for innføring av en anti-diskrimineringslov, driver vi utstrakt informasjonsvirksomhet for å etablere en erkjennelse av at mennesker med funksjonsnedsettelse utsettes for ekskludering og utestengning på mange viktige samfunnsområder som politisk deltakelse, arbeid og utdanning. En utredning om makt og demokrati i det norske samfunn er således av særlig interesse for vårt arbeid.

Innledningsvis stiller vi derfor spørsmålet:

Hvordan er det mulig i Norge i dag å gjennomføre en så vidt omfattende utredning, både i tid og omfang, av maktforhold og demokratiets vilkår, uten å nevne den største minoritetsgruppen i befolkningen?

Mennesker med funksjonsnedsettelse er uten tvil en av de mest utsatte og sårbare befolkningsgrupper når det gjelder spørsmål om fordeling av makt og ulike typer ressurser som muliggjør aktiv deltakelse i offentlig debatt og politiske fora. Dels er gruppen spesielt utsatt på grunn av ekskluderende rammebetingelser for deltakelse, og dels på grunn av mangel på viktige og toneangivende alliansepartnere i kampen for full deltakelse og likestilling.

Maktutredningen utdefinerer funksjonshemmede fra agendaen

Vårt hovedanliggende i denne høringsuttalelsen blir således å vise at maktutredningen ved å ignorere og utelate funksjonshemnings-perspektivet, i seg selv konstituerer et eksempel på utdefinering av en gruppe borgere fra samfunnets viktigste agenda, debatten om makt og demokrati. Videre vil vi hevde at til tross for maktutrederflertallets meget ensidig negative syn på nasjonalt og internasjonalt rettighetsvern, leverer de paradoksalt nok, det sterkeste argumentet for at Norge trenger et rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av funksjonshemning. Den manglende erkjennelsen av at funksjonshemning er relevant i forhold til ivaretagelsen av demokratiske rettigheter, viser svakheten ved å overlate til folkestyret å avgjøre alle anliggender som vedrører rammebetingelser for borgernes deltakelse og innflytelse i samfunnet.

Det er en kjensgjerning at mennesker med nedsatt funksjonsevne til alle tider har kommet dårligst ut når det gjelder mulighet for å delta på viktige samfunnsarenaer. Vi reagerer derfor kraftig på at en gruppe fremtredende akademikere som er blitt tiltrodd å identifisere hvilke betingelser som styrer maktfordelingen i samfunnet, leverer en så ensidig og snever analyse av behovet for å sikre enkelte befolkningsgrupper rettslig vern mot ekskludering og diskriminering. Maktutrederne tilkjennegir etter vår oppfatning et altfor ensidig negativt syn på rettighetstenkning. Det vises blant annet til "amerikanisering" som vil innebære at den enkelte må gå til domsstolen for å få prøvet sin rett. Vi vil minne om at den modellen som er valgt i Norge er av sivilrettslig art, og at 25 år med Likestillingslov og Likestillingsombud viser at det finnes et velfungerende alternativ til dyre rettsaker.

Utredningene synes også fullstendig å overse at USA er blitt et mer tilgjengelig samfunn enn bl.a Norge som følge av at man har tatt i bruk flere typer ikke-diskriminerende virkemidler som anti-diskrimineringslover, ikke-diskrimineringsklausuler i offentlige kontrakter og stiller krav ved offentlige innkjøp. Svært mange land er i ferd med å følge USAs eksempel når det gjelder virkemiddelbruk. Mens USA viser stor vilje til å styre markedskreftene for å oppnå tilgjengelige produkter og tjenester, viser Norge en

styringsvegring som er vanskelig å forstå. Isteden har man satt sin lit til ”den gode vilje”, noe som har vist seg å være ineffektivt når det gjelder å bygge ned de funksjonshemmende barrierene. Dette perspektivet mangler maktutrederne naturlig nok, ettersom de ikke beskjeftiger seg med funksjonshemmende barrierer for deltakelse.

Stopp Diskrimineringen slutter seg fullt ut til Hege Skeies særuttalelse, men beklager sterkt at også Skeie ignorerer funksjonshemnings-perspektivet i sin ellers så glimrende analyse av folkestyrets svakheter og rettighetsvernet som forutsetning for demokratiet. Skeies argumentasjon og konklusjoner gjelder også for mennesker med nedsatt funksjonsevne på samme måte som for etniske, religiøse og seksuelle minoriteter som Skeie selv trekker fram som parallelle befolkningsgrupper til kvinner.

Demokratiet er truet når marginaliserte grupper ikke identifiseres

Stopp Diskrimineringen vil påpeke det alvorlige i at det synes å være en ”tradisjon” i Norge for at tunge offentlige utredninger og andre politiske dokumenter behandler store og viktige samfunnsspørsmål uten å analysere konsekvensene for den delen av befolkningen som møter funksjonshemmende barrierer. Som eksempler på slike dokumenter vil vi trekke fram: **NOU 1999:27 Ytringsfrihet bør finde sted** eller de to derpå følgende stortingsmeldinger, **St.meld. nr. 42 (1999-2000)** og **St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnlovens § 100**, videre **NOU 1999:26 Konvergens - sammensmelting av tele-, data- og mediesektorene** og **NOU 2000:14 Frihet med ansvar**. Sistnevnte er eksempel på en reform med særlig store konsekvenser for mennesker med funksjonsnedsettelse, i dette tilfellet studenter som vil fremstå som lite attraktive for læresteder, hvis inntekt er koblet opp mot rask gjennomstrømming.

Felles for de ovennevnte dokumentene er at de legger premisser for fremtidig samfunnsutvikling på områder som er av avgjørende betydning for hvorvidt befolkningen sikres sine demokratiske rettigheter, så som sikring av ytringsfriheten, tilgang til offentlig informasjon og kommunikasjonskanaler og lik rett til utdanning. Ytterst sett er det et spørsmål om oppfyllelse av de helt grunnleggende menneskerettigheter.

Stopp Diskriminering har i vår levert innspill til Kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med behandling av endring av Grunnlovens § 100, hvor vi uttaler:

”Det er svært alvorlig at en del av befolkningen systematisk utelates fra offentlige dokumenter som tar opp spørsmål knyttet til demokrati og rettigheter, og særlig uforståelig er det at Regjeringen i St.meld. nr. 26 (2003-2004), som ble skrevet lenge etter at NOU 2001:22 Fra bruker til borger, ble fremlagt, nok en gang ignorerer denne spesielt sårbare befolkningsgruppen.”

Uredningen **NOU 2001:22 Fra bruker til borger** er det viktigste dokumentet som er laget når det gjelder funksjonshemnings-perspektiv på norsk politikk. Det er i seg selv symptomatisk når det ved millenniumsskiftet måtte en egen utredning om funksjonshemmede til for å få satt fokus på gruppens livsvilkår i det norske samfunnet. Normalt skulle en slik utredning ha vært overflødig – dvs. om funksjonshemmede hadde blitt sett på som en normal del av befolkningen og inkludert i alle de analyser, utredninger og andre politiske dokumenter som omhandler folk flest. Dette er også en del av konklusjonen til Manneråkutvalget. I utredningen gis det en grundig analyse av dagens situasjon når det gjelder mulighetene for deltakelse på ulike samfunnsområder. Utvalget analyserer hvilken effekt de virkemidler som har vært tatt i bruk for å oppnå det overordnede målet om full deltakelse og likestilling har hatt. Manneråkutvalget konkluderer med at til tross for unison enighet helt tilbake til 1960 tallet om at

funksjonshemmede skal kunne leve og delta i samfunnet på lik linje med resten av befolkningen, er det fortsatt et stort gap mellom målet om full deltakelse og likestilling og virkeligheten. Om årsaken til at dette gapet er og forblir stort sier utvalget på s. 294:

”De funksjonshemmende barrierene er av til dels svært ulik karakter, men for de som berøres er de uansett viktige. Det store gapet mellom mål og virkelighet fremstår som et konglomerat av problemer. Det er imidlertid mulig å se en form for overordnet systematikk i dette konglomeratet. Systematikken er knyttet til hvordan samfunnet organiseres og utvikles. Hovedproblemet er at hensynet til at alle skal delta og ha like muligheter sjelden kommer inn som et viktig premiss i planleggingen, beslutningsprosessen eller i den konkrete utformingen av tiltak. Utvalget mener at dette er den viktigste årsaken til at vi ikke i særlig grad har kommet nærmere det overordnede målet om full deltakelse og likestilling.

Utvalget har lagt en politisk analyse til grunn: Når mål eller hensyn knyttet til en samfunnsgruppe glemmes i den grad at det blir et system i det, skyldes dette i stor grad at gruppen har en for svak posisjon til å gjøre sine premisser gjeldende - til å gjøre dem til selvsagte hensyn og premisser. Den svake posisjonen medfører at det ikke rokkes ved myndighetenes legitimitet om gruppen overses, og manglende handling får ingen konsekvenser. Det råder fremdeles en del fordommer som gjør at det ikke er like selvsagt å ta inn hensynet til funksjonshemmede i samfunnsplanleggingen. Mennesker med funksjonsnedsettelse blir ikke sett som en del av befolkningen - men som en gruppe som ønsker sine krav gjennomført på bekostning av den øvrige befolkningen. Det er et alvorlig paradoks at nettopp fordi hensynet til alle borgere ikke legges til grunn for politikk og utforming av tiltak, kommer samfunnet i en situasjon der en må ty til kostbare særløsninger i etterkant.”

Stopp Diskrimineringen slutter seg helt og fullt til Manneråkutvalgets hovedkonklusjon, og vi viser til utredningen for mer detaljert kunnskap om hva de funksjonshemmende barrierene består i når det gjelder tilgjengelighet til fysisk miljø, informasjon, iKT osv. Her vil vi nøye oss med å konstatere at store grupper i befolkningen møter informasjons- og kommunikasjonsbarrierer som i dag kan fjernes uten store kostnader; løsningene er kjente, bl.a finnes internasjonale standarder som sikrer at informasjon på internett er tilgjengelig. Når vi likevel opplever at offentlig informasjon ikke er tilgjengelig for sanse- og lesehemmede, fordi norske myndigheter velger programvare og formater som ikke kan leses av alle og lar være å stille krav til TV-selskaper om å tekste, er det vanskelig å tolke dette som annet enn et klart brudd på demokratiske rettigheter.

Stopp Diskrimineringen forventer at slike og andre hindringer for deltakelse blir gitt en sentral plass i Regjeringens oppfølging av maktutredningen. I dette arbeidet må NOU 2001:22 trekkes inn. Videre forventer vi at Regjeringen nå vil sørge for at utredning av konsekvenser i form av funksjonshemmende barrierer blir pålagt gjennom utredningsinstruksen, slik det ble hevdet at man var i gang med i St.meld.nr. 40 (2002-2003). Så langt kjenner vi ikke til at et slikt arbeid er satt i gang.

Til slutt konkluderer vi med et sitat fra kap. 6 Demokratiske rettigheter i NOU 2001:22, s. 57:

”Det finnes flere forklaringer på manglende politisk deltakelse. En vanlig forklaring er likegyldighet, som enten bunner i at den enkelte borger er fornøyd med at andre tar på seg ansvaret, eller i at den enkelte opplever avmakt som følge av avstand til de organer som styrer. Men det finnes også andre og mer

sammensatte forklaringer, som ikke bunner i borgernes subjektive opplevelser. En slik forklaring kan være at forutsetningene for deltakelse ikke er like for hele befolkningen. Dette kan henge sammen med at de ytre rammebetingelser som er satt for deltakelse, slår ulikt ut i forhold til forskjellige grupper av befolkningen, og/eller det kan skyldes faktorer som indirekte eller direkte har sammenheng med kjennetegn ved en bestemt gruppe.

Det må erkjennes at også et samfunn hvor de sivile og politiske rettighetene står sterkt, kan ha problemer i et demokratisk perspektiv. Ved å sette fokus på årsaker til at store befolkningsgrupper systematisk faller utenfor beslutningsprosesser og er underrepresentert i de styrende organer, bekrefter samfunnet sitt demokratiske «sinnelag». Et demokratisk samfunn har et konstant press på seg til å sikre at alle statsborgere faktisk har de samme sivile og politiske, såvel som sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter, slik disse er nedfelt i FNs internasjonale konvensjoner. Det er en trussel mot demokratiet at dette tas for gitt, slik at manglende deltakelse og taushet fra grupper i befolkningen ikke fanges opp.”

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Jeg viser til høringsbrevet fra Statsministerens kontor 1. desember 2003 vedr. NOU 2003:19 Makt og demokrati.

Utredningen utgjør Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Av interesse for meg er særlig rapportens kap. 6 om rettsorganenes overtagelse av politikken.

Jeg har i denne sammenheng funnet å ville minne om ombudsmannsordningen, og vil i det følgende knytte noen kommenter til denne ordningen.

Ombudsmannsordningen ble opprettet ved lov 22. juni 1962 nr. 8, blant annet for å gi borgerne et raskere, mindre omstendelig og fremfor alt billigere alternativ enn domstolsprøving av klager på den offentlige forvaltning. Ordningen ble etablert som et supplement og alternativ til domstolene. Når en sak er endelig avgjort i forvaltningen, kan parten velge om saken skal bringes inn for domstolene eller påklages til ombudsmannen. I en del saker kan parten først bringe saken inn for ombudsmannen, for så reise søksmål for domstolene. Dersom saken bringes direkte inn for domstolene, kan ombudsmannen ikke behandle saken.

Som det heter i ombudsmannsloven § 3, er ombudsmannens oppgave som Stortingets tillitsmann å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. Ombudsmannens arbeidsområde er hele den offentlige forvaltning (med de unntak som følger av lovens § 4). Hovedoppgaven er å behandle klager fra privatpersoner, organisasjoner m.v. Enhver som mener seg utsatt for urett fra den offentlige forvaltning kan klage til ombudsmannen. Ombudsmannen kan imidlertid også ta opp saker av eget tiltak, dvs. uten at det er innkommet noen klage.

Ombudsmannen avgjør selv om klagen gir tilstrekkelig grunn til behandling. Ombudsmannens prøving er særlig knyttet til om forvaltningens avgjørelser er i samsvar med loven. I saker der det er uenighet om faktiske forhold, som vanskelig kan avklares ved skriftlig saksbehandling, vil saken ofte være lite egnet for behandling hos ombudsmannen. I slike tilfeller vil saken være mer egnet for domstolsbehandling,

gjennom muntlig bevisførsel. Det samme gjelder i saker hvor de avgjørende spørsmål beror på kompliserte faglige vurderinger. Domstolen vil her kunne innhente egne sakkyndige uttalelser. Også saker som berører flere parter med motstridende interesser, vil egne seg dårlig for ombudsmannsbehandling.

Ombudsmannsordningen kan sammenlignes med et rettshjelpstilbud i den forstand at en borger gratis kan få sin sak prøvet av ombudsmannen. Det er ikke nødvendig med advokatbistand for å klage til ombudsmannen. De fleste klager til ombudsmannen er heller ikke fremmet med bistand fra advokat.

En tese i sluttrapporten er at sosiale og kulturelle problemer i økende grad formuleres som rettskrav og at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet.

Det er sikkert nok at det er en stigende tendens til å rettighetsfeste borgernes krav på velferdsgoder, noe som kan stille krav til borgernes evne til å orientere seg om disse rettighetene. Det stiller også krav til forvaltningens evne til å håndheve rettighetslovgivningen i samsvar med lovgiverens hensikt. Siden en stor del av rettighetslovgivningen forvaltes av kommunene, kan det oppstå problemer som følge av at de rettighetsfestede godene ikke følges opp av tilstrekkelige ressurser.

Som et kontrollorgan med forankring i Stortinget har ombudsmannen mulighet til å undersøke i hvilken grad forvaltningen etterlever rettighetslovgivningen.

Ved lovendring 16. januar 2004 nr. 3 ble ombudsmannsloven endret slik at det nå uttrykkelig fremgår at ombudsmannen skal bidra til at menneskerettighetene respekteres. Dette tydeliggjør at ombudsmannens arbeidsområde også omfatter viktige rettigheter som lovgiver har tilkjennegitt skal søkes gjennomført og respektert. Ombudsmannsordningen vil således kunne fremstå som og representere et betydningsfullt element i vernet av den enkelte borgers rettsstilling.

Teknologirådet

Innledning

Vi viser til Deres brev av 1. desember 2003 der Teknologirådet ble invitert til høringen av Makt- og demokratiutredningen. I e-post fra ekspedisjonssjef Skancke datert 27. mai 2004 fikk Teknologirådet utsatt høringsfrist til etter rådets møte 8. juni.

Vi takker for invitasjonen og vil i de følgende avsnitt kommentere sentrale problemstillinger utredningen reiser.

Før vi kommenterer konkrete forhold i utredningen vil Teknologirådet understreke at vi ser det som positivt at det er foretatt en grundig utredning av sentrale problemstillinger knyttet til makt og demokrati. Som institusjon arbeider Teknologirådet i skjæringsfeltet mellom det politiske system, det sivile samfunn og akademien. Vi skal gi råd til Stortinget og øvrige myndigheter om spørsmål knyttet til utvikling og bruk av teknologi, og bidra til den offentlige debatt om teknologispørsmål. I tillegg skal vi bruke arbeidsformer som kan involvere den vanlige borger i de utredninger vi foretar.

Teknologirådets virksomhet involverer problemstillinger knyttet til blant annet offentlighet, deltakelse, forholdet mellom ekspertise (elite) og leg, og forholdet mellom staten og det sivile samfunn. Flere av Makt- og demokratiutredningens analyser og vurderinger vil derfor være til stor nytte for oss i arbeidet med å videreutvikle vår rolle i det norske samfunnet.

I denne høringsuttalelsen vil vi fokusere på utredningens analyse av makt- og demokratispørsmål knyttet til utvikling og bruk av teknologi. Denne er etter vårt syn ikke fyllestgjørende. Utredningen bør suppleres med en grundigere forståelse av hvordan makt utøves i sammenheng med teknologi, og en analyse av hvilke utfordringer dette reiser for demokratiet.

Makt i relasjon til utvikling og bruk av teknologi

Maktutredningen skal i følge sitt mandat ta for seg hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. Herunder skulle utredningen, i følge punkt 3 i mandatet, studere hvordan utvikling og utbredelse av ny teknologi vil kunne utfordre og påvirke det representative demokratiet.

Temaet teknologi og makt adresseres i kapittel 11 i NOU 2003:19, under diskusjonen av medienes rolle i kampen om politisk og økonomisk makt. Her fremheves den betydning utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan ha for utviklingen av nye kommunikasjonsmønstre, og hvordan teknologien gjør store grupper i stand til å organisere seg og kommunisere over store avstander. Samtidig påpekes det at kompetanse om og tilgang til teknologien er ujevnt fordelt. Utviklingen innen IKT kan derfor endre fordelingen av makt og avmakt.

Teknologirådet mener dette er viktige perspektiver. Vi vil likevel påpeke at forholdet mellom makt og teknologi er mer komplekst enn det Makt- og demokratiutredningen presenterer. Dette er særlig viktig fordi teknologi spiller en avgjørende rolle i samfunnsutviklingen, og på godt og vondt berører alle mennesker i deres hverdag.

For det første vil Teknologirådet understreke at makt kan utøves når teknologi utvikles og teknologiske løsninger velges. Slike prosesser involverer normalt flere aktører som har interesse i teknologien. Prosessene kan forstås som forhandlinger mellom aktørene. Hvilken form teknologien får, eller hvilken løsning som velges, er et resultat av forhandlingenes utfall. De som evner å få gjennomslag for sine syn har makt over de som ikke vinner frem og over de som ikke har mulighet til å delta. Et eksempel er Statens valg av Microsoft til sine saksbehandlingssystemer, et annet den utbredte bruken av dokumenter i Word-format innen både stat og kommune. Dette tvinger langt på vei den typiske norske bruker til å være Microsoft-kunde. Bruk av åpne standarder vil kunne gi brukerne større valgmuligheter og være viktig for tilgjengeligheten for digital forvaltning i Norge. Slike teknologiske valg berører svært mange og bør diskuteres i demokratiske fora.

For det andre utøves makt når det vedtas lover, forskrifter og annet som regulerer utvikling og bruk av teknologi. Bioteknologiloven og forurensningsloven er eksempler på lover som legger klare føringer for hvilken type teknologi som kan utvikles og for hvordan de kan brukes. For eksempel kan pasienter med parkinsons sykdom oppleve det som maktbruk at forskning på stamceller fra befruktede egg ikke er lov i Norge. En generell utfordring ved lovregulering av teknologi, er at teknologiutviklingen kan være vanskelig å forutsi og at regulering ofte kan bli et for statisk virkemiddel i forhold til

dynamiske teknologier. Vi savner derfor en analyse av det politiske mulighetsrommet for å påvirke teknologiutviklingen.

Til sist kan makt utøves gjennom informasjonskontroll. Våre oppfatninger av og holdninger til teknologi påvirkes av informasjon om fordelene og ulempene ved de teknologier som omgir oss. I den grad informasjon om uheldige konsekvenser blir bevisst holdt tilbake for å unngå protester fra berørte, eller utelukkende fokuserer på positive aspekter ved en teknologi, kan dette forstås som en form for maktutøvelse.

Et klassisk eksempel er tobakkindustriens tilbakeholdelse av informasjon om de helseskadelige virkningene av røyking. Et annet og dagsaktuelt eksempel er utviklingen innen nanoteknologi. Her ligger utvilsomt store muligheter for samfunnet, men man har i dag liten oversikt over hvilke konsekvenser utviklingen vil kunne få. Det er da viktig å spørre seg hvem som kontrollerer hvilken informasjon som gjøres tilgjengelig, hva denne informasjonen sier om hva nanoteknologi er, hvorfor den utvikles og hvilke konsekvenser teknologien vil kunne få.

Disse tre formene for maktutøvelse viser at valg knyttet til utvikling og bruk av teknologi er arenaer der politikk utøves. Det tas valg av stor betydning for svært mange, men mange av valgene tas utenfor representative kanaler. Det er derfor en stor utfordring for demokratiet å bringe de teknologiske valgene inn i representative kanaler. I det følgende peker Teknologirådet på tre faktorer som etter rådets mening er avgjørende for å få dette til.

Teknologirådets anbefalinger til Makt- og demokratiutredningen

For at et demokrati skal håndtere de politiske utfordringene knyttet til utvikling, valg og bruk av teknologi, mener Teknologirådet følgende faktorer er særlig viktige:

For det første må det skapes *bevissthet* om at makt kan utøves slik beskrevet ovenfor. Vi kan ikke forvente at et demokratisk system skal adressere problemstillinger det ikke er kjent med. I den grad maktutredningen er ment å bidra til en slik bevissthet, bør den suppleres med et avsnitt hvor de tre ovenfor nevnte formene for maktutøvelse i forhold til teknologi beskrives.

For det andre må *tilgangen til informasjon* om teknologiers positive og negative virkninger gjøres best mulig for flest mulig. God informasjonstilgang er en forutsetning for at vi skal ha en velinformert allmennhet som kan forholde seg kritisk til de teknologier som omgir oss, og et reelt grunnlag for å vurdere om folkevalgte og politiske organer håndterer spørsmål om teknologi på en forsvarlig måte. Dette er igjen en forutsetning for at folket – gjennom stemmeseddelen og annen politisk virksomhet – skal kunne korrigere de folkevalgte.

For det tredje bør forholdene legges best mulig til rette for *brede offentlige debatter* om viktige teknologiske valg. Utbygging av digital infrastruktur, spørsmål om programvarepolitikk og utviklingen mot hydrogensamfunnet er eksempler på problemstillinger som berører svært mange. Teknologirådet mener imidlertid at det er grunn til å spørre om ikke debattene rundt disse problemstillingene i all hovedsak foregår i fora der kun en forholdsvis begrenset politisk, økonomisk og akademisk elite deltar, og hvor de videre samfunnsmessige konsekvensen ofte vil være underkommunisert. Dette er ikke ønskelig. I et demokrati bør denne type problemstillinger være gjenstand for bredest mulig offentlige debatter.

Gitt de positive motiver som lå til grunn for demokrati- og maktutredningen, samt utredningens mandat (jf. ovenfor), vil Teknologirådet på det sterkeste anbefale at de tre ovenfor nevnte faktorene tas med og synliggjøres i den videre behandling av utredningen.

Toll- og avgiftsdirektoratet

Vi har med interesse lest gjennom NOU 2003:19. Vi har imidlertid ingen kommentarer til det som legges frem.

Universitetet i Oslo - Senter for kvinne- og kjønnsforskning

Senter for kvinne- og kjønnsforskning har med stor interesse fulgt med på Maktutredningens arbeid. Generelt vil vi understreke det betydelige fokus som utredningen har satt på kjønnsproblematikk. Utredningen har bidratt til kunnskapsheving om kjønnsrelasjoner både gjennom begreps- og teoriutvikling og konkret kartlegging. Det er nødvendig med kontinuerlig kunnskapsoppdatering, ikke minst på politisk sentrale områder som velferd, arbeidsliv, etnisitet, utdanning og politisk deltakelse. Vi vil også berømme at nye perspektiver på likestilling og kjønnsmakt er blitt formidlet tilbake den norske offentligheten. Dette er en vesentlig og positiv endring sammenlignet med den forrige norske maktutredningen, og reflekterer bedre kjønns betydning for makt og demokrati enn det som ofte er tilfellet med store forskningsprosjekt.

Maktutredningens forskergruppe laget ikke en felles sluttrapport, blant annet på grunn av uenigheter om betydningen av politikken internasjonalisering og rettsliggjøring. Flertallets og mindretallets perspektiver illustrerer at det er mer enn én måte å forstå demokrati på. Vi deler ikke flertallets pessimistiske konklusjon på demokratiets forvitring, illustrert blant annet ved de påstått negative virkninger av politikken rettsliggjøring. Selv om internasjonale rettigheter påvirker nasjonalstatens styringsmuligheter og slik sett "begrense demokratiet", kan de samtidig styrke demokratiet ved å forbedre vilkårene til marginaliserte grupper. Dette er en viktig problematikk også i forhold til de utfordringer norsk likestillingspolitikk står overfor. Kvinnesaksorganisasjoner har for øvrig vært sentrale pådrivere i den internasjonale rettsliggjøringen på feltet.

SKK synes ikke at de faglige uenighetene i forskergruppa kommer tilstrekkelig klart fram i hovedteksten i NOU 2003:19, spesielt når det gjelder kapittel 8 "Kjønnsmakt i likestillingslandet". Sentrale poeng fra Hege Skjeie og Mari Teigens bok *Menn imellom* kunne vært bedre integrert. Den beskrivelse som maktutredningen gir av utvikling og situasjon er ikke fyllestgjørende fordi kapitlet om kjønnsmakt legger større vekt på begrensningene ved den overnasjonale rettsorden for norsk politikikutvikling, enn på de positive føringene av likestillingspolitikken rettsliggjøring. Snarere enn å framstille rettigheter som et "tilleggsdemokrati" slik flertallet gjør, mener vi at for eksempel FNs kvinnekonvensjon utvider demokratiet ved å styrke kvinners stilling. Vi vil i denne sammenhengen også be om at Norge inkorporerer FNs kvinnekonvensjon i

menneskerettighetsloven, for å gi et utvetydig signal om kvinnekonvensjonens status i norsk rett.

Regjeringens spør i høringsbrevet om ”i hvilken grad utviklingen og situasjonen ... er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn”. Maktutredningens mange publikasjoner om kjønnsmakt, sammen med oppsummeringene i kapitlene 5,8 og 9 i NOU'en, dokumenterer med all ønskelig tydelighet at det er stor avstand mellom norsk politisk retorikk og praktisk virkelighet når det gjelder likestilling. Dokumentasjon og analyse av fortsatt mannsmakt i norske eliter tilsier at nye virkemidler utvikles for fjerne det demokratiske underskuddet. For å styrke demokratiet trengs tiltak som sikrer økonomisk likestilling, som hindrer at velferdsstaten fortsatt utnytter kvinner som lavlønnet omsorgsressurs, og som tilbyr etniske minoriteter av begge kjønn en bedre status enn å være ”innvandret tjenerskap”. Vi vil også understreke betydningen av offentlig støtte til kvinnesaksorganisasjonene som et ledd i likestillingspolitiske bestrebelser.

NOU 2003:19 påpeker betydningen av klasseforhold i Norge. Vi deler oppfatningen om at regjeringens likestillingspolitikk har vært for eliteorientert. Dette har gått på bekostning av oppmerksomhet mot klasseforskjeller, men vi synes ikke NOU'en poengterer at det er en systematisk sammenheng mellom kjønn og klasse. Dette gjelder for eksempel i forhold til utdanning, arbeidstid, lønn og pensjon. Skjæringspunktene mellom kjønn og klasse er dessuten relevante i forhold til minoritetskvinners situasjon i Norge, slik det framgår av kap. 9.

Utfordringene på likestillingsfeltet tilsier at det offentlige likestillingsapparatet må styrkes, både når det gjelder lovanvendelse og pådrivervirksomhet. Vi trenger dessuten fortsatt offentlig innsats for å vedlikeholde og videreutvikle kunnskap om kjønn. Maktutredningens solide bidrag på dette området viser betydningen av å tematisere kjønn i store forskningsprosjekter. Men dissensene illustrerer også vanskelighetene med å integrere ulike synspunkter på kjønnsmakt og likestilling. Vi trenger tiltak som sikrer fortsatt kvinne- og kjønnsforskning, for eksempel på skjæringspunktene mellom kjønn, klasse og etnisitet. Det samme gjelder kvinners muligheter og betydning som politiske aktører. Sluttrapporten har flere henvisninger til kvinneorganisasjonenes rolle, og påpeker at ”den moderne kvinnebevegelsen er organisatorisk svekket” (s. 37). Den hevder også at kvinneorganisasjonene har fått mindre betydning som kanaler for innflytelse (s. 38). Vi vil understreke at det foreligger svært lite forskning om den uavhengige kvinnebevegelsen i Norge, spesielt i perioden etter 1945.

Universitetet i Oslo – Senter for menneskerettigheter

1 Innledende bemerkninger

Senter for menneskerettigheter (SMR) oversender med dette høringsuttalelse til Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Høringsuttalelsen er også sendt elektronisk i dag (maktutredningen@smk.dep.no).

SMR er ved kgl. res. 21.9.2001 gitt status som Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i tråd med FNs Generalforsamlings vedtak i 1993. En av våre hovedoppgaver er å utrede forhold omkring menneskerettighetene i det norske

samfunnet. Høringsuttalelsen er utarbeidet av en tverrfaglig gruppe av forskere tilknyttet SMR.

Maktutredningens sluttrapport danner et godt grunnlag for problematisering og videre diskusjon av en rekke temaer som gjelder makt og demokrati i det norske samfunnet. For SMR er det naturlig å fokusere på de menneskerettsfaglige relevante aspekter ved Maktutredningens konklusjoner. Disse fremkommer en rekke steder i både NOU 2003: 19 Makt og demokrati (sluttrapporten) og i Østerud, Engelstad og Selle: *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen* (2003) ("sluttboken").

SMR vil innledningsvis fremheve det positive i at Maktutredningen i så stor grad har befattet seg med makt- og demokratiaspekter ved rettslivet, herunder rettighetslovgivning generelt og menneskerettslige standarder spesielt. SMR mener likevel at det er grunn til stille spørsmål ved og eventuelt korrigere Maktutredningens synspunkter på menneskerettighetene i et makt- og demokratiperspektiv.

2 Forholdet mellom menneskerettigheter og makt/demokrati: Grunnleggende synspunkter

Høringsbrevet ber om en vurdering av "i hvilken grad den beskrivelse som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende", og en vurdering av "i hvilken grad utviklingen og situasjonen ... er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn".

SMR anser at Maktutredningens beskrivelser av menneskerettighetsperspektivet ikke uten videre kan anses som riktige og fyllestgjørende. Dette knyttes til SMRs begrunnede overbevisning om at en økt oppmerksomhet omkring, og bruk av, internasjonale menneskerettsstandarder i norsk samfunns- og rettsliv i det alt overveiende er positivt ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

Grunnlaget for disse hovedinnvendingene mot Maktutredningens vurderinger og konklusjoner kan vanskelig formidles i sin helhet her. Vi må derfor nøye oss med å peke på enkelte hovedpunkter. Dette dreier seg om følgende temaer:

- Menneskerettighetenes særstilling
- Begrepene "makt" og "demokrati"
- "Rettsliggjøring" på menneskerettighetenes område

Disse behandles nå fortløpende.

Menneskerettighetenes særstilling

SMR anser det for å være en svakhet ved Maktutredningens konklusjoner at menneskerettslige normer sidestilles med andre rettslig normer når den vurderer ulike makt- og demokratiutfordringer ved rettsliggjøringen av samfunnet.

De internasjonalt vedtatte menneskerettighetene, slik de springer ut av FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene og slik de er gjort folkerettslig forpliktende i en rekke internasjonale konvensjoner, bygger på en forestilling om at vår samfunnsorden hegner om et knippe overordnede, allmenngyldige normer. Deres gyldighet er udiskutabel. Deres gjennomslagskraft skal i utgangspunktet ikke være gjenstand for ytterligere forhandlinger.

SMR mener Maktutredningen ikke har tatt inn over seg erkjennelsen av særtrekket ved menneskerettighetene, nemlig at de i motsetning til andre faktorer som påvirker vår forståelse av makt og demokrati utgjør normer som etter sitt innhold skal danne utgangspunkter og sette grenser for politisk styring og rettsanvendelse. Slik sett kan ikke menneskerettighetenes inntog i den norske samfunns- og rettsdebatten være gjenstand for en ren hensiktsmessighetsdebatt av samme type som for andre lover, slik Maktutredningen legger opp til.

Denne manglende vektleggingen av menneskerettighetenes særstilling i en demokratisk rettsstat har allerede fått negative følger, noe utviklingen etter Maktutredningens sluttrapport ble fremlagt har vist. I 1999 anmodet et enstemmig Storting regjeringen om å inkorporere FNs Kvinnekonvensjon i norsk lovgivning. Regjeringen ved Barne- og familieminister Laila Dåvøy har uttalt at ”den ser det som mest naturlig” at Kvinnekonvensjonen innarbeides i den alminnelige lovgivningen (pressemelding 3. mars 2004), og at den ikke bør inkorporeres på lik linje med de konvensjoner som allerede er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2. Justisdepartementet uttalte i høringsrunden til spørsmålet om valg av gjennomføringsform for Kvinnekonvensjonen at: ”Inkorporasjon bidrar til rettsliggjøring av politiske spørsmål, jf. NOU 2003: 19 Makt og demokrati, kapittel 6. Dette taler for å utvise en viss forsiktighet”. Dette synet ble også delt av Regjeringsadvokatembetet i samme høringsrunde. Det er bekymringsfullt at synspunkter om at menneskerettigheter er problematiske fordi de begrenser flertallets handlingsrom legitimeres i Maktutredningens vurderinger av menneskerettighetenes påståtte problematiske aspekter.

Begrepene ”makt” og ”demokrati”

Maktutredningen slår fast at rettsvesenet og domstolene har fått ”større makt” bl.a. gjennom menneskerettighetenes inntog i det norske samfunnslivet (Sluttboken kapittel 7) og det sies at rettigheter ”begrenser handlingsrommet for flertallsvedtak i folkevalgte organer” (Sluttrapporten s 30). Slike og lignende utsagn gir uttrykk for en bestemt forståelse av begrepene ”makt” og ”demokrati”, kort fortalt hvor definisjonen av makt foretas ut fra myndighetenes, særlig lovgivende og utøvende myndighetsorganers, ståsted, og hvor ”demokrati” mer eller mindre forstås som ensbetydende med flertallsstyre.

En slik forståelse er ikke holdbar. Rettighetspolitikk og rettslig menneskerettighetsargumentasjon handler om muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse. Menneskerettighetene danner grunnlag for styrking av det sivile samfunns synspunkter i samfunnslivet, og det er en nødvendig komponent i samfunnets demokrati- og maktforståelse.

Maktutredningens fremstilling av et truet folkestyre uttrykker en ensidig forståelse av hva demokratiet dreier seg om. Maktutredningen ser ut til å legge til grunn en formell demokratiforståelse, hvor det sentrale ved demokratiet er frie valg på lovgivende forsamlinger og et uinnskrenket flertallsstyre. En rekke demokratimodeller utarbeidet og utviklet innenfor flere disipliner forteller oss at beskyttelsen av menneskerettighetene er en nødvendig komponent i et moderne demokrati, og at menneskerettighetsargumentasjon, også i rettslivet, må sies å være en styrking snarere enn en forvitring av demokratiet. Maktutredningen har i sine konklusjoner ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over seg denne materielle demokratiforståelsen, og dette må sies å være en vesentlig svakhet ved utredningen. Menneskerettighetenes kjerneområde er ivaretagelse av minoritetsinteresser mot flertallets, også det demokratisk valgte

flertallets, avvikende behov. Menneskerettighetene kan ikke fungere uten et demokrati, og demokratiet vil være illusorisk uten rettslig bindende menneskerettslige normer.

"Rettsliggjøring" på menneskerettighetenes område

Maktutredningen behandler menneskerettighetenes inntog i norsk samfunnsliv blant annet som en del av temaet "rettsliggjøring av politikken". Den ser utviklingen i retning av økt oppmerksomhet omkring menneskerettighetene som uttrykk for maktforskyvning dels fra nasjonale myndigheter til internasjonale organer og dels fra folkevalgte organer til domstolene. Det oppstilles tilsynelatende en konflikt mellom rett/rettssikkerhet/rettsliggjøring/rettighetspolitikk og folkestyre/flertallsstyre, hvor "folkestyret gjennom representative organer og flertallsvedtak blir svekket til fordel for rettighetspolitikk og rettsavgjørelser" (Sluttboken s 116).

Rettsliggjøring defineres slik (s 116):

"Rettsliggjøring innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver, at domstolers og andre rettslige institusjoners beslutningskompetanse øker på bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som rettskrav".

Det er god grunn til å etterlyse en klargjøring av Maktutredningens forståelse av fenomenet "rettsliggjøring". Det er også grunn til å kritisere den implisitte holdningen Maktutredningen legger til grunn om at rettsliggjøring er ubetinget negativt. For Maktutredningen ser det ut til at rettsliggjøring handler om at rettslige institusjoner "tar" makt fra politiske og administrative organer. Utredningen gir uttrykk for et verdensbilde der politikk og administrasjon er vesensforskjellig fra rettsliv.

Rettsliggjøring på menneskerettighetenes område, men også ellers, gir grunnleggende sett uttrykk for et vern i praksis om rettssikkerhet og rettsstatens fundamentale idé om at samfunnsregulering skal skje på grunnlag av håndhevbare lover. Vår samfunnsorden bygger på rettsstatens idéer. Rettsstaten er også en integrert del av vår demokratiforståelse. Mange menneskerettighetsstandarder gir uttrykk for betydningen av rettslige normer og rettslige institusjoner i samfunnet. Mange rettssikkerhetsgarantier er menneskerettigheter.

Det må etter SMRs oppfatning trekkes et klart skille mellom rettighetslovgivning generelt og menneskerettighetslovgivning spesielt. Sistnevnte form for "lovgivning" vil stort sett ha en annen normativ kraft enn andre rettigheter. Bruk av menneskerettighetsstandarder for domstolene vil derfor stille oss overfor andre problemstillinger fra et makt- og demokratiperspektiv enn hva tilfellet er for annen rettighetslovgivning. Dette perspektivet er ikke kommet frem i Maktutredningens arbeid.

Norske myndigheters lojale oppfølging av internasjonale overvåkingsorganers synspunkter på Norges folkerettslige forpliktelser må ses i et internasjonalt perspektiv. Norges lojalitet overfor det internasjonale menneskerettighetsarbeidet vil kunne bidra til økt respekt for menneskerettighetstanken også i andre land enn vårt eget. Menneskerettighetene er nedfelt i internasjonale konvensjoner. I fravær av internasjonal lovgivningsmakt er konvensjoner folkerettens viktigste instrument for regulering av mellomstatlige forhold. Den norske tilslutningen til viktige konvensjoner skjer etter behandling i Stortinget. Slike konvensjoner er et viktig demokratisk virkemiddel for å fremme visse verdier, også menneskerettigheter, på det internasjonale planet. Slike globaliseringsperspektiver burde etter SMRs mening vært behandlet av

Maktutredningen. De kunne ha nyansert øvrige synspunkter i utredningen på forholdet mellom nasjonal suverenitet og internasjonale organers makt.

Endelig mener SMR at Maktutredningen i for stor grad ser på menneskerettighetene som normer som kun forfekter individuelle særinteressers synspunkter og behov. De blir omhandlet som krav, heller enn minimumsstandarder eller kjøreregler for forholdet mellom offentlig og privat sfære. Internasjonale menneskerettigheter, også slik de er gjennomført på det nasjonale plan, er komplekse størrelser som ikke ensidig legger vekt på individuelle behov på bekostning av fellesskapets eller nasjonalstatens interesser. Tvert imot tar menneskerettighetene også hensyn til flertallets og de styrende myndigheters interesser og behov. Domstolshåndhevelse av menneskerettighetene må ses i lys av dette.

3 *Behovet for faglige analyser*

Maktutredningen kan ha rett i at menneskerettighetene innebærer utfordringer for tradisjonelle forståelser av begreper som makt, demokrati og rettsliggjøring, og at menneskerettighetsargumentasjon i ytterste konsekvens kan virke som en begrensning på flertallets handlings- og styringsmuligheter.

Maktutredningens behandling av menneskerettighetslovgivningen slik den kommer frem i sluttdokumentene er imidlertid ikke belagt gjennom empiriske studier eller omfattende analyser av hvorvidt menneskerettighetsargumentasjonen faktisk har medført endringer i konstellasjoner mellom flertallet og individene, nasjonale og internasjonale organer og politiske og rettslige institusjoner, selv om dette til dels ble tatt opp i delutredninger underveis i Maktutredningens arbeid. En kan med rette kritisere Maktutredningen for å ta det for gitt at negative konsekvenser av rettighetsargumentasjon i amerikansk politikk og rettsliv forutsettes å være relevant også for menneskerettighetenes betydning i Norge.

Menneskerettighetenes kjerneområde er vern om mindretallets og de svakes gruppers interesser overfor majoritetens makt. Menneskerettighetene, især de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene, har medført en ny forståelse av maktforholdet mellom offentlig og privat sfære. Dette skaper utfordringer for vår forståelse av makt og demokrati, som med fordel bør utforskes nærmere. Det er grunn til å nyansere det kritiske syn utredningen implisitt forfekter i sine konklusjoner.

Menneskerettighetene utgjør et sentralt instrument i reguleringen av forholdet mellom stat og individ. Forståelsen av suverenitet, folkestyre og rettsstat – og spenningene mellom dem – krever fornyet granskning, og svarene krever kritisk argumentasjon, særlig som følge av globalisering og europeisering. Maktutredningen har vist at det er et stort behov for dette.

Kunnskap er nøkkelen til makt. Dette gjelder også på menneskerettighetsområdet. En effektiv implementering av internasjonale menneskerettighetsstandarder i det norske samfunnet forutsetter ikke bare rettslig inkorporering men også faktisk etterlevelse. Både offentlige myndigheter og de privatpersoner som nyter beskyttelse etter menneskerettighetene har et stort behov for mer kunnskap om menneskerettighetene og deres betydning for deres hverdag.

Maktutredningens beskrivelser, vurderinger og konklusjoner har vist at det er god grunn til å ønske seg mer oppmerksomhet omkring de spørsmål som reises, og ikke reises, i

Maktutredningens sluttrapport, for så vidt gjelder menneskerettighetenes betydning i det norske samfunnet.

Universitetet i Tromsø

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 styringskjeden³⁰, 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 forvitne 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 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 tilstøtt 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.

³⁰ 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.

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.³¹ 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

³¹ NOU 2003:19, side 74f.

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 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.³² Andre advarer mot en slik utopi³³. 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.

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

³² David Held: "Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty". *Legal Theory*, 8:1-44.

³³ 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.

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.³⁴ 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 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

³⁴ 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.

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.”³⁵ “Urfolksforståelsen” reflekteres ikke bare i den samiske selvforståelsen. Historikere³⁶ 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 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.

³⁵ Ivar Bjørklund: *Fjordfolket i Kvænangen. Fra samisk samfunn til norsk utkant 1550-1980*, Universitetsforlaget 1985.

³⁶ Einar Niemi: *Politikken: Staten og minoritetene*. Foredrag ved symposiet “Tre stammers møte”, Universitetet i Tromsø, 13.-15.11.97.

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 Pettersen, 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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹

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 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 pengefondet

³⁷ Olof Pettersen: "Den siste maktutredningen?", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 20:351-362.

³⁸ NOU 2003:19, kapittel 14.2

³⁹ Lise Togeby et. al. *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtutredningen*. Aarhus Universitetsforlag, 2003.

(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.

Universitets- og høgskolerådet

Bakgrunn

Stortinget vedtok 11. desember 1997 at det skulle igangsettes en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998-2003. En forskergruppe fra universitetene i Oslo og Bergen avga innstilling 26. august 2003 der hovedtemaet var vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. Universitets- og høgskolerådet er en av høringsinstansene som er bedt om å avgi uttalelse innen 1. juni 2004.

Makt- og demokratiutredningen inneholder en beskrivende analyse av ulike utviklingstrekk knyttet til folkestyrets vilkår. Mandatet la ikke opp til en normativ vurdering av mer generelle utviklingstrekk i samfunnet, der vilkårene for folkestyret også vurderes i forhold til andre viktige forhold. Det ble heller ikke vurdert hvordan makt- og demokratiforholdene i Norge burde være. I den politiske oppfølgingen av utredningen vil fokuset dreies mer mot slike forhold.

Høringsinstansene er bedt om:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredningen gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforholdene 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.

Generelle kommentarer

Universitets- og høgskolerådet vil avgrense denne høringsuttalelsen til forhold som har betydning for makt- og demokratiforholdene sett i forhold til universitets- og høgskolesektoren i Norge. Universitets- og høgskolerådet vil spesielt kommentere de kapitler som omhandler folkestyrets forvitring og politikkens retrett, kjønnsnærhet i likestillingslandet og innvandreres møte med Norge.

”Folkestyrets forvitring og politikkens retrett”

Utredningen viser til at den mest sentrale endringen av maktforholdene i Norge er at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre er i tilbakegang. Regjeringens makt svekkes gjennom en omfattende statlig reformprosess. Utviklingen generelt viser en tilbaketrekning av politiske organers løpende beslutningsmakt gjennom en statlig reformprosess som innebærer markedsretting, fristilling og privatisering av statlige oppgaver.

Denne utviklingen skjer også langt på vei i universitets- og høyskolesektoren (uh-sektoren). Eksempler på dette ser vi gjennom et økende antall privatskoler, tiltakende diskusjon om skolepenger og en mer produksjonsbasert finansieringsmodell.

Men vi finner også eksempler på at en slik utvikling som beskrives i maktutredningen kan bremses opp. Et statlig oppnevnt utvalg, det såkalte Ryssdalutvalget foreslo i NOU 2003:25 en ny lov om universiteter og høyskoler. Et av forslagene var en endring av den statlige styringen av høyere utdanning der, flertallet gikk inn for at universiteter og høyskoler burde organiseres som selveiende institusjoner. UHR skrev følgende om dette forslaget i sin høringsuttalelse:

”Endring av institusjonenes tilknytningsform i tråd med flertallets forslag vil etter UHRs mening føre til økt markedspress og på lang sikt kunne true de mindre institusjonenes eksistens. UHR er også skeptisk til påstanden om at flertallets forslag om omdanningen til selveiende institusjoner vil gi institusjonene ”fristilling fra staten”, og tror ikke en slik omdanning vil gi så stor frihet som det gis inntrykk av.

Lovformuleringene i flertallsforslaget tillegger staten rett til allmenn regulering gjennom lov og forskrift, samt muligheten til å styre de statlige institusjonene gjennom bl.a. økonomiske bevilgninger, gjennom hvilke vedtekter som godkjennes for institusjonen og ved å beholde tilsynsmyndighet.”

”Universitets- og høyskolerådet mener prinsipielt at statens ansvar for høgre utdanning og forskning skal videreføres. Det må forutsettes at staten setter overordnede nasjonale mål for utdanning og forskning, og bevisst bruker strategiske styringsmidler som lover, regelverk og finansiering av statlig eide institusjoner for å nå disse målene. Tilknytningsformen for de statlige institusjonene må derfor være slik at den sikrer statlige myndigheter egnede redskaper for overordnet styring av og kontroll med virksomheten, samtidig som den enkelte institusjons autonomi i faglige spørsmål opprettholdes og videreføres. Institusjonene må også gis det handlingsrom som er nødvendig for at de skal kunne ta et reelt ansvar for egen virksomhet og velge løsninger som er tjenlige ut fra den enkeltes formål og spesielle forutsetninger.”

(Høringsuttalelse fra Universitets- og høyskolerådets styre, 21. januar 2004)

Regjeringen varslet senere at den ikke vil følge opp forslaget fra Ryssdalutvalget om en fristilling av uh-sektoren, men at Regjeringen i stedet ville foreslå overfor Stortinget å opprettholde dagens organisasjonsform, der institusjonene er forvaltningsorganer med særlige fullmakter. Med dette vil Regjeringen, etter UHR sitt syn fortsatt ha det overordnede og nasjonale ansvar for høyere utdanning og forskning. Høyere utdanning vil dermed fremdeles være et offentlig ansvar, noe UHR ser som viktig for å sikre god arbeidsdeling institusjonene imellom, god kvalitet på utdanningen og ikke minst lik rett til utdanning for alle, gjennom at det ikke kreves skolepenger.

Uh-sektoren er fortsatt underlagt politisk styring og de politiske organer har fortsatt løpende beslutningsmakt. Men UHR mener at i en tid der markedstenkningen har blitt tydeligere i akademia, må institusjonene verne om de verdier og tradisjoner som kjennetegner institusjonenes egenart. Dette er krevende og det må både fokuseres på samfunnets behov for verdiskaping og den betydning utdanning og forskning har for utvikling av demokrati, velferd og kultur.

”Kjønnsmakt i likestillingslandet”

Utredningen viser til at politikken er en arena hvor likestillingen har kommet langt i Norge, og at norske kvinners deltakelse i arbeidslivet er svært høy sammenliknet med de fleste vestlige land utenfor Norden. Men fortsatt er det dobbelt så mange menn som kvinner på Stortinget og Norge har et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Utredningen viser også til eliteundersøkelsen der kjønnsfordelingen innen forvaltning, akademia og media lå omtrent på landsgjennomsnittet med 15 prosent kvinner og 85 prosent menn. I justissektoren, kirken, forsvaret og næringslivet var mannsdominansen 90 prosent eller mer.

UHR ønsker et økt fokus på likestilling innenfor akademia. Særlig er kvinner underrepresentert i vitenskapelige stillinger jo høyere opp i stillingssystemet man

kommer. Fremdeles er kun ca. 14 prosent 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 academia må være et mål, men at det er et komplisert mål som krever en rekke ulike tiltak. UHR har engasjert seg i en nyopprettet nasjonal komité for integrering av likestilling i universitets- og høyskolesektoren (kvinner i forskning). UHR har fått sekretariatsansvaret for komiteen, som skal være i virksomhet fra 2004-2007. Komiteens mål er å støtte og gi anbefalinger om tiltak som kan bidra til integrering av likestillingsarbeidet i universitets- og høyskolesektoren og dermed til økt likestilling.

Hvordan man skal oppnå økt likestilling må også identifiseres av institusjonene selv. UHRs komité for kvinner i forskning vil stimulere til dette, men vil samtidig gi råd til Utdannings- og forskningsdepartementet om hva som bør være sentrale statlige virkemidler hvis målet om økt likestilling skal nås. UHR vil derfor følge arbeidet i komiteen og videreformidle de tiltak som foreslås for å bedre likestillingen i academia. Det vil bidra til at universitetene, høyskolene og forskningsinstituttene bedre enn i dag reflekterer mangfoldet i befolkningen og sikrer seg de beste talentene blant begge kjønn.

”Innvandrerens møte med Norge”

Utredningen nevner ikke eksplisitt innvandreres deltakelse i høyere utdanning. En vanlig antagelse er at de med ikke-vestlig bakgrunn har lavere deltakelse i høyere utdanning enn de med vestlig bakgrunn. Men forskningen på innvandrere og deres rekruttering til høyere utdanning er i startfasen⁴⁰.

Hittil er det to sentrale trekk som peker seg ut. For det første er det vanskelig å kartlegge innvandrernes utdanningsnivå. Mange innvandrere har tatt utdanning som er ukjent både kvalitetsmessig og nivåmessig i andre land og mange er flyktninger og kommer til Norge uten nødvendig dokumentasjon på sin utdanningsbakgrunn. Dette medfører stor usikkerhet om utdanningsnivå både for innvandrere fra vestlige og ikke-vestlige land. For det andre er det anslått at utdanningsnivået blant innvandrere fra ikke-vestlige land er lavere enn blant norske personer og innvandrere fra vestlige land. Men studier av rekrutteringen til høyere utdanning viser at den er lavere blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, enn blant etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn⁴¹. Dette vitner om en stigende utdanningsorientering i fremtiden for innvandrere i Norge.

UHR mener det er viktig å sikre deltakelse fra innvandrere, både som studenter og forskere ved våre universiteter og høyskoler. For å oppnå lik rett til utdanning for alle grupper, virker det hensiktsmessig å satse på sosialt utjevnerende tiltak heller enn særlige tiltak for innvandrere. På den måten kan en nærme seg det politiske målet om lik rett til utdanning, uten å iverksette tiltak som kan virke stigmatiserende på enkelte grupper.

Universitets- og høyskolerådet mener også at dette er enda et argument for at de offentlige utdanningstilbudene skal opprettholdes, ved at det gis lik rett til utdanning for alle. Dette vil virke sosialt utjevnerende for hele befolkningen.

⁴⁰ Marianne Dæhlen, Samfunnsspeilet nr. 2, 2001, Rekruttering til høyere utdanning: Sosial bakgrunn betyr mer enn innvandrerbakgrunn

⁴¹ Berit Lødding, Rapport 1/2003: [Ut fra videregående](#) : Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet

Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon

UHO har vurdert Makt- og demokratiutredningen og hatt den til høring blant våre medlemsforbund. Deres synspunkter er innarbeidet i dette høringssvaret.

Høringsinstansene er 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.

UHO har følgende kommentarer:

Forslag - Likelønnskommisjon

Likestillingen tilhører feltet for de gode intensjoner, men det er et prinsipp som ofte viker, slås det fast i innledningen til kap 8 i NOU.

I boka "Menn imellom" fra Makt- og demokratiutredningen omtaler Hege Skjeie og Mari Teigen en rekke forhold knyttet til likelønn, dvs ulikelønn. Forfatterne setter et kritisk søkelys på det norske forhandlingsregimet og systemet for lønnsdannelse, og mener dette er med på å hindre likelønn.

Likestillingsloven slår fast at det skal være lik lønn for arbeid av lik verdi. Til tross for dette er det langt igjen til likelønn i Norge. Utdanning, kompetanse og ansvar verdsettes ulikt.

Kvinner i heltidsstilling tjente i 2003 i gjennomsnitt 86% av menn i heltidsstilling. Denne forskjellen har holdt seg tilnærmet konstant i en årrekke. For grupper med høgre utdanning er kvinners lønn om lag 80% av menns lønn.

Det er sammensatte og forskjellige årsaker til ulikelønn. Likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinnelederte yrkesgrupper i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren.

Den systematiske verdsettelsesdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak – et krafttak for likelønn.

Vi viser i denne sammenheng også til statsminister Bondeviks uttalelser i november 2003: "Det virker som dagens oppgjørsform er ikke i stand til å gjøre noe med likelønn" og "Innenfor likelønn har vi ikke oppnådd resultater" (Aftenposten 21. november 2003).

UHO foreslår at regjeringen setter ned en likelønnskommisjon. 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.

Generelle kommentarer

UHO har som utgangspunkt at endringer i samfunnet har ført til at makt og demokrati utøves annerledes enn før. Dette er naturlig, og noe som kjennetegner alle samfunn og tider. Endringene kan oppleves og/eller være positive eller negative. UHO mener det er viktig å ha et åpent blikk for hva som er innholdet i endringene. Det er nødvendig å etterstrebe en balansering av spenningene mellom det nye og det gamle. Dette krever både en analytisk tilnærming og kritisk distanse.

UHO mener Makt- og demokratiutredningen gir en god beskrivelse av mange av endringene som har skjedd. Samtidig vil vi påpeke at det er viktig ikke å betrakte gårdsdagens system som "det perfekte" eller "det virkelige" demokrati. Individuelle rettigheter har tradisjonelt vært for dårlig sikret, enten det gjelder kvinners eller ulike minoriteters rettigheter. UHO ser derfor framveksten av et mer internasjonalt rettsvern for enkeltmennesket, forankret i menneskerettighetserklæringen og internasjonale konvensjoner, som et viktig bidrag til et moderne demokratisk samfunn. Dette er en klar styrking av demokratiet i vårt samfunn. UHO ser utviklingen av nye demokratiformer som utfyllende, ikke konkurrerende med de mer tradisjonelle formene i folkestyret

UHO mener det er en riktig beskrivelse at folkestyret forvitrer og at politikken er på retrett. I sluttrapporten gis det blant annet følgende beskrivelse av folkestyrets forvitring:

- Den politiserte statens retrett innebærer at politisk ledelse mister makt, men de sitter likevel med ansvaret. Fristilte etater og markedsrettede selskaper får derimot tilført makt, men de sier fra seg ansvar. Dermed er rollefordelingen mellom politikk og forvaltning blitt mer uklar.
- Forvaltningsreformer innebærer at utøvelse av politisk skjønn er trukket vekk fra regjeringen og over til forvaltning, etatsledelse, fristilte selskaper, uavhengige styringsorganer og statlige tilsyn.
- Kommunene har blitt tvunget til å forvalte offentlig ressursmangel, og lokalpolitikere får vanskeligheter med å begrunne sin virksomhet overfor befolkningen.
- Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra.
- Framveksten av New Public Management svekker folkestyret, ikke minst i kommunesektoren.

UHO synes ovennevnte er en god beskrivelse. Vi synes ikke minst at det er svært viktig å vise at denne utviklingen er problematisk sett fra et demokratisk perspektiv. Politikere har trukket seg tilbake og fraskrevet seg ansvar fra flere avgjørelser ved å delegere myndighet. Dette skjer både fra nasjonale myndigheter og ved at administrasjonen i flere kommuner får delegert beslutningsmyndighet. Når oppgaver og myndighet ikke følges opp med økonomi, blir manglene i offentlig forvaltning i økende grad definert som et økonomisk problem både av sentrale politikere og i den offentlige debatten. Konsekvensen er et krav om bedre økonomistyring og strammere budsjetter. Slik blir en utvikling med økende skiller mellom privat overflod og offentlig fattigdom forklart som et i stor grad teknisk problem, framfor at en annen omfordeling av godene blir vurdert.

For UHO ser det ut til at rollefordelingen mellom politikk og forvaltning pulveriseres. En gir seg ut for å være tilhenger av lokaldemokratiet, men lager system slik at rådmannen får for mye makt, og der styring, administrasjon og regler for lojalitet blir "fanen" for hver kommune.

Maktforskerne slår fast at massemediene er blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. De er også blitt viktigere i kampen om økonomisk makt. Mediene er blitt mer politisk uavhengige, både i forhold til partier og politiske institusjoner. Med private eiere er mediene blitt mer avhengige av økonomien og markedet. For kommersielle eiere er inntjening det viktigste målet. Dette setter den redaksjonelle friheten under press. Både i Norge og internasjonalt er det en tendens til at færre og større mediekonserner eier et større antall medieprodukter. De store mediekonsernene har i økende grad kontroll over hele prosessen fra produksjon til distribusjon. Mediene er viktigere i kroning og detronisering av politiske og andre ledere. En redigert offentlighet krever at politikere og andre aktører tilpasser seg en journalistisk form og utnytter medienes særtrekk når de søker innflytelse.

Enkelte hovedområder

UHO vil videre begrense våre kommentarer til tre hovedområder:

- Velferdsstaten
- Den norske modellen i arbeidslivet
- Likestilling, minoriteter og menneskerettighetsutvikling

Velferdsstaten

I utredningen omtales velferdsstatens omforming som en prosess der den politiske støtten til universale velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private forsikringsordninger i trygde- og velferdssystemet blir lavere. Dette uttrykker en form for individualisering som bryter opp de kollektive løsningene. Samtidig har presset mot velferdsstaten økt fordi befolkningens krav og forventninger overstiger de offentlige bevilgningene. Kommunene har fått trangere økonomiske rammer i rollen som iverksetter av statlig politikk. Velferdens pris illustreres med en beskrivelse av hvordan velferdsstatens lavtlønnede omsorgsreservoar bærer ekstra byrder når budsjettene er utilstrekkelige og ansvaret for prioriteringer og drift delegeres nedover i systemet til den enkelte omsorgsarbeider.

UHO kjenner seg godt igjen i den beskrivelsen som gis, og ser det som viktig at denne virkeligheten blir bedre kjent.

Omformingen knyttes i utredningen først og fremst til krisen i lokaldemokratiet. Vi vil også framheve de negative konsekvensene for kvaliteten i velferdsstatens tjenester, og faren for sviktende oppslutning om et godt offentlig velferdssystem.

Sluttrapporten skriver også at den politiske støtten til universelle velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private forsikringsordninger i trygde- og velferdssystemet blir lavere. Det uttrykker en form for individualisering som bryter opp kollektive løsninger. Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten, samtidig som staten avgrenser kommunenes økonomiske rammer. Nye forvaltningsreformer har også ført til sentralisering i kommunene. Krav om effektivisering av offentlige tjenester gir ledelsen større ansvar for at hver budsjettkrone brukes så hensiktsmessig som mulig. Dette fører i sin tur til at de som jobber i førstelinjen møtes med flere krav fra de på toppen og får *mindre innflytelse over sin egen arbeidsplass*. I tillegg har presset mot velferdsstaten økt fordi befolkningens krav og forventninger overstiger de offentlige bevilgningene. Den statlige rettighetslovgivningen har bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav. Kommunenes ansvar for de nye tjenesteytelsene har ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelige økte ressurser. Under trykket av knappe budsjetter blir kravet om økt

velferd møtt med forsøk på økt effektivitet. Det innebærer permanente krav om omorganiseringer, rasjonalisering og nye styringsprinsipper.

UHO synes denne beskrivelsen er treffende. Vi tror blant annet at omtalen av velferdsstatens førstelinjetjeneste har fanget opp den virkelighet mange ansatte opplever. Førstelinjetjenesten opplever helt konkret misforholdet mellom ambisjoner og realiteter. Påpekningen av hvordan dette presset virker utmattende og tøyser de ansattes ansvarfølelse og samvittighet. Her kunne vi skyte inn at denne situasjonen ikke bare omfatter sosial og helse, men kan også være dekkende på utdanningsområdet.

Det har til nå vært begrenset interesse i forskningen for hvilke reaksjoner arbeidstakerne har på omstilling de siste 10 til 15 årene. Arbeidsmiljø og helsekostnader synes å være lite synlig i moderniseringsdebatten. Derfor er det positivt at sluttrapporten har fokusert på velferdsstatens førstelinjetjeneste.

Selv om UHO støtter den skeptiske holdningen til individuelle rettigheter og private aktørers rolle i en god velferdspolitik, mener vi det er nødvendig å nyansere dette noe. Økte individuelle rettigheter som pasientrettigheter er svært viktige også i en demokratisammenheng, det gir den enkelte økte muligheter til å påvirke viktige sider ved egen livssituasjon. UHO ser på økte individuelle rettigheter i kombinasjon med sterkere tilsynsorganer som en styrking av både demokrati og kvalitet i velferdssamfunnet. UHO vil også peke på at private ikke-kommersielle aktører spiller en viktig rolle i utvikling og drift av mange av velferdsstatens tjenester. I helsevesenet har private aktører alltid spilt en stor og viktig rolle. Det samme gjelder private barnehager. Vi vil peke på at det ligger en utfordring i å finne fram til mekanismer som skaper et godt samspill mellom de ulike aktørene innefor rammen av et offentlig velferdssamfunn.

Prioriteringsspørsmålene de nesten ubegrensede mulighetene reiser er lite omtalt i NOU-en. UHO mener en sterkere vekt på prioriteringsspørsmål er en forutsetning for å kunne bevare et sterkt velferdssamfunn. Det innbefatter også hvilke tjenester som skal være et offentlig ansvar og hvilke som bør ivaretas av private.

Den norske modellen i arbeidslivet

Maktutredningen viser til at mens den parlamentariske styringskjeden er svekket i alle ledd og valgkanalen er snevret inn, har andre kanaler for deltakelse og påvirkning videt seg ut. Den generelle politiske interessen er ikke redusert gjennom de siste tretti årene, men den kanaliseres i større grad gjennom saksrettede aksjoner og andre former for deltakelse enn partipolitikk og brede medlemsorganisasjoner. Den korporative kanalen, gjennom organisasjonsdeltakelse, råd og utvalg, har vært et alternativ til folkevalgte organer som kanal for påvirkning. De organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv står fremdeles sterkt, men omfanget av korporative organer er betydelig redusert. Til tross for at antall styrer, råd og utvalg har gått ned, er det en side ved korporatismen som ikke har tapt i betydning. Den befinner seg i skjæringspunktet mellom arbeidsliv, politikk og velferdsstat, og er knyttet til lønnsdannelsen og lønnsoppgjør. Den norske modellen for arbeidslivet er preget av omfattende organisering, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

UHO finner omtalen dekkende, og mener den norske modellen for arbeidslivet representerer en viktig kanal for deltakelse og påvirkning som det er viktig å bevare og videreutvikle også i en ny tid.

Det gis også en omtale av solidaritetsalternativet slik det ble praktisert fram til slutten av 90-tallet. Det hevdes at utviklingen i slutten av 1990-årene demonstrerte en økende ustabilitet og avmakt i systemet for lønnsforhandlinger. Videre hevdes det at det var koalisjonen mellom LO og NHO som i sin tid frambrakte lønnsutjevning, og at de har sørget for at systemet er blitt opprettholdt. Det sies videre at opprøret mot utjevning blant arbeidstakere med høy utdanning i offentlig sektor har skapt betydelige spenninger i det norske systemet for lønnsforhandlinger.

UHO mener dette kun gir en del av bildet og underslår ”det demokratiske underskudd” som lå i at det kun var en liten del av arbeidslivet, representert gjennom LO og NHO, som fastla rammene og prinsippene for hele arbeidslivet. Utvidelsen av det inntektspolitiske samarbeidet til å omfatte alle hovedorganisasjonene er en styrking av demokratiet som med fordel kunne vært omtalt bredere. Frontfagsmodellen har fremdeles en sterk og framtreddende posisjon. Den representerer etter UHO sin oppfatning et problem så lenge den oppfattes på en snever måte der fagbevegelsen i offentlig sektor får lite handlingsrom fordi rammene settes på forhånd. Opprøret som kom fra utdanningsgruppene mot LO/NHO-regimets lønnspolitikk var ikke et opprør mot utjevning, men et opprør mot en mangeårig mindrelønnsutvikling for utdanningsgruppene, spesielt i offentlig sektor.

Dette opprøret skyldes ikke minst et engasjement for likelønn. Det norske samfunnet har fortsatt langt igjen til likelønn. Den største likelønnsutfordringen er knyttet til lønnsforskjellene mellom typiske kvinnedominerte yrker i offentlig sektor og mannsdominerte yrker i privat sektor. Denne verdsettingsdiskrimineringen sementeres av dagens forhandlingsmodell og tendensen til å la større deler av lønnsdannelsen skje lokalt på den enkelte virksomhet. Partene i arbeidslivet vil ikke alene kunne tette det store gapet mellom de kvinnedominerte og mannsdominerte yrkesgruppene.

I boken "Makt og demokrati i arbeidslivet" av Engelstad, Svalund, Hagen og Storvik er blant annet medbestemmelse omtalt. Maktforskerne konkluderer med at:

- I internasjonal målestokk har norsk fagbevegelse en sterk stilling. Partssamarbeidet bygger på lange tradisjoner og preges av vel etablerte roller. Systemet er stabilt med hensyn til medlemstall og dekningsgrad.
- Tariffavtalen er kjernepunktet i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ansattes rett til innflytelse og medbestemmelse reguleres i stor grad gjennom partenes rettigheter i hovedavtalene.

Dette er positivt og representerer et viktig kjennetegn ved det norske demokratiet. Likevel vil UHO advare mot en tro på at trepartsamarbeidet fungerer godt nok. UHO mener det er flere svakhetstegn ved utøvelsen av dette, og hvorvidt dette skal leve videre er avhengig av aktiv innsats fra alle tre parter. Ny-liberalistiske holdninger internasjonalt påvirker også forholdene i Norge og fremmer ikke demokratiet.

Forskerne skriver videre blant annet:

- De siste tiårene har det skjedd endringer i legitimeringsgrunnlaget for ansattes innflytelse. Oppmerksomheten har skiftet fra innflytelse som en demokratisk rettighet til innflytelse som produktivitetsfaktor.
- Den enkeltes innflytelse over egen arbeidssituasjon er blitt større, men presset utenfra er blitt sterkere og muligheten til å motstå/håndtere presset er mindre. Representativ deltakelse i besluttede organer er styrket, men disse organene har fått mindre å si. Betydningen av partssamarbeidet er med andre ord blitt mindre

på de områder som setter rammer for arbeidstakernes muligheter for utfoldelse og innflytelse.

- Ansvar for utførelsen av egne arbeidsoppgaver innebærer uten tvil også økt innflytelse i arbeidssituasjonen. Ansvar er imidlertid en individuell form for innflytelse som i liten grad representerer et alternativ til ledelsens prioriteringer.
- Mindre vekt legges på tradisjonelle verdier som medbestemmelse og rettferdig fordeling.

UHO er kritisk til flere av disse endringene. Vi vurderer formell medbestemmelse som en svært viktig kanal for å få innflytelse, særlig på nivåer som praktiserer den mest. Utdanningsforbundet har gjennomført en intern undersøkelse om makt og innflytelse (se vedlegg). Denne viste bl.a. at mange lokallagsledere opplevde at omorganisering til tonivåkommuner utgjorde et hinder for blant annet medbestemmelse. Et problem er at det kan være vanskelig å vite hvem fra arbeidsgiversiden som har ansvaret for å ivareta medbestemmelsen. Etter UHOs erfaring er dette representativt for lokale tillitsvalgte generelt i offentlig sektor. Vi vil også i denne sammenheng peke på at våre erfaringer viser at det også er et stort problem at de som har det politiske ansvaret (kommunestyret) svært ofte ikke er bevisst sin rolle som arbeidsgiver.

I den samme boka hevdes det at arbeidstakerne har fått økt sin mulighet til å ta ansvar og ha innflytelse over sin egen arbeidssituasjon. Av andre konklusjoner fra denne boken kan blant annet nevnes:

- Ansatte i offentlig sektor styres i større grad enn ansatte i privat sektor gjennom rutiner.
- Ansatte i kommune og stat opplever i større grad enn ansatte i privat sektor at de ikke har tid til å utføre arbeidet skikkelig, og at kravene til å mestre nye oppgaver er for store.
- Ansatte i staten har små muligheter til å bestemme over utførelsen av arbeidsoppgavene, sammenlignet med privat sektor.

UHO hadde ønsket at flere av konklusjonene fra denne boken var synliggjort i sluttrapporten

Likestilling, minoriteter og menneskerettighetsutvikling

Norge er kjent som et land der likestillingen mellom kvinner og menn er kommet langt. Mange innenfor og utenfor landets grenser har sett på Norge som et eksempel for andre og vært stolte over å være "*verdensmestre i likestilling*". Maktutredningen har stilt kritiske spørsmål ved riktigheten av denne selvoppfatningen. Selv om oppslutningen om likestilling er stor og kvinner og menn formelt har like rettigheter og muligheter til å ta de samme valgene, består store forskjeller mellom kjønnene i arbeidsliv og omsorgsarbeid, i inntekt, i makt og politikk. Og selv om likestilling er akseptert som et mål, er det et mål som ofte må vike for andre hensyn. *Likestillingen har vikeplikt*, sies det i en av Maktutredningens publikasjoner. De harde fakta viser at det er langt igjen på mange områder. Det er også grunn til å spørre om de tradisjonelle virkemidlene vil føre til målet.

Både i Norge og i andre land rettes det stadig større oppmerksomhet mot andre likestillingsutfordringer i samfunnet enn likestilling mellom kvinner og menn. Det utvidede likestillingsperspektivet får et bredere menneskerettighetsperspektiv ved at flere grupper trekkes inn. Bakgrunnen for dette ligger i en erkjennelse av at ulikhet og undertrykking følger mange dimensjoner, ikke bare kjønn. Norge har blitt et mer pluralistisk samfunn med en befolkning med større bredde i holdninger og verdier enn

før. Flere livsstiler er gradvis blitt akseptert, og de kulturelle uttrykkene er blitt mer mangfoldige. Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn er en fundamental menneskerettighet. Forankringen av individuelle rettigheter i et internasjonalt lovverk er en betydelig styrking av arbeidet mot diskriminering og utestenging, som er selve motsatsen til makt og demokrati.

Mer pluralistiske likestillingsinteresser gjør det utfordrende å sørge for at likestilling mellom kjønn ikke drukner i de nye likestillingsutfordringene. UHO mener utfordringen er å sørge for at tradisjonelle likestillingsspørsmål ikke blir nedprioritert i konkurranse med andre og nye områder. Samtidig må de nye legitime likestillingsinteressene ivaretas. Dette vil kreve at alle kanaler for makt og innflytelse tas i bruk, både de gamle og de nye som Maktutredningen peker på i sine framstillinger av makt- og demokratiforholdene.

Områder som ikke er dekket opp i sluttrapporten

Selv om UHO i stor grad mener at sluttrapportens analyser er dekkende for å beskrive samfunnsutviklingen, synes vi det er områder som ikke er godt nok løftet fram i Makt- og demokratiutredningen. I første rekke gjelder dette:

- Flere eksempler i den senere tid kan trekkes fram på at lojalitet i økende grad brukes av arbeidsgiver som en styringsmekanisme på en måte som er i strid med grunnfestede rettigheter. Enkelte steder blir det forsøkt å begrense retten til å gi uttrykk for sine synspunkter og til å organisere seg hvor man vil for noen ledergrupper.
- Fra mange hold blir det trukket fram at vi lever i et kunnskapssamfunn. Makt- og demokratiutredningen synes ikke å være enig i en slik beskrivelse, i alle fall har ikke kunnskapssamfunnet noen sentral plass eller analyse i rapporten. Vi savner en grundig analyse av i hvilken grad og på hvilken måte vårt samfunn er et kunnskapssamfunn, samt hvilke konkrete konsekvenser dette har for makt- og demokratiforhold.
- Utdanningsområdet synes ikke å være særskilt fokusert i utredningen. Dette er litt overraskende både ut i fra den økte vektleggingen dette området generelt tillegges. UHO vil peke på at skolen er en av de institusjonene som mest eksplisitt forbereder barn og unge på deres rolle som samfunnsborgere og dermed som deltakere i demokratisk politisk virksomhet.
- I Norge kan det virke som om fagforeninger i liten grad har blitt anerkjent som bærere av særegne kvaliteter eller arbeidsformer. Fagforeninger har en viktig rolle som arena for samfunnsengasjement. Medlemskap i en fagforening er fortsatt den vanligste formen for deltakelse i en organisasjon i Norge. Det er derfor grunn til å tro at organisasjonspraksis i fagforeninger på den måten har satt standarder for hele organisasjonslivet.
- Det internasjonale får større betydning for det nasjonale synes å være en konklusjon fra Makt- og demokratiutredningen. Vi savner imidlertid her en mer grundig analyse av hvordan samspillet mellom det nasjonale og det internasjonale arter seg. I hvilken grad begrenser eller påvirker internasjonale forhold det som skjer på nasjonale politikkområder? Handel med utdanningstjenester er ett eksempel på tendenser til at velferdstjenester generelt i internasjonale sammenhenger blir vurdert som handelsvare.

UHO vil avslutningsvis peke på to momenter som vi synes er viktig i oppfølgingen av Makt- og demokratiutredningen:

Debatt

Hovedkonklusjonene fra Makt- og demokratiutredningen om folkestyrets forvitring må utfordre folkevalgte politikere på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Vi forventer at konklusjonene fra sluttrapporten får en grundig og skikkelig diskusjon. Ikke minst må dette være tilfelle for Stortingets behandling. Det vil også være viktig at makt- og demokratiforhold løpende blir debattert i offentligheten, og ikke bare diskuteres når en maktutredning er under arbeid.

Videre forskning

Makt- og demokratiutredningen har resultert i en i stor mengde god og relevant forskning. Det er viktig at det fortsatt forskes videre på makt- og demokratiforhold og at denne innsatsen er betydelig. UHO vil trekke fram noen områder der vi synes det er behov for forskning relatert til et makt- og demokratiperspektiv:

- Utdanning og kunnskapssamfunnet
- Likestilling
- Fagforeningenes rolle i et demokratiperspektiv
- Medbestemmelse
- Konkrete konsekvenser av omstillinger, omorganiseringer og modernisering av offentlig sektor
- Samspillet og påvirkningen mellom det internasjonale og det nasjonale

Vi legger ved en redigert utgave av en intern undersøkelse fra Utdanningsforbundet om makt og innflytelse. UHO mener den kan ha relevans til flere områder i Makt- og demokratiutredningen.

Vedlegg: Utdanningsforbundets interne undersøkelse om makt og innflytelse

Høsten 2003 ble det gjennomført en undersøkelse om Utdanningsforbundets eksterne makt og innflytelse. Fire fra organisasjonens sentralstyre og samtlige fylkesledere ble intervjuet. I tillegg ble et eget spørreskjema sendt ut til 110 lokallagsledere og samme antall arbeidsplassstillitsvalgte. Svarprosenten var 82 for lokallagsledere og 66 for arbeidsplassstillitsvalgte. Undersøkelsen viste blant annet følgende om de tillitsvalgtes opplevelse av egen makt og innflytelse:

- Et flertall av tillitsvalgte på alle nivåer var av den oppfatning at Utdanningsforbundet har stor makt. Andelen steg fra arbeidsplassstillitsvalgte til lokallagsleder, og derfra opp til fylkesleder og sentralt tillitsvalgte.
- De sentralt tillitsvalgte mente at organisasjonen framstår tydeligere og med større tyngde høsten 2003 sammenlignet med to år tidligere. Et flertall av fylkeslederne var av den oppfatning at organisasjonen er blitt styrket. Blant lokallagslederne var det et flertall som mener at organisasjonen har like mye makt.
- Både sentralt tillitsvalgte og fylkeslederne ga klart uttrykk for at myndigheter og arbeidsgiver er langt tøffere enn hva tilfelle var tidligere.
- Både sentralt tillitsvalgte og fylkeslederne mente at makt og innflytelse er størst innenfor lønns- og arbeidsvilkår, med utdanningspolitikk på andreplass. Lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte uttrykte at de har størst makt og innflytelse knyttet til arbeidsmiljø og pedagogikk. Mye kan tale for at dette er uttrykk for en klar arbeidsdeling mellom tillitsvalgte på ulike nivåer.
- Størrelse og representativitet ble vurdert av et stort flertall av tillitsvalgte på alle nivåer som en viktig ressurs. Det ble påpekt at den styrken som ligger i en stor organisasjon, er avhengig av en høy grad av lojalitet i medlemsmassen. Lojalitet henger sammen med legitimitet. Legitimitet er en sentral del av

autoritetsutøvelsen. Medlemsdemokrati, som gir organisasjonen legitimitet og som reder grunnen for en lojal medlemsmasse, er i så måte helt sentralt. For å oppnå makt eller øve innflytelse, er organisasjonen avhengig av at den oppfattes som troverdig og at organisasjonen er samlet og framstår som enhetlig. Høy organisasjonsgrad og ha ryggdekning i medlemsmassen er viktige forutsetninger for innflytelse og makt.

- Endringene i arbeidslivet i de siste tiår har vært preget av at arbeidstakernes kompetanse har fått økt betydning. En organisasjon kan oppnå betydelig innflytelse ved at den representerer faglig ekspertise innen sitt område. Faglig troverdighet og god dokumentasjonsevne er eksempler som uttrykker høy kompetanse i en fagforening. Tillitsvalgte i Utdanningsforbundet opplever at de i stor grad har høy kompetanse.

En av påstandene i Makt- og demokratiutredningen er at årene etter 1990 har representert et grunnleggende brudd med den tradisjonelle organisasjonsmåten. Besvarelsen av spørreskjemaet til lokallagsledere og arbeidsplassstillitsvalgte tyder ikke på at Utdanningsforbundet er i ferd med å utvikle seg til en todelt organisasjon. Den høye svarprosenten tyder blant annet ikke på at arbeidsplassstillitsvalgt og lokallagene lever sine egne liv.

I tillegg kan en rekke andre funn fra vår undersøkelse relateres til Makt- og demokratiutredningen:

- Makt- og demokratiutredningen konkluderer med at massemediene spiller en viktigere rolle samtidig som lobbyisme er blitt en mer framtrædende strategi. De sentrale tillitsvalgte og fylkeslederne i Utdanningsforbundet ser i stor grad ut til å dele denne oppfatningen. Går en lenger ned i organisasjonen er dette bildet litt mer nyansert. Et flertall av lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte er av den oppfatning at de formelle kanalene er like viktigere som før.
- Lokallagslederne og arbeidsplassstillitsvalgte ser på formell medbestemmelse som den viktigste kanalen til makt og innflytelse. Makt- og demokratiutredningen peker på at legitimitetsgrunnlaget for ansattes innflytelse er i ferd med å endres. Ut fra intervjuene og spørreundersøkelsen blant våre tillitsvalgte er det ikke mulig å besvare spørsmålet om påstandene fra maktforskerne også har gyldighet for Utdanningsforbundets medlemsgrupper. Det er likevel fristende å anta at det er en sammenheng mellom hvordan medbestemmelse fungerer og mange tillitsvalgtes opplevelse av mangel på innflytelse på kommunalt budsjettarbeid og politiske prioriteringer i kommunen. Uansett er dette et område det bør undersøkes nærmere.
- En grunn til svekket makt og innflytelse skyldes omstillinger, omorganiseringer og desentralisering i kommunal sektor. Flere tillitsvalgte opplever en fragmentering i kommunen, og der er verken arbeidsgiver eller tillitsvalgte godt nok skolerte. Ivaretagelsen av medbestemmelse blir utydelig. Særlig er det markbart i tonivåkommuner der det er mangel på skolefaglig kompetanse.

Voksenopplæringsforbundet

*Å resonnere, å samtale, er dypt nødvendig.
Hvis du ikke samtaler, kan du havne i din egen overbevisnings vold.
Og du skal vite at det nytter ikke å føre samtale med sin overbevisning*

Kerstin Ekman

Makt og demokrati

En kommentar fra Voksenopplæringsforbundet (Vofo) til Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen (av 26. august 2003)

Vofo takker for muligheten til å gi en uttalelse til ovennevnte rapport. Rapporten inneholder et bredt spekter av perspektiver på demokrati og forholdet mellom makt og demokrati. Vårt hovedinntrykk er likevel at rapporten er mest opptatt av det formelle demokratiet; det institusjonaliserte demokratiet. Siri Meiers særmerknad er kanskje den del av rapporten som distanserer seg mest fra "det formelle".

Vi verken kan eller vil gå inn på alle sider ved rapporten. Vår agenda med denne høringsuttalelsen er å se på demokratiets forutsetninger i et folkeopplysningsperspektiv. Dermed blir demokratiets arenaer for deltakelse og forholdet mellom læring og demokrati det viktigste for oss.

Derfor vil vi starte med å beskrive vårt ståsted:

Som fellesorganisasjon for studieforbundene og de frivillige opplysningsorganisasjonene i Norge, representerer vi en tradisjon og et virksomhetsområde som skriver seg tilbake til omkring 1850, fra den tiden demokratiet – og demokratiets institusjoner og virkemidler - begynte å ta form i Norge. Stemmeretten var først knyttet til eiendom, så til posisjon og kunnskap. Kunnskap var et nødvendig gode for å ta demokratiet i bruk; for å stemme var det en viktig forutsetning å kunne lese og skrive og å skille mellom ulike alternativer. Slik ble sammenhengen mellom læring og demokrati manifestert allerede i demokratiets barndom. Senere ser vi den i mange sammenhenger; utøving av demokratisk praksis som debatt, møteledelse, taleteknikk, programarbeid, maktutøvelse etc. krever at man har lært det – enten gjennom organisert læring eller gjennom deltakelse, øvelse og praksis. Det var også en forutsetning å ha kunnskap om de sider ved samfunnet som demokratiet som system etter hvert skulle håndtere og styre.

Det navnet som ble satt på fenomenet var folkeopplysning eller folkedanning (folkbildning i Sverige). Ettersom utdanningssystemet var lite utbygd og heller ikke var innrettet på "demokratiskolering" i utgangspunktet, ble det folkehøgskoler og frivillige organisasjoner og foreninger (forløpere til det vi seinere kjenner som opplysningsorganisasjoner og studieforbund) som satte seg selv til å utføre det store opplysningsprosjektet.

Det er denne historiske bevegelsen vi representerer.

Den store bevegelsen er borte. Det er også noe sluttrapporten peker på; folkebevegelsenes forvitring. Det er sammenheng mellom disse forholdene. Når rapporten peker på folkebevegelsene og de tradisjonelle organisasjonenes forvitring som en årsak til et forvitret (lokal)demokrati, så mener vi at det ikke bare henger

sammen med disses forsvinningsnummer i seg selv, men fraværet av ”steder for deltakelse og redskaper for mening”, fravær av steder for folkeopplysning og demokratisk praksis gjennom læring. Dette er viktig, med tanke på at demokratiet må læres på nytt av hver generasjon, og skoleverket fortsatt ikke synes å ha dette som noen hovedoppgave.

*”Gjennom danning finner individene sine egne indre muligheter; kanskje kan man si at mennesket forlater seg selv for å finne seg selv igjen. Danning har derfor ingen bestemte eller målbare mål. I danningen inngår ikke bare emnekunnskaper, men også noe vi kan kalle hverdagskunnskap eller allmennkompetanse. Noen slike er å kunne benytte sine kunnskaper og evner, å fungere sosialt eller å tilegne seg et sett demokratiske holdninger. Danning skjer ofte i en sosial sammenheng der man får nye tanker og kunnskaper som leder til en personlig utvikling. La oss sammenligne danning med en reise for individene uten et på forhånd oppsatt mål. ...
... En slik dannelses- og læringsprosess forutsetter et sosialt samspill der dialogen har avgjørende betydning. I dialogen stilles tanke mot tanke, mening mot mening; en variasjon skapes. Og nettopp i denne variasjon, i spillet med andre mennesker, er det læring skjer...”⁴²*

Slike sitater er tallrike i litteratur om folkeopplysning, danning og voksenopplæring. Vi gjengir dem her for å understreke det vi sier innledningsvis.

Demokrati, makt og ytring

Hva er de viktigste bestanddelene i et demokrati i vår kulturelle sammenheng? Vi mener det er disse:

- ytringsfrihet
- valgfrihet
- meningsfrihet
- organisasjonsfrihet
- bevegelsesfrihet

Demokratiet består av *friheter*. Men enhver frihet må balanseres med en *plikt* eller et *ansvar*. Aktiv deltakelse er ikke noe man *får*; det er noe man *yer*. Det omfatter noe av det ansvar den enkelte har for å holde demokratiet levende.

Ytringsfriheten regnes som en av de mest fundamentale demokratiske rettigheter i våre vestlige kulturer. I Norge er den nedfelt i Grunnloven. Ytringsfrihet skal råde, og det (nesten) ubegrenset. Den skal kunne hevdes som ubeskåret prinsipp, med ytterst få unntak. I vår kultur er ytringsfriheten tett koblet til en fri presse; det frie ord formidlet gjennom massemedier. Vi skal kunne lese hva vi vil, og vi skal kunne ha garanti for at det som skrevet står er usensurert. Ytringsfriheten er slik knyttet til budskapsformidling – fra en sender som ikke er utsatt for sensur, til en mottaker som ikke blir hindret i å lese det usensurerte.

Dette er bra; det er et ubetinget og uangripelig gode. Vi som ”alltid” har tatt en slik frihet som en selvfølge, kan vanskelig sette oss inn i en situasjon med sensur.

Men ytringsfrihet er ikke demokratiets eneste bestanddel.

⁴² Fra boken ”Flexibelt lärande” (Kjellin, Perme og Skärgren), Studentlitteratur, Lund 2004. Sitatet er oversatt av oss.

Frihet til å ytre seg må følges av en plikt – et ansvar - til å ytre seg; et ansvar for å føre dialog, for å kommunisere. Dét er en forutsetning for et aktivt og levende demokrati på alle nivåer.

Demokratiet krever aktive og deltakende medborgere; en demokratisk stat fordrer medvirkende medlemmer. Men slike medlemmer er lite markante i våre dager. Mer og mer synes vårt ”overutviklede servicedemokrati” å preges av passive ”demokratikonsumenter”; de forsyner seg av demokratiets hyllevarer etter som det passer, og om de stemmer ved valg, er det på det demokratiske alternativet (les: partiet) som tilbyr *de* demokratiske (!?) verdier og ”varer” som passer best inn i deres tidsaktuelle livs og forbruksmønster. Best barnehagedekning når det gjelder. Best boligpolitikk når det gjelder. Best bomringpolitikk og best politikk for kollektivtrafikk. Best eldreomsorg når tiden er inne. Vi betrakter demokratiet som konsumenter, ikke som deltakere.

Vi anser dette som viktige forutsetninger for å drøfte levende lokaldemokrati og aktivt medborgerskap, og vi mener at *aktiv deltakelse* og *dialog* er helt sentralt. Men den må stimuleres og promoteres. Den fungerer ikke – som i folkebevegelsenes tid – mer eller mindre av seg selv. Dialogen må stimuleres gjennom strukturerte samtaler, slik vi bl.a. tradisjonelt finner dem i studieringer og andre læringsfelleskap. *Vi behøver steder for deltakelse og redskaper for mening.* ”Steder for deltakelse” kan være dagens fysiske og virtuelle møteplasser; internett, skolekretsen, foreldregrupper, borettslaget, fotballgruppa, idrettslaget, ad hoc- samlinger og formelle og uformelle læringsarenaer. ”Redskaper for mening” kan være massemediene, møtene, seminarene, lekeplassene, idrettsarenaene og bl.a. vårt pedagogiske varemerke ”studieringen” og andre lignende virkemidler.

I denne uttalelsen har vi valgt å legge vekt på ”deltakerdemokratiet” og å peke på noen begrensninger, forutsetninger og muligheter for å styrke demokratiet gjennom å stimulere og promotere ikke-formelle og uformelle læringsorganisasjoner på tvers av generasjonene. Vi har i denne sammenheng spesielt pekt på studieringens⁴³ muligheter. Olof Palme uttrykte i sin tid at ”Sverige er et studiesirkeldemokrati”. Det sammenfatter koblingen mellom forlæppløp, læring og demokrati på en måte som vi kan slutte oss til. Studieringen som læringsarena er blant de virkemidler man bør støtte – og støtte seg til - som bidrag til å utvikle demokratiske mennesker, demokratisk praksis og demokratiske systemer i framtiden.

Yrkesorganisasjonens Sentralforbund – YS

Det vises til høringsbrev av 1. desember 2003. Vedlagt følger høringsuttalelse fra Yrkesorganisasjonens Sentralforbund – YS.

Innledningsvis vil YS peke på verdien av å gjennomføre slike utredninger. Det anses å være et nyttig grunnlag for refleksjon om videreutviklingen av det norske demokratiet. Således vil YS slutte seg til at man på et senere tidspunkt gjennomfører tilsvarende utredninger både i samme omfang, men også på utvalgte områder. YS vil imidlertid påpeke at dersom slike utredninger skal gjennomføres på nytt, bør man bestrebe seg på

⁴³ I løpet av året kommer boken ”Studieringen – en metode for læring, et redskap for demokrati” (Vofo 2004/Sturla Bjerkaker).

å sikre en bred sammensetning av forskningsgruppen eventuelt en referansegruppe som er representativ for større deler av samfunnet. Det kan blant annet være formålstjenelig å trekke inn i slikt arbeid representanter fra partene i arbeidslivet, andre interesseorganisasjoner og grupper.

Det er en rekke problemstillinger maktutredningen tar opp, vi har imidlertid valgt å konsentrere våre kommentarer til et begrenset antall punkter.

Styrk lokaldemokratiet - nærhetsprinsippet

I lys av demokratiutviklingen blant annet som følge av økt globalisering med utvidet overnasjonal regelverkutforming – EØS, WTO – anser YS at man også i Norge bør vurdere innføring av ”nærhetsprinsippet” slik dette er stadfestet i EU. YS anser det som ønskelig å bygge opp om lokaldemokratiet.

- *Derfor mener vi at man i forbindelse med regelverksutforming i Norge, i større grad må begrunne hvorfor det skal innføres nasjonalt regelverk, fremfor at beslutninger fattes i de enkelte kommunestyre ut i fra lokale ønsker og behov.*

I utredningsarbeid blant annet i forbindelse med NoU-er, stortingsmeldinger, proposisjoner og i dokument-8 forslag bør det alltid redegjøres for bakgrunn for hvorfor vedtak skal fattes på nasjonalt plan. Denne problemstillingen illustreres godt gjennom en rekke statlige reformer som vedtas, hvor ansvar for gjennomføring overlates til kommunene. Ofte uten at midler følger med, eller at behovet eksisterer i enkelte kommuner.

Lik rett til Stortinget

Stortinget er landets øverste folkevalgte organ. På prinsipielt grunnlag bør enhver norsk borger har mulighet til å bli innvalgt som stortingsrepresentant. I realiteten er denne siden av demokratiet kraftig innsnevret ved at partiene setter opp valglistor som velgerne har marginal innflytelse på. I tillegg ser vi at en rekke representanter tar gjenvalg periode etter periode, og i realiteten opparbeider seg ”hevd” på en stortingsplass på bekostning av andres mulighet til å bli innvalgt. Dette mener YS er en uheldig demokratisk utvikling.

- Således mener vi det er grunnlag for å vurdere å innføre begrensning på hvor mange perioder en representant kan bli valgt. Etter vårt syn vil 3 perioder – 12 år – være en fornuftig begrensning. Man kan eventuelt vurdere å åpne for gjenvalg etter å ha vært utenfor stortinget i en periode.

Etter vårt syn vil det være heldig for stortinget at representantene også har erfaring fra annet virke. Det mener vi vil bedre forståelsen for konsekvenser av beslutninger som fattes. I dag opplever vi at demokratiet langt på vei er profesjonalisert, og at særlig toppolitikken er blitt et yrke i seg selv. Dette mener vi er uheldig ettersom det innebærer eksklusjon av vanlige borgeres mulighet for aktiv deltakelse i demokratiet.

Synkende valgdeltakelse

Det er etter YS’ syn en urovekkende utvikling med stadig synkende valgdeltakelse. Demokratiet er avhengig av at folket slutter opp om valgene, slik at vi kan være sikre på at sammensetningen av ulike folkevalgte organer er representativ. I denne sammenheng er det på sin plass også å påpeke at YS slutter opp om prinsippet om ”én borger, én stemme”.

Hovedproblemstillingen er imidlertid at mange velgere avstår fra å stemme. Samtidig ser vi fremvekst av interesseorganisasjoner på en rekke områder, og voksende krav om oppfylling av individuelle behov. Etter vårt syn er det viktig at vi har folkevalgte organer og et demokratisk styresett som både er i stand til og ikke minst som tør å fatte beslutninger i en helhetlig sammenheng.

Sviktende valgdeltakelse undergraver demokratiet. Når mange parallelt er mer opptatt av egne særinteresser svekker dette den felles samfunnsutviklingen, ikke minst oppbygging og videreutvikling av fellesskapsløsninger.

- YS vil derfor peke på at det er behov for å styrke forståelsen for demokratiet og deltakelse i demokratiske prosesser. I så henseende kan det være riktig å vurdere en fornyet innsats og kampanje rette særlig mot ungdom/førstgangselgere.

Sosial dialog

Den nordiske modellen med et tett og godt samarbeid mellom regjeringen og arbeidslivets parter, er verdifull og bidrar til konstruktiv videreutvikling av norsk samfunns- og arbeidsliv. Gjentatte ganger har vi fått bekreftelse på at dette trepartssamarbeidet sikrer at man tar felles ansvar for økonomisk, faglig og sosial utvikling. Dette mener YS er en arbeidsform som det fortsatt er viktig å bygge opp om.

- Derfor bør man etter vår mening vurdere å institusjonalisere dette samarbeidet.

I dag er det først og fremst i forbindelse med de årlige inntektsoppgjørene at partene trer sammen i "Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene." Dagsordenen i denne sammenheng er imidlertid begrenset til selve oppgjørene. Kontaktutvalget inviteres også til samtale i forkant av fremleggelse av statsbudsjett og revidert budsjett. Arbeidslivets parter har interesse av, og tar ansvar for å bidra til utviklingen av samfunns- og arbeidslivet på en rekke områder som ligger på siden av inntektsoppgjørene. Parallelt vet vi også at partene har sine kontaktpunkter i Europa, hvor synspunkter fremføres i forbindelse med blant annet regelverkutviklingen i EU.

Etter vårt syn vil det være formålstjenelig å utvikle et tettere samarbeid mellom regjeringen og partene blant annet i denne sammenheng, for å sikre at felles synspunkter fremføres i de ulike internasjonale fora vi har tilgang til. I dagens situasjon tror vi dette vil kunne styrke muligheten vi har fra norsk side til å påvirke internasjonale beslutninger. Etter YS' syn vil dette være en viktig effekt av tettere samarbeid.

- Derfor bør man også i Norge institusjonalisere Den sosiale dialog, med deltakelse fra regjering og arbeidslivets parter på toppnivå. Dette bør finne sted minst to ganger årlig; hvert halvår i forkant av fremleggelse av nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett.

Det må bemerkes at regjeringen riktignok har opprettet et "Arbeidslivspolitisk råd" for å ivareta denne problemstillingen. Imidlertid er sammensetningen av dette rådet så bred og vilkårlig at det underbygger en reell sosial dialog mellom partene og regjeringen.

Globalisering

I forlengelse av overstående mener vi det er betimelig med en generell kommentar om globaliseringen. Vi oppfatter at maktutredning har en slagside i sin vurdering av globaliseringen og konsekvensene av den. I dette spørsmålet har YS samme holdning som vår internasjonale paraplyorganisasjon: Frie faglige internasjonale – FFI:

Globaliseringen er kommet for å bli, vi kan ikke bli kvitt den – da må vi gjøre det beste ut av de mulighetene som åpner seg.

Globalisering er et omfattende diskusjonstema, men vi vil i dette høringsbrevet også forsøke å avgrense våre kommentarer på dette temaet. Det er imidlertid betimelig å påpeke to vesentlige sider ved globaliseringen: Påvirkningen nasjonalt – og solidaritet med borgere i resten av verden. Samtidig som globalisering medfører økt konkurranse og således press på arbeidsplasser og faglige rettigheter, ser vi at det også kan bidra til å fremme faglige og sosiale rettigheter. Noe skjer i regi av ILO – kanskje ikke med den helt store effekten for Norge. Større effekt har imidlertid den utviklingen som skjer i EU og som påvirker oss gjennom EØS-avtalen. Vi opplever at utformingen av et sosialt Europa er kommet på dagsordenen, og vi har også merket oss at en del HMS lovgivning i Norge er blitt bedre som følge av vedtak fattet i EU.

Den andre siden av globaliseringen er knyttet til vår solidaritetstankegang: Vår ambisjon om å bidra til å bedre faglige og sosiale rettigheter og levestandard i andre land. Norge har som et av verdens mest velstående land, en plikt til å bidra til en positiv utvikling i andre land. Da er det vesentlig at man fra norsk side er pådriver på dette i internasjonale fora som fatter overnasjonale beslutninger: WTO, ILO, FN.

Bevisst og målrettet arbeid i disse sammenhengene, sammen med målrettet norsk bistan SARBEID, mener vi kan bidra til at globaliseringen fremmer faglige og sosiale rettigheter. Vi tror også det vil bidra til å fremme positiv utvikling av demokrati og levestandard i andre deler av verden. Denne siden av globaliseringen må vi ta sterkere tak i, bli mer bevisst på, og utnytte til sitt fulle.

Den fjerde statsmakt

Maktutredningen har en grundig analyse av hvordan mediene har vokst frem som en maktfaktor på bekostning av våre etablerte demokratiske institusjoner. I prinsippet er denne utviklingen uheldig gitt at man slutter opp om det tredelte maktsystem som demokratiet er tuftet på. Samtidig har media unektelig en viktig rolle å spille for å bidra til åpenhet om demokratiske beslutninger.

Det er imidlertid også nettopp det samme poenget som er den største svakheten ved mediene som maktfaktor: Mangel på åpenhet og demokratisk kontroll. Mediene påberoper seg en rolle som kontrollør for å kontinuerlig føre ettersyn med demokratiske prosesser og beslutninger. Samtidig er mediene selv det mest lukkede av de ”fire statsmakter”. Dessverre opplever vi også at mediene setter dagsordenen, som tidvis har vist seg å være basert på gale opplysninger eller påstander. Og de verste konsekvensene har vært dramatiske.

I erkjennelsen av at det er et avhengighetsforhold mellom mediene og andre demokratiske aktører – behov for å få fremført synspunkter og beslutninger – er dette en vanskelig problemstilling å gå inn i. Samtidig er det på prinsipielt grunnlag nødvendig å tørre å ta denne debatten. Med dette som utgangspunkt vil YS peke på Pressens Faglige Utvalg – PFU. På samme måte som de andre statsmaktene blir kontrollert, mener vi det kan være formålstjenelig å se på hvordan PFU kan videreutvikles for å bygge opp om medienes demokratiske rolle. I dag kan som kjent saker klages inn for PFU. Problemet er at PFU ikke har noen reelle sanksjonsmuligheter, samtidig som det er sammensatt av et flertall av representanter fra pressen selv.

- Etter vårt syn bør man vurdere å institusjonalisere PFU på en annen måte, med en bredere sammensetning. Dvs. PFU bør bestå av flere representanter fra andre sektorer. Når det gjelder sanksjonsmuligheter bør det være anledning for PFU til å ilegge bøter. Eventuelle andre sanksjoner bør også vurderes.

Avslutningsvis vil vi igjen presisere at vi med denne høringsuttalelsen har valgt å konsentrere vår tilbakemelding til enkelte punkter. Det er en rekke spørsmål som reiser seg i maktutredningen som det vil være verdifullt å følge opp ytterligere. Vi har imidlertid lagt til grunn ønsket om at høringssvarene begrenses i omfang. Vi tillater oss å komme tilbake med ytterligere kommentarer, dersom det vil bli anledning til det på et senere tidspunkt.

Øhrn, Karl Georg

Individuell høringsuttalelse til maktutredningen

Jeg viser til høringsbrev utsendt fra Statsministerens kontor av 1. desember 2003. Av høringsbrevet går det fram at privatpersoner har anledning til å avgi høringsuttalelse til maktutredningen. Høringsuttalelsen er også sendt elektronisk.

Denne høringsuttalelsen gjelder punkt tre i høringsbrevet, hvor høringsinstansene blir bedt om å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres. Høringsuttalelsen tar mer spesifikt for seg visse punkter i valgloven.

Innledning

Høringsuttalelsen vil ta for seg to forhold ved valgloven som etter min vurdering bør vurderes endret. Det ene forholdet gjelder mandatfordeling ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg, mens det andre forholdet gjelder ordningen for personvalg ved kommunestyrevalg.

Mandatfordeling

Kommunestyrevalg

Valgordningen for kommunestyrevalg (og fylkestingsvalg) bygger på prinsippet om at hver kommune danner én krets. Dette er en viktig forskjell fra stortingsvalg hvor det er 19 valgkretser (fylker som kretsinndeling). Helt siden 1880-tallet har mandatfordelingen ved kommunevalg fulgt d'Hondts metode (gjelder ikke fylkestingsvalg). D'Hondts metode innebærer at store partier får en klar fordel framfor mindre partier ved konkurransen om fordeling av mandater til kommunestyrer og fylkesting.

Valglovutvalget (NOU 2001:3) foreslo at man går over til St. Laguës modifiserte metode, som i praksis innebærer at man reduserer fordelene for store partier framfor mindre partier ved mandatfordelingen for kommunestyrer. En annen fordel er at ved fylkestingsvalg brukes i dag St. Laguës metode, og dermed harmoniseres valgordningen for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Valglovutvalgets forslag ble vedtatt av Stortinget og systemet ble for første gang brukt i kommunestyrevalget høsten 2003. St. Laguës modifiserte metode eliminerer ikke fordelene for store partier framfor små partier, men fordelene reduseres betraktelig. Valglovutvalgets hovedbegrunnelse var todelte:

- 1) St. Laguës modifiserte metode vil innebære en forenkling framfor d'Hondts metode
- 2) St. Laguës modifiserte metode brukes ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, og det vil være en fordel å ha samme metode for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Mot det første argumentet må det sies at St. Laguës modifiserte metode er nøyaktig like komplisert som d'Hondts metode. Argumentasjonen på dette punktet må være en misforståelse fra Valglovutvalgets side. Slik jeg leser Valglovutvalgets argumentasjon, mener de at forenklingen innebærer at man ikke lenger gjør justeringer for stemmetall med slengere. Men denne forenklingen kan gjennomføres uansett hvilken metode som velges. Metodene er ikke mindre komplisert enn at Kommunenes Sentralforbund i sin høringsuttalelse fullstendig misforstod hva overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode ville innebære for proporsjonaliteten⁴⁴. Siden ikke mange kjenner metodenes logikk, vil jeg her kort forklare hva de to metodene går ut på, med et lite eksempel.

Sett at det skal fordeles fire mandater. 20 000 har avgitt sine stemmer, fordelt med 10 400 stemmer på parti A, 6 600 stemmer på parti B og 3 000 stemmer på parti C. Med d'Hondts metode ville de fire mandatene bli fordelt på følgende vis:

	Antall stemmer	Delingstall 1	Delingstall 2	Delingstall 3	Delingstall 4
Parti A	10400	10 400	5 200	3 467	2 600
Parti B	6600	6 600	3 300	2 200	1 650
Parti C	3000	3 000	1 500	1 000	750

Kolonnene med delingstall 1, 2, 3 og 4 viser at antall stemmer på partiene er dividert med 1, 2, 3 og 4. De fire mandatene fordeles til partiene som har de cellene med høyest tall. De fire høyeste tallene er 10 400 (parti A), 6 600 (parti B), 5 200 (parti A) og 3 467 (parti A). Dette betyr at parti A får tre mandater, parti B får et mandater mens parti C ikke får noen mandater.

St. Laguës metode er meget lik d'Hondts metode. Den eneste forskjellen er at delingstallene ikke er 1, 2, 3, 4 osv. men 1, 3, 5, 7 osv. St. Laguës metode gir proporsjonalitet mellom partiene, i den betydning at store partier ikke får tilleggsgevinst fordi de får mange stemmer. Men Norge bruker ikke St. Laguës metode i dag. I stedet bruker vi St. Laguës modifiserte metode som innebærer at det første delingstallet ikke er 1, men 1,4. Bruker vi St. Laguës modifiserte metode i eksempelet over, får vi følgende tabell:

	Antall stemmer	Delingstall 1,4	Delingstall 3	Delingstall 5	Delingstall 7
Parti A	10400	7429	3467	2080	1486
Parti B	6600	4714	2200	1320	943
Parti C	3000	2143	1000	600	429

I dette tilfellet tar parti B ett mandat fra parti A, slik at parti A ender opp med 2 mandater, parti B får også 2 mandater mens parti C fortsatt står uten mandater. Med dette eksempelet blir resultatet annerledes om man bruker St. Laguës umodifiserte metode. I det tilfellet ville parti C tatt et mandat fra parti B.

⁴⁴ Se for eksempel side 229 i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) hvor høringsuttalelsen gjengis. Overgang til St. Laguës metode vil innebære bedre proporsjonalitet for mandatfordeling mellom stemmer på små og store partier, mens Kommunenes Sentralforbund trodde at overgangen ville gi svekket proporsjonalitet.

Vi ser altså at kompleksiteten er nøyaktig den samme for d'Hondts metode som St. Laguës umodifiserte eller modifiserte metode. Forskjellene mellom metodene gjelder kun i hvilken grad man vil favorisere store partier.

Valglovutvalgets andre begrunnelse for overgang fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode er at det gir harmonisering med metoden for fordeling av distriktsmandater ved stortingsvalg. Etter min mening er det det eneste saklige argumentet som er fremmet for å gå over fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode ved kommunestyrevalg. Alene står likevel et slikt argument svakt, spesielt fordi det finnes alternative metoder som er mye mer forståelige for folk flest. På side 25 i Ot.prp. nr. 45 står det følgende fra mandatet til Valglovutvalget:

"Lova bør gje ei valordning som er lett å forstå og gjev god informasjon både til veljarane og dei som har ansvaret for gjennomføringa av valg."

Jeg vil nå presentere en metode som etter mitt syn er mye enklere å forstå for velgerne.

Hares metode

Hares metode⁴⁵ gir nesten alltid samme resultat som St. Laguës umodifiserte metode, men metoden er langt enklere å forstå. Hares metode innebærer at man først dividerer antall stemmer med antall mandater som skal fordeles. I eksempelet over blir regnestykket $20\,000 / 4 = 5\,000$. Tallet 5 000 representerer antall stemmer et parti må ha for å være sikret ett mandat. For at et parti skal få to mandater, må partiet ha fått ytterligere 5 000 stemmer. I eksempelet over betyr dette at parti A er sikret to mandater siden partiet har over 10 000 stemmer, men er ikke sikret tre mandater fordi partiet har mindre enn 15 000 stemmer ($5\,000 * 3 = 15\,000$). Parti B er sikret et mandat siden partiet har mer enn 5 000 stemmer men mindre enn 10 000 stemmer. Parti C har under 5 000 stemmer og er derfor ikke sikret et mandat. På denne måten er tre mandater fordelt, og det gjenstår ett. Partiene konkurrerer om det gjenværende mandatet ved å sammenligne antall ubrukte stemmer.

- Parti A har 400 ubrukte stemmer ($10\,400 - 10\,000 = 400$).
- Parti B har 1 600 ubrukte stemmer ($6\,600 - 5\,000 = 1\,600$).
- Parti C har 3 000 ubrukte stemmer ($3\,000 - 0 = 3\,000$).

Parti C får det gjenværende mandatet siden partiet har flest gjenværende ubrukte stemmer. Dermed er resultatet at parti A får to mandater mens parti B og C får et mandat hver.

Det tenkte eksempelet viser at mandatfordelingsmetode kan ha relativt stor betydning for fordeling av mandater i visse tilfeller. Før fordeler og ulemper ved de tre metodene drøftes mer inngående, vil jeg presentere en undersøkelse jeg har gjort for valget i 2003.

Mandatfordeling ved forskjellige metoder ved kommunestyrevalget 2003

Ved kommunestyrevalget i Oslo 2003 fikk vi den sjeldne situasjonen at Ap, SV og RV samlet fikk flere stemmer enn H, FrP, KrF og V og likevel fikk de borgerlige partiene 30 mandater mens de sosialistiske partiene fikk 29 mandater. Nå må det sies at det egentlig var nærmest fullstendig uavgjort mellom borgerlig og sosialistisk side. Begge sider fikk om lag 7 430 000 listestemmer hver, og det tilsvarer en forskjell på kun 4,03 stemmer i sosialistisk favør⁴⁶. Det ble sagt i avisene at årsaken var at Stortinget hadde

⁴⁵ Hares metode kalles i forskningslitteraturen for LR-Hare. "LR" står for "least remaining". Jeg dropper "LR" i teksten.

⁴⁶ Hver stemme regnes som 59 listestemmer siden det skal fordeles 59 mandater. Årsaken til dette er at når man stemmer på et parti men samtidig skriver opp et navn fra et annet parti, har man delt opp sin

endret systemet for mandatfordeling før valget, og uten systemomleggingen ville de sosialistiske partiene fått 30 mandater mens de borgerlige partiene ville fått 29 mandater. Det er korrekt, fordi d'Hondts metode ville gitt 30 mandater til sosialistisk side. Nedenfor følger en oppstilling for mandatfordeling ved Oslo-valget ved bruk av de tre metodene:

	d'Hondt	St. Laguë modifisert	Hare
Arbeiderpartiet	16	15	15
Sosialistisk Venstreparti	12	12	12
Rød Valgallianse	2	2	2
Kristelig Folkeparti	1	2	2
Venstre	2	3	2
Høyre	16	15	15
Fremskrittspartiet	10	10	10
Pensjonistpartiet	0	0	1
Sosialistisk side	30	29	29
Borgerlig side	29	30	29
Pensjonistpartiet	0	0	1

Vi ser at med den gamle metoden, d'Hondt, som ble brukt i Norge fra 1880-tallet til kommunestyrevalget 1999, ville Høyre og Arbeiderpartiet fått et mandat mer hver, mens Kristelig Folkeparti og Venstre ville fått en færre enn ved St. Laguës modifiserte metode som ble brukt ved kommunestyrevalget 2003. Siden St. Laguës modifiserte metode representerer en viss sperring mot små partier fikk ikke Pensjonistpartiet noen mandater i Oslo med dagens ordning, Hadde man brukt Hares metode, som representerer fullstendig nøytralitet når det gjelder mandatfordeling for små og store partier, ville Pensjonistpartiet tatt en stemme fra Venstre, og sosialistisk og borgerlig blokk ville hatt 29 mandater hver.

Jeg har foretatt en undersøkelse hvor jeg har funnet mandatfordelingen med de tre metodene for de 9 kommunene i Norge hvor over 25 000 individer stemte⁴⁷ og de 20 kommunene i Norge som begynner med bokstaven "a"⁴⁸.

Overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode betydde at 28 mandater skiftet parti i de 29 kommunene til sammen. Vi ser at endringen av regelverket kun fikk betydning for gjennomsnittlig om lag et mandat i hver kommune i undersøkelsen. Valglovutvalget sa også at endringen fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode kun ville medføre små endringer ved mandatfordeling. Hadde man heller brukt Hares metode for de 29 nevnte kommunene, ville ytterligere 11 mandater byttet parti sammenlignet med dagens St. Laguës modifiserte metode. Dette tilsvarer en endring på gjennomsnittlig 0,38 mandater per kommune i undersøkelsen. Endringene per parti fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode ble som følger:

stemme til 58 stemmer på et parti og 1 stemme til det partiet slengeren representerer. Jeg har kun gjort så nøyaktige beregninger for Oslo. For de andre kommunene har jeg gjort den forenkling at korrigerer for slengere er utelatt. Ikke for noen kommuner i undersøkelsen gjør denne lille forenklingen noen forskjell.

⁴⁷ Oslo, Bærum, Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø

⁴⁸ Aremark, Asker, Askim, Aurskog-Høland, Alvdal, Andebu, Arendal, Audnedal, Askøy, Austevoll, Austrheim, Askvoll, Aurland, Aukra, Aure, Averøy, Agdenes, Alstahaug, Andøy og Alta

Endring fra St. Laguë mod. til Hares metode	Flere mandater	Færre mandater
Arbeiderpartiet	0	-3
Sosialistisk Venstreparti	0	0
Rød Valgallianse	2	0
Senterpartiet	1	-1
Kristelig Folkeparti	0	-1
Venstre	3	-1
Høyre	1	-4
Fremskrittspartiet	0	-1
Pensjonistpartiet	1	0
Askimpartiet	1	0
De Grønne	1	0
Kystpartiet	1	0

Vi ser at jevnt over favoriserer St. Laguës modifiserte metode store partier. Med Hares metode, som gir proporsjonalitet, vil de store partiene miste noen mandater til småpartier.

En mulig kritikk som kunne vært rettet mot Hares metode er at det i visse ekstreme tilfeller kan være særdeles "lett" for et småparti å få innpass i et kommunestyre. Årsaken kan være at om mange partier deltar og kampen om det siste mandatet er meget jevn, kan et parti få et mandat selv om de bare får stemmer tilsvarende for eksempel kun 20 pst. av hva man trenger for et sikkert mandat. Jeg har testet om dette ville ha skjedd med Hares metode for de 29 kommunene i undersøkelsen. Kun i en enkelt kommune trengte et lite parti som bare fikk ett mandat mindre enn 50 pst. av stemmene for et sikkert mandat. Prosenttallet partiet (RV) trengte var 45 pst. I alle andre kommuner var alle prosenttallene mye høyere, med unntak av et parti som trengte 51 pst. av et sikkert mandat for å få et mandat i en kommune. Til sammenligning ville det normalt holdt med 50 pst. av et sikkert mandat om man hadde brukt St Laguës *umodifiserte* metode. Gjennomsnittlig skal det holde med 50 pst. av et sikkert mandat for å få et mandat, men det viser seg at regelen snarere enn unntaket er langt høyere enn 50 pst. Dette tilsier at den teoretiske muligheten for at et parti i en enkelt kommune kan få et mandat på "billigsalg", er så liten at denne mulige svakheten kan ses bort ifra.

Aanund Hylland⁴⁹ har vist til at det er forbundet visse andre statistiske uheldige forhold ved Hares metode. Han peker spesielt på at det teoretisk er mulig å konstruere et eksempel på at et parti får ett mandat ekstra selv om man reduserer antall mandater til fordeling med en, og holder alt annet likt. Jeg kan ikke se at det forholdet har stor betydning sammenlignet med metodens enkelhet og forståelighet.

En interessant mulighet, om man vil bruke Hares metode og samtidig ha en effektiv sperre mot småpartier, er å innføre en sperregrense på 4 pst. ved kommune- og fylkestingsvalg. Man kunne da utelatt alle stemmer på partier som får under 4 pst. av stemmene, og fordele mandatene på partier med flere enn 4 pst av stemmene. Man må da endre delingstallet fra

(alle stemmer/antall mandater) til

(alle stemmer på partier med mer enn 4 pst. oppslutning/antall mandater).

⁴⁹ Forsker i samfunnsøkonomi ved Blindern. Han har arbeidet mye med valglovproblematikken i mange sammenhenger.

En klar fordel ved en slik håndtering er at den effektive sperregrensen for småpartier blir den *samme* i alle fylker og alle kommuner. Med dagens ordning, St. Laguës modifiserte ordning, er den effektive sperregrensen større i småkommuner enn i store kommuner. Årsaken er at i store kommuner er det normalt flere mandater til fordeling, og jo flere mandater som skal velges, jo lavere prosentvis oppslutning trenger et parti for å få en representant i kommunestyret. Hares metode kombinert med 4 pst. sperregrense for småpartier, vil eliminere denne form for skjevhet. En sperregrense på 4 pst. vil dessuten eliminere faren for at for flere partier blir representert i kommunestyret sammenlignet med i dag.

Drøfting

Tidligere har jeg nevnt at St. Laguës umodifiserte metode i praksis gir nesten samme fordeling som Hares metode. Forskjellen mellom St. Laguës modifiserte metode og Hares metode gjelder derfor med andre ord først og fremst det første delingstallet i St. Laguës metode. Det første delingstallet på 1,4 medfører at små partier som kjemper om å få et eneste mandat i kommunestyret, lettere blokkeres siden det trengs flere stemmer for å få ett mandat. Ved å bruke St. Laguës modifiserte metode har man med andre ord et prinsipp om at det er fordelaktig å blokkere småpartier fra kommunestyret for å hindre at for mange partier velges inn i kommunestyrene. Valglovutvalget av 1980 var inne på denne problemstillingen. Valglovutvalget av 1980 skrev følgende:

"Utvalget har undersøkt hvordan kommunestyrenes sammensetning i en del kommuner ville blitt dersom en la stortingsvalglovens regler til grunn ved fordelingen av representantplasser. [...] Det går fram [...] at en ikke ville få store forandringer i kommunestyrenes sammensetning. Det synes å være en tendens til at de store gruppene i kommunestyrene vil tape et mandat eller to, til mindre grupper. Det synes også som om det er lettere for de små gruppene å bli representert enn etter dagens system. I flere av kommunene ville lister som i dag ikke er representert i kommunestyret, fått ett mandat. Utvalget mener at en kan konstatere at stortingsvalglovens regler kunne gi en sammensetning av kommunestyret som ligger nærmere de forskjellige listers prosentvise oppslutning blant velgerne enn tilfellet er i dag. [...] Et argument mot en felles utregningsordning er at dette kan gi økt oppsplitting i kommunestyrene ved at flere grupper blir representert. Arbeidsforholdene kan bli vanskeliggjort, og kommunestyrenes evne til å fungere tilfredsstillende kan bli redusert. På denne måten kan valgordningen bidra til at demokratiet ikke vil fungere så godt som mulig."

Valglovutvalget delte seg i et flertall på 7 som ikke ville ha endringer mot et mindretall på 3 som ønsket endring til St. Laguës modifiserte metode. Valglovutvalget som avgav sin innstilling i 2003, kom, som før nevnt, til den motsatte konklusjon.

To momenter i sitatet er av spesiell interesse. For det første bekreftes undersøkelsen jeg har gjort. Ved overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode blir flere partier representert i kommunestyrene og det samme forholdet, i mindre grad, gjelder for en overgang fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode. Det andre momentet av interesse er at valglovutvalget av 1980 så dette som negativt for demokratiet i landets kommuner. Frykter man det, kan man som nevnt over innføre en sperregrense på 4 pst. kombinert med Hares metode.

Undersøkelsen viser at overgangen fra d'Hondts metode til St. Laguës metode har medført over dobbelt så mange mandatfordelingsendringer som en overgang fra St. Laguës metode til Hares metode (uten sperregrense) ville gjort. Årsaken til at den sistnevnte overgangen ikke vil gi store forskjeller, er som nevnt at St. Laguës metode kun blokkerer partier som kjemper om et mandat. St. Laguës modifiserte metode innebærer ingen forskjellsbehandling mellom det største partiet og et parti som kjemper om å få to mandater i kommunestyret.

Valget mellom St. Laguës metode og Hares metode koker med dette ned til i hvilken grad man vektlegger følgende fire momenter:

- Hensynet til å hindre småpartier fra å få et mandat i kommunestyre
- Hensynet til proporsjonalitet, dvs. at alle partier kjemper om mandater på likefot
- Hensynet til enkelhet og forståelighet
- Hensynet til at systemet for mandatfordeling skal følge de samme prinsippene på alle nivåer

Det siste momentet vil jeg la ligge nå, og heller komme tilbake til det etter drøftingen av eventuell bruk av Hares metode for Stortingsvalg.

Hvis man ønsker å hindre småpartier fra å få mandater i kommunestyre, burde man ikke endret system fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode. Årsaken er at St. Laguës modifiserte metode er meget nær fullstendig proporsjonalitet, det vil si at det er meget mild favorisering av større partier versus småpartier som kjemper om å få ett mandat, sammenlignet med d'Hondts metode. St. Laguës modifiserte metode ligger med andre ord mye nærmere Hares metode enn d'Hondts metode. Ved å endre valgloven til bruk av St. Laguës metode har man i stor grad forlatt prinsippet om effektiv sperring mot småpartier i kommunestyre. Vi har sett at ved fullstendig proporsjonalitet, Hares metode, vil særdeles få mandater bli endret sammenlignet med St. Laguës modifiserte metode. Det er derfor lite som taler for å tillegge punkt en stor vekt.

Det samme gjelder punkt to. St. Laguës metode er så nær fullstendig proporsjonalitet at prinsippet om proporsjonalitet, om man ser det som et gode, ikke kan tillegges avgjørende vekt. Det har rett og slett relativt liten betydning for mandatfordeling om man velger St. Laguës modifiserte metode eller Hares metode.

Ønsker man å hindre at småpartier får for lett innpass i kommune- og fylkestyre, bør man som nevnt innføre sperregrense på for eksempel 4 pst. Fordelingen av mandatene kan da bli gjort kun med basis i partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene. En slik endring kombinert med Hares metode vil effektivt medføre betydelig færre partier i kommunestyrene enn ved dagens ordning. En sperregrense på 4 pst. vil med andre ord være et kraftigere virkemiddel enn delingstall på 1,4 i St. Laguës metode i mange kommuner og i alle fylkeskommuner.

Dessuten vil jeg mene at Hares metode kombinert med sperregrense er en mye mer elegant måte å hindre oppsplitting i kommunestyrene, enn delingstall på 1,4. Årsaken er som nevnt over at delingstall på 1,4 i St. Laguës metode medfører at den prosentvise effektive sperregrensen er høyere i små kommunestyre enn i store kommunestyre. St. Laguës modifiserte metode medfører med andre ord større oppsplitting i flere partier i store kommunestyre enn i små kommunestyre, noe som må sies å være uheldig. Med Hares metode kombinert med sperregrense unngår man dette, og man får dessuten samme sperregrense ved alle typer valg.

Etter min mening er punkt tre det viktigste argumentet. Vi har i alle år hatt en metode som særdeles få har orket å sette seg inn i og forstå. Man har heller kun tatt det for gitt at metoden er rettferdig. Etter valget i Oslo kommune høsten 2003 så vi antydninger til diskusjon rundt prinsippene, men spillereglene ble heldigvis godtatt. Hares metode er meget lik St. Laguës modifiserte metode når det gjelder resultatet av mandatfordeling, men Hares metode er mye lettere å forstå. Prinsippet om at man dividerer antall

stemmer (med sperregrense bruker man antall stemmer på partier som fikk flere stemmer enn den prosentvise sperregrensen) på antall mandater som skal fordeles og at svaret på det regnestykket representerer hvor mange stemmer et parti må ha for å sikre seg et mandat, er forståelig. Det er også lett forståelig at de gjenværende mandatene fordeles til de partiene som er nærmest å få et mandat (til). Dette er noe helt annet enn delingstall 1,4, 3, 5, 7 osv. med begreper som første divisjon, andre divisjon osv. Systemet bak St. Laguës metode er egentlig ikke vanskelig å forstå, men det er etter mitt syn unødvendig tungvint som igjen fører til at nesten ingen aner hvordan prinsippet for mandatfordeling er. Kun grunnfagsstudenter i statsvitenskap lærer dette systematisk, og de fleste har glemt det noen uker etter eksamen.

Med Hares metode vil det bli lettere for tellekorps rundt om i landets kommuner å få oversikt over valgresultatet og dets betydning for mandatfordelingen. Det blir også lettere å få oversikt over om det er nødvendig med fintelling av stemmene. Jeg drister meg til å påstå at om man bruker Hares metode, vil etter hvert befolkningen lettere forstå systemet, det vil få bred aksept, og det kan til og med gi en liten positiv effekt på valgdeltakelsen. Dette siste er en påstand som aldri kan bevises. Jeg har spurt bekjente hva de synes om de to forskjellige måtene å fordele mandatene på, og alle, uten unntak, ble overrasket når de hører at Norge har valgt St. Laguës modifiserte metode fremfor Hares metode. Årsaken til overraskelsen er at Hares metode er intuitivt forståelig og høres perfekt rettferdig ut i uinnviddes ører.

En rekke land bruker Hares metode i dag, for eksempel Danmark, Colombia, Costa Rica og Madagaskar, så det vil ikke være originalt om Norge velger å gå over til Hares metode.

Konklusjon: Hares metode er en bedre metode enn St. Laguës modifiserte metode og bør derfor innføres for kommune- og fylkestingsvalg. Det bør dessuten vurderes å innføre en sperregrense på 4 pst. og at fordelingen av mandatene kun blir gjort med basis i stemmer på partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene.

Stortingsvalg

Det er nærliggende å anta at Hares metode vil ha de samme fordelene framfor St. Laguës metode ved stortingsvalg som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Tidligere (fram til og med valget i 2001) ble 157 mandater fordelt til Stortinget som distriktsmandater fra 19 fylkeskommuner ved bruk av St. Laguës modifiserte metode. St. Laguës modifiserte metode ble vedtatt i 1952. Mindretallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen ville for øvrig den gang heller ha Hares metode. Det ble innført 8 utjevningsmandater fra og med stortingsvalget 1989. Utjevningsmandatene går til partier som har fått færre mandater enn de skulle hatt ved fullstendig proporsjonal fordeling av mandatene. Systemet har vært lagt opp til at det har vært relativt tilfeldig hvilke fylker som har fått utjevningsmandater ved hvert valg, men større fylker har statistisk sett større mulighet til å få utjevningsmandater enn små fylker siden flere avgir stemmer i store fylker. Selv om det statistisk sett har vært lite sannsynlig, har likevel for eksempel Telemark (relativt få velgere) fått 2 av 8 utjevningsmandater ved valget i 1993.

Valglovutvalget har foreslått at systemet for utjevningsmandater skal endres fra og med neste stortingsvalg (i 2005), og både Kommunal- og regionaldepartementet og Stortinget har sluttet opp om dette. Endringen innebærer blant annet at antall distriktsmandater til fordeling reduseres fra 157 til 150 og antall utjevningsmandater

økes fra 8 til 19. Dette betyr at antall stortingsrepresentanter økes fra 165 til 169. Det nye systemet for utjevningsmandater er meget komplekst, mye mer komplekst enn dagens system for utjevningsmandater. Dette innrømmer også Valglovutvalget. Grensesnittet for å forstå detaljene i hvordan mandatene fordeles er meget høyt, og det kan sies at det er unødvendig høyt. Man kan ikke regne med at alle detaljene blir grunnfagspensum i statsvitenskap. Endringen er hovedsakelig gjort for å sikre at det tilfaller ett utjevningsmandat til hvert fylke slik at det ikke blir vilkårlig hvor mange mandater som blir fordelt til hvert fylke.

Det må være mulig å endre systemet for fordeling av mandater ved neste stortingsvalg til det lettere istedenfor til det nesten paradisk kompliserte. Forslaget mitt er som følger:

- Behold dagens ordning med 157 distriktsmandater og 8 utjevningsmandater med sperregrense på 4 pst.
- Systemet for fordeling av distriktsmandater endres til Hares metode, for å gjøre systemet mer forståelig for folk flest.
- Det innføres sperregrense på 4 pst. også for distriktsmandater (har i praksis kun betydning for de aller største fylkene).

Hares metode

Jeg har simulert valget i 2001 basert på de ovennevnte prinsippene for å se hvor store forskjellene blir mellom Hares metode og dagens metode. Jeg har ikke simulert hvordan den nye og vedtatte metoden ville slått ut, fordi den vil gi om lag samme mandatfordeling mellom partiene som dagens ordning, og fordi den er meget komplisert.

Jeg har tidligere nevnt at forskjellene mellom St. Laguës modifiserte metode og Hares metode hovedsakelig kommer til uttrykk ved hvor vanskelig det er for et lite parti å få en representant. Ved å ha 19 valgkretser vil situasjonen med partier som kjemper om et mandat oppstå mye hyppigere per mandat til fordeling enn ved kommunestyrevalg siden det kun er én valgkrets ved kommunestyrevalg. Man vil derfor kunne regne med at forskjellene mellom metodene vil være mye større ved stortingsvalg. Her følger endringer for distriktsmandatene fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode ved hvert enkelt fylke:

	Mister	Får
Oslo	H	Ap*
Akershus	-	-
Hedmark	-	-
Oppland	Ap	KrF
Østfold	H, Frp	RV, SP
Buskerud	-	-
Vestfold	-	-
Telemark	-	-
Aust-Agder	-	-
Vest-Agder	H, Krf	SV, Frp
Rogland	H	Sp
Hordaland	Frp	Sp
Sogn og Fjordane	-	-
Møre og Romsdal	-	-
Sør-Trøndelag	-	-
Nord-Trøndelag	-	-
Nordland	-	-
Troms	Ap	KYST
Finnmark	Ap	KrF

* Uten sperregrense får også RV et mandat, men rammes av mitt forslag om sperregrense på 4 pst. på distriktsmandater.

Totalt er det 10 endringer av 157 mulige. Når man også fordeler de åtte utjevningsmandatene, blir endringene av et mindre omfang. Netto blir det da kun tre endringer sammenlignet med valgresultatet i 2001:

- Fremskrittspartiet mister et mandat
- Høyre mister to mandater
- Kristelig Folkeparti får et mandat
- Sosialistisk Venstreparti får et mandat
- Kystpartiet får et mandat

Vi ser at de største partiene mister "storpartifordelen" som St. Laguës modifiserte metode innebærer, og dermed overføres det til sammen tre mandater fra større til mindre partier.

Vi husker at Kystpartiet var svært nær å få et mandat i Troms og Rød Valgallianse var svært nær å få et mandat i Oslo. Årsaken til at partiene ikke vant fram, var den relativt ukjente sperregrensen som første delingstall på 1,4 i St. Laguës modifiserte metode innebærer. Med Hares metode kombinert med 4 pst. sperregrense, vil det ikke lenger være et slikt handikap å være et lite parti og det ene av de to nevnte partiene får et mandat.

Ulempene ved en slik endring av valgloven er hovedsakelig at småpartier noe lettere får fotfeste på Stortinget. Denne ulempen reduseres ved en sperregrense på 4 pst. for ikke bare utjevningsmandatene, men også for distriktsmandatene.

Den største fordelene med en kombinasjon av Hares metode for distriktsmandatene og det noe kompliserte, men ikke for kompliserte, systemet for åtte utjevningsmandater, er at mange flere enn i dag vil forstå hvordan mandatene til Stortinget fordeles. Hares metode har de samme fordelene som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. En enkel, forutsigbar og intuitiv rettferdig mandatfordelingsmetode kan gi positive effekter på valgdeltakelsen. Dette mer enn oppveier de mulige ulempene ved at små partier kan få noen få flere representanter på Stortinget enn i dag.

Mener man for fullt alvor at det er for mange partier på Stortinget, er i alle fall ikke veien å gå å øke antall representanter på Stortinget fra 165 til 169 som Valglovutvalget har foreslått og som er vedtatt for valget i 2005. Skal man endre antall representanter på Stortinget, bør man heller redusere antallet.

Nærmere om argumentet om samme metode ved lokalvalg som ved stortingsvalg

Viser det seg at man kun vil vurdere Hares metode ved lokalvalg, vil man kunne si at det vil være uheldig å ha forskjellige systemer for fordeling av mandater ved forskjellige typer valg. Valglovutvalget brukte dette som argument for å endre systemet for lokalvalg fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode. Mot dette må det kunne sies at ingen har latt seg affekttere av to forskjellige mandatfordelingsmetoder i en rekke tiår tidligere, og derfor burde ikke argumentet gis særlig vekt i en seriøs debatt. Mange land bruker forskjellige metoder ved lokalvalg og riksdekkende valg.

Konklusjon

Jeg foreslår følgende:

- Fra og med neste kommunestyrevalg og fylkestingsvalg bør man bruke Hares metode og ikke St. Laguës modifiserte metode. Det bør vurderes å innføre en sperregrense på 4 pst. ved kommune- og fylkestingsvalg og at fordelingen av mandater kun blir gjort med basis i stemmer på partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene.
- Man bør også innføre Hares metode ved stortingsvalg. Jeg foreslår at det innføres sperregrense på 4 pst. også for fordeling av distriktsmandater ved Stortingsvalg.
- Man bør beholde dagens ordning med 157 distriktsmandater og 8 utjevningsmandater, og ikke øke antallet representanter på Stortinget fra 165 til 169
- Lar det seg ikke gjøre å endre valgloven for stortingsvalg for neste stortingsvalg i 2005, bør man evaluere valget og vurdere eventuelle endringer hvor et av alternativene kan være mine forslag. Dermed kan man få innført eventuelle endringer før stortingsvalget i 2009.

Hvis det ovennevnte forslaget ikke faller i smak, vil jeg også raskt nevne to andre gode alternativer, selv om jeg er klar over at de er mer "radikale".

Alternativ 1: 165 mandater fra 5-6 regioner istedenfor 19 fylker. 8 utjevningsmandater og 157 regionsmandater. Hares metode. 4 pst. sperregrense både for regionsmandater og utjevningsmandater. Jeg antar at dette ikke er aktuelt før fylkeskommunene nedlegges eller slås sammen til regioner, men det er vel bare et tidsspørsmål før det skjer.

Alternativ 2: Hele Norge danner én valgkrets, med 4 pst. sperregrense og Hares metode (løsningen ligner på valgsystemet i Israel og Nederland).

Personutvalg

Innledning

Denne delen av høringsuttalelsen er langt på vei en oppfølging/sammendrag av Ottar Helleviks rapport nr. 61 i Makt- og demokratiutredningens rapportserie med tittel *Velgere, partier og representanter. Kritisk søkelys på ordningen for personutvalg i den nye valgloven*⁵⁰. Rapporten har en rekke kritiske momenter til Valglovutvalgets forslag til lovendringer for personutvalg. Helleviks forslag til endringer er meget gode, og etter mitt syn bør hans kritiske kommentarene vurderes nærmere. Nedenfor gjør jeg nærmere rede for Helleviks kritikk og hvilke endringer som bør foretas i Valgloven når det gjelder personvalg. For utdypende diskusjon, viser jeg til den nevnte rapporten fra Ottar Hellevik.

Med personvalg menes hvordan en går fram for å avgjøre hvilke kandidater som tildeles de mandatene en liste har oppnådd ved valg til Storting, fylkesting eller kommunestyre. Vi beveger oss med andre ord ned fra nivået for fordeling av mandater mellom partier til fordeling av hvilke personer som velges innen hvert parti som får mandater.

Drøfting

Hellevik skriver at fram til nå har norske velgeres påvirkningsmuligheter vært meget forskjellige ved ulike valg. Ved stortings- og fylkestingsvalg har velgerne vært uten reell direkte innflytelse over kandidatutvelgingen. Det har vært rangeringen som partiets

⁵⁰ Se internettadressen <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport61/index.html>

nominasjonsmøte har gitt kandidatene på valglista som i praksis avgjorde hvem som fikk de mandatene lista oppnådde. Ved kommunevalg derimot, har de velgerne som rettet på listene hatt meget stor innflytelse over hvilke kandidater som ble representanter. Dagens ordning gir små velgergrupper mulighet for å utøve en urimelig stor innflytelse over personutvelgingen til kommunestyret. Valglovutvalget har foreslått å ytterligere øke små velgergruppers mulighet til å bestemme mandatfordelingen til kommunestyret, snarere enn å innskjerpe ordningen. Hellevik skriver at dette åpner muligheten for at en velgergruppering som støtter kandidater fra en bestemt del av kommunen, eller med et spesielt standpunkt i en sak, kan erobre en urimelig stor del av partiets mandater i kommunestyret. Skjer det slike kupp, vil mange velgere kunne oppleve det som grovt urettferdig og udemokratisk.

I hovedtrekk går den ordningen for personvalg som er vedtatt av Stortinget for kommune- og fylkestingsvalg, på basis av forslaget fra Valglovutvalget og enkelte endringer foreslått i departementets lovproposisjon og stortingskomiteens innstilling, ut på at velgere skal kunne gi tilleggsstemmer til flere kandidater på en valgliste. Kandidatene som får flest tilleggsstemmer, får de mandatene en liste oppnår. Ved stortings- og fylkestingsvalg er det lagt inn en sperregrense, i form av et krav om at tilleggsstemmene må tilsvare minst 8 pst. av stemmetallet til partiet, for å sette partiets rangering av kandidatene til side.

Ved kommunevalg er det ikke foreslått noen slik sperregrense, men her kan partiene gjennom forhåndskumulering øke noen kandidaters sjanse for å bli valgt. Denne muligheten for partiene er blitt svekket i den nye valgloven sammenlignet med den gamle loven. Det er innført begrensninger når det gjelder hvor mange kandidater som partiene kan forhåndskumulere, og stemmetillegget som forhåndskumuleringen gir en kandidat, er blitt noe redusert. Det er dessuten ikke lenger mulighet for å stryke kandidater.

Den nye ordningen ble brukt i lokalvalget i 2003. I Oslo ble det spesielt lagt merke til at svært mange med ikke-vestlig bakgrunn kom inn i bystyret ved kumulering. 20 pst. av bystyret består nå av personer med ikke-vestlig bakgrunn, og i Arbeiderpartiet er andelen så høy som 40 pst. En av de som ble valgt inn for Arbeiderpartiet stod absolutt sist på Arbeiderpartiets liste. Det ble en del diskusjon i avisene om det hadde vært organiserte stemmeaksjoner i innvandringsmiljøene eller ikke. En venn av meg var stemmevakt i Game Oslo bydel, og han kunne bekrefte at det var enorme organiserte stemmeaksjoner for å få inn mange med ikke-vestlig bakgrunn i bystyret, noe de også lyktes med.

Norge er nok det landet i verden med mest liberal ordning, det vil si at Norge har gitt velgerne størst innflytelse på bekostning av partienes nominasjonsprosess. Norge er for eksempel nærmest alene om å ha en ordning hvor velgere kan gi tilleggsstemmer til flere kandidater i stedet for bare én. Norge er også nærmest alene om å ha en ordning hvor bare de velgerne som avgir personstemmer har reell innflytelse over personvalget, uansett hvor få det er (ved kommunestyrevalg).

Hellevik skriver at det grunnleggende spørsmålet ved utformingen av personvalgsordninger er fordelingen av innflytelse mellom partiene (de som deltar i nominasjonsprosessen) og velgerne (I Norge: kun de som retter på listene). Her trekker ulike hensyn i ulik retning. Prinsippet om velgersuverenitet og demokratisk medbestemmelse taler for å gi velgerne påvirkningsmuligheter. Hensynet til kontinuitet, kompetanse og en sosial og politisk balansert sammensetning i den folkevalgte

representasjonen taler for at partiet må utøve innflytelse over hvilke kandidater som kommer med.

Det er mange hensyn som må tas. Hellevik nevner for eksempel følgende:

- Synkende valgdeltakelse. Valginteressen kan øke om velgerne har større innflytelse ved personstemmegivningen.
- Synkende medlemstall i partiene. Svekkelsen av nominasjonsprosessen kan forsterke dette.
- Mange står på lister til partier for "å fylle opp listen". Ved sterk velgerinnflytelse kan folk kvie seg for det, siden risikoen for å bli valgt vil øke.

Hellevik skriver videre at det ikke er lett å avveie slike hensyn. Problemet med den norske valgordningen knytter seg imidlertid ikke bare til avveiningen mellom partier og velgere, men også til forhold mellom ulike velgergrupper. Det er grunn til å tro at ved det norske kommunevalg har vært en stor gruppe velgere som har vært fornøyd med partiets liste, og som har trodd at de har støttet den ved å la være å rette. Sannsynligvis har denne gruppen ofte vært større enn samlet antall velgere som har rettet, og langt større enn den lille gruppen blant de siste igjen som faktisk har avgjort utfallet av personutvelgingen.

Et viktig krav til en valgordning er at den så langt som mulig skal sikre at utfallet av valget er i samsvar med ønskene til velgerne. Hellevik mener at dette kravet ikke tilfredsstilles av den norske valgordningen. Det er jeg enig i. Det er i Norge mulighet for "kupp" der resultatet strider mot hva det store flertallet av velgerne ønsker.

Hellevik har følgende hovedforslag: Når det gjelder hvordan valgloven kan endres for å motvirke de problemene som har vært diskutert, er den enkleste og mest effektive reformen å gi velgerne anledning til å krysse av på stemmeseddelen for at de støtter partiets rangering av kandidatene. Ved å tolke slik avkryssing som støtte til de øverste kandidatene på lista (så mange som partiet har oppnådd av mandater), vil trolig partiets rangering ofte slå igjennom. Med en slik mulighet for å støtte listeoppsettet vil en være sikret mot kupp og utslag av tilfeldigheter, og helhets- og kompetansehensyn vil være ivaretatt. Samtidig vil personutvelgingen være et resultat av kandidatønsker tilkjennegitt av store velgergrupper, trolig langt flere enn de som med den eksisterende ordningen vil avgjøre hvilke kandidater som får plass i det folkevalgte organet.

Hellevik bruker i sin artikkel en del plass på beskrivelse av Valglovutvalgets forslag, og deres begrunnelse. Han kommer med kraftig kritikk av Valglovutvalgets arbeid på dette punkt, men dette lar jeg ligge her.

Nærmere om kvinnerepresentasjon i kommunestyrer

I partienes nominasjonsprosess har kvinner stadig blitt sikret en større andel av plassene på toppen av listene. Hellevik har gjennomført en analyse hvor han viser at velgenes rettinger har bidratt til at kvinneprosenten i kommunestyrene blir lavere enn det partiene hadde lagt opp til gjennom sitt listeoppsett. Den negative effekten av velgenes listeretting har ligget mellom 4,0 og 9,9 prosentpoeng i kommunevalgene mellom 1975 og 1999. Konklusjonen når det gjelder hvem som har bidratt til økningen i kvinneandelen i kommunestyrene mellom 1975 og 1999, er at partiene har bidratt sterkt til dette mens velgerne har bidratt i motsatt retning. Spørreundersøkelser har vist at velgerne ønsker at kvinneandelen skal økes, selv om de ikke makter å gjennomføre dette ved valgene. Det ser ut til at det er lettere for partiene under nominasjonsprosessen

enn for velgerne i valget å sikre at kommunestyret får den sammensetningen som anses ønskelig.

Hva kan gjøres?

Hellevik foreslår fem konkrete endringer, som alle ser meget fornuftige ut. Alle fem kan sies å ligge innenfor rammen av de eksisterende ordningene, det vil si representere justeringer snarere enn brudd. Forslagene utelukker ikke hverandre, og det er mulig å gjennomføre samtlige endringer. Punkt 5 er den klart beste viktigste. Gjennomføres kun forslag 5, vil sannsynligheten for kupp reduseres til et minimum og kvinneandelen i kommunestyret vil trolig øke betydelig.

1) Sperregrense også ved kommunevalg

Det kunne innføres et minstekrav til velgerstøtte ved kommunevalg, på samme måte som ved stortings- og fylkestingsvalg, der minst 8 prosent av velgerne må støtte en kandidat for at partiets rangering skal bli satt til side. Dette ville bidra til å hindre at rene tilfeldigheter eller aksjoner fra små velgergrupper skal avgjøre personutvelgingen.

2) Partiene kan forhåndskumulere også ved stortings- og fylkestingsvalg

Dette vil gjøre opplegget for de ulike valgene likere, og vil styrke partienes innflytelse over hvem som blir valg ved stortings- og fylkestingsvalg.

3) Begrense til én personstemme

Ved å begrense muligheten for personstemmegivning til å kunne støtte bare én kandidat, slik ordningen er i de fleste andre land med personstemmegivning, faller problemet med flertallsvalgliknende situasjoner og kupp nærmest bort.

4) Fjerne slengerstemmer ved kommunevalg

Ved å fjerne adgangen til å gi slengerstemmer ved kommunevalg ville flere ting være oppnådd. Valgloven ville bli likere for de ulike typene av valg, og dermed enklere å forstå og å bruke effektivt for velgerne. Valgoppgjøret ville forenkles betydelig. En ville ha redusert muligheten for at kupp fra små velgergrupper skal lykkes.

Alternativt kan man gjeninnføre ordningen med at slengerstemmer har som kostnad at man svekker stemmegivningen på eget parti tilsvarende.

5) Gi velgerne mulighet for å angi støtte til partiets rangering av kandidatene

Velgere kan ønske å støtte partiets listeoppsett av flere grunner. Det kan være fordi de har tillit til de øverste kandidatene på lista, fordi de mener lista har en god balanse mellom ulike sosiale eller politiske grupperinger, fordi det er usikkert hva utfallet av rettingen blir, fordi de frykter at kupp vil føre til en skjev representasjon, eller av andre grunner. Med dagens ordning er det vanskelig å få gitt uttrykk for slik støtte til en listes rangering av kandidatene. Mange er ikke en gang klar over at de må gjøre noe aktivt, de tror feilaktig at å levere en ren liste regnes som støtte til partiets rangering. Dette står det ingenting om på pensum ved statsvitenskap grunnfag.

Det en velger i dag kan gjøre for å vise at han eller hun ønsker at partiets rangering skal følges ved personutvelgingen, er å støtte akkurat så mange kandidater øverst på lista som det er grunn til å tro at partiet vil oppnå av mandater. Dette vil være en effektiv strategi forutsatt at et visst minimum av velgere benytter den, og at de gjetter noenlunde riktig når det gjelder mandattallet lista oppnår ved valget. Støtter de for få kandidater vil andre velgere avgjøre de "ledige" plassene, støtter de for mange, vil andre velgere avgjøre hvem av disse kandidatene som blir representanter. Problemet med en slik

rettestrategi er at den krever kunnskaper om hvordan valgordningen fungerer og innsikt i hva slags valgutfall som kan forventes som mange velgere ikke besitter.

Derfor er det behov for å gjøre det enklere å uttrykke støtte til partiets rangering. En grei og enkel løsning er å lage en linje på valgseddelen med teksten "Jeg støtter partiets rangering av kandidatene" og en rute der velgeren kan krysse av for slik støtte. En slik avkryssing kunne så bli regnet som støtte til de øverste kandidatene på lista, i et antall som svarer til mandattallet partiet oppnådde.

Et slikt opplegg krever en aktiv handling fra velgeren for å gi støtte til partiets rangering. Velgere som ikke krysser av, vil på samme måte som i dag være uten innflytelse på personutvelgingen.

Med dette vil en rekke hensyn være bedre ivaretatt enn med den nåværende ordningen, slik som sikring av kontinuitet og kompetanse blant representantene, sikring mot kupp fra små velgergrupper og sikring av helhetshensyn når det gjelder politisk og sosial sammensetning av det folkevalgte organet. Noen vil innvende av dette skjer på bekostning av velgernes mulighet for å påvirke personutvelgingen. Men dersom utfallet av valget blir at partiets rangering følges, er årsaken til dette at det har vært flere velgere som ønsker seg de kandidatene partiet har satt øverst enn det er velgere som har hatt andre ønsker. Det er vanskelig å se en rimelig begrunnelse for at oppfatningene til de som har kandidatønsker som avviker fra partiets skal veie tyngre enn oppfatningene til de velgerne som støtter partiets rangering av kandidatene.

Helleviks forslag vil dessuten øke sannsynligheten for høyere kvinneandel i kommunestyrene i framtiden siden partienes forslag til partirepresentasjon innebærer en større kvinneandel enn det velgerne velger gjennom sin personstemmegivning med dagens ordning. Krysses det rimelig ofte av for at man støtter partiets rangering av kandidatene, vil kvinneandelen i kommunestyre økes betraktelig. Jeg har merket meg Hege Skjeies dissens i maktutredningen, og dette enkle forslaget vil kunne være et konkret og godt tiltak for å få flere kvinner inn i lokalpolitiske verv.