

Makt- og demokratiutredningen – politikkenes retrett?

Øyvind Østerud

Professor

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

E-post: oyvind.osterud@stv.uio.no

SAMMENDRAG

Makt- og demokratiutredningen (1998-2003) ble iverksatt ved stortingsvedtak høsten 1997, blant annet under inntrykk av en omfattende globaliseringsdebatt. En hovedkonklusjon i utredningen var at betydelig politisk makt var overført til organer som ikke sto til ansvar i valg. Tesen om rettsliggjøring av politikken var en del av denne konklusjonen. Artikkelen svarer på en kritikk som sier at konklusjonen, sett i ettertid, var overdrevet, og at betydelig politisk styring er sikret gjennom en mer effektivt organisert forvaltning og en mer samordnet budsjettbehandling. Svaret erkjenner dette, men legger samtidig vekt på at tesen om rettsliggjøring snarere er styrket og at internasjonaliseringen av maktforhold er mer omfattende enn for 10-15 år siden.

Nøkkelord

Makt, demokrati, rettsliggjøring, EØS

ABSTRACT

The Norwegian Power and Democracy Study was established by Parliament as an independent research program running from 1998 to 2003. The major conclusion was that substantial amounts of political power had been transferred from elected assemblies to institutions that were not held to account in elections. The judicialization of politics was part of this conclusion. The article is responding to a critique saying that the state has preserved more control than foreseen by the Study. The response endorses some parts of this objection, particularly the arguments that the bureaucracy is more efficiently organized and that a revised budget procedure gives better control. Still, the article concludes that the theses of judicialization and the transfer of power by the European Economic Space Agreement confirms substantial parts of the message from the Power Study.

Key words

Power, democracy, Judicialization, European Economic Space

I sin artikkel om «Politikkens retrett og statens fragmentering» diskuterer Tore Grønlie hvorvidt Makt- og demokratiutredningen (1998-2003, heretter MDU) ga en treffende diagnose. Hans kritiske innvendinger er først og fremst at staten – i motsetning til MDUs hovedkonklusjon – ikke har mistet styringsgrep, men at staten er mer styrt enn før. Her viser han særlig til nye styringsredskaper for både forvaltningen og Stortinget, samt sterkere integrasjon mellom politikk og forvaltning i sentraladministrasjonen og mellom Stortinget og den utøvende makt.

Her følger noen kommentarer til Tore Grønlies diskusjon av MDU. I historisk perspektiv er noen av innvendingene treffende, mens på andre felter vil jeg hevde at MDUs konklusjoner står seg godt. Først vil jeg redegjøre kort for hva MDU var, og dernest hva utredningen sa om de endringene Grønlie legger vekt på – politikkenes retrett og statens fragmentering.

HVA VAR MAKT- OG DEMOKRATIUTREDNINGEN?

Stortinget vedtok 11. desember 1997 at det skulle settes i gang en bred utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle pågå i fem år. En forskergruppe på fem personer ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Gruppen ble sammensatt etter innspill fra Norges Forskningsråd og med undertegnede som leder. I stortingsvedtaket ble det henvist til den første offentlige maktutredningen i Norge, fra 1972. Noe av hensikten med en ny utredning var å kartlegge endringer siden 1970-årene, med nye og sterkere utfordringer gjennom internasjonalisering og andre samfunnsendringer. I mandatet het det at «hovedtemaet er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse», og videre at «utredningen bør fokusere på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket» (St.prp. nr.1 (1997-98)).

I slutfasen delte forskergruppen seg i tre fraksjoner. Et flertall på tre medlemmer (Fredrik Engelstad, Per Selle og Øyvind Østerud) sto sammen om en sluttbok som så inngikk i forkortet form i den offisielle sluttrapporten.¹ Gruppens medlem Hege Skjeie, professor i statsvitenskap, skrev en separat uttalelse med større vekt på kjønnsrett og et annet syn på overføring av politisk myndighet til rettskonvensjoner og domstoler enn flertallet. Siri Meyer, professor i kunsthistorie, skrev en egen uttalelse med større vekt på kulturelle og språklige tolkninger av maktforhold. Disse uttalelsene er også gjengitt i NOU 2003:19. Det er synspunktene fra sluttboka *Makten og demokratiet* jeg legger til grunn i det følgende. Hva var det sentrale i konklusjonene, som svar på Stortingets spørsmål i mandatet?

1. Foruten sluttboka og sluttrapporten ble det utgitt mer enn 40 bøker, et hundretalls rapporter og tallrike artikler i MDUs regi (oversikt i NOU 2003:19, s.94-100).

EN SAMMENFATNING AV UTREDNINGENS KONKLUSJONER

Sluttboka fra utredningen la vekt på at mer makt var flyttet til organer som ikke står til ansvar i valg, sammenlignet med situasjonen under den første norske maktutredningen. Her lå et klart svar på hovedspørsmålet i mandatet – endringer i makt hos folkevalgte organer. MDU hevdet at domstoler og rettsvesen var tillagt beslutningsmyndighet i spørsmål og saksområder som tradisjonelt hadde vært de politiske organenes verden. Dermed var maktbalansen mellom statsorganene endret. Det er dette som ble kalt *rettsliggjøring*. Den økte politiske makten gjaldt nasjonale rettsorganer, men det gjaldt først og fremst internasjonale domstoler gjennom EØS-avtalen og menneskerettstraktatene.

Domstolene hadde fått et større tolkningsrom gjennom upresise traktatbestemmelser, og de tolket traktatene *dynamisk*, tilpasset sin oppfatning av endrede samfunnsbehov. De internasjonale traktatene var gjerne upresise fordi de ble til som et kompromiss mellom ulike nasjonale syn. Samtidig sto domstolene relativt fritt i tolkningen, fordi traktatene manglet det retningsgivende tolkningsgrunnlaget som forarbeidene til nasjonal lovgivning ga. Det var i slike forarbeider de nasjonale domstolene fant den lovgivende maktens intensjoner. I de internasjonale traktatene levde ordlyden derimot sitt eget liv, overlatt i domstolenes hender. Domstoler og domstolpraksis sto ikke til ansvar i valg (Østerud m.fl. 2003: kap. 7).

Den såkalte *globaliseringen* – et ord og en samfunnsdiagnose som skjøt fart på 1990-tallet – innebar også at makt forskjøv seg bort fra nasjonalforsamlingene og over til internasjonale finansinstitusjoner og et internasjonalt næringsliv. Med fri kapitalflyt fikk storbedrifter en troverdig trussel om utflugging og kapitalflukt dersom nasjonale rammebetingelser ble sett som ugunstige. Politikernes verktøykasse krympet, som det ble sagt.

Fristilling, konkurranseutsetting og *selskapisering* av tidligere statsorganer – som Televerket, Vegvesenet og en rekke andre statstiltak – pekte i samme retning. Styre og ledelse overtok de oppgavene som tidligere hadde ligget i storting og departement. Dette var ledd i en generell omorganisering av samfunnsoppgaver og offentlige tjenester som omfattet alt fra velferd og helse til energi, post og kommunikasjoner. Statsoppgaver ble også flyttet til mer uavhengige tilsynsorganer, med en form for domsmakt som erstatning for mer direkte politisk styring.²

Opphevelsen av kringkastingsmonopolet og partipressen var ledd i samme bevegelse. Massemedia ble mer frikoblet fra de politiske organene (Slaatta 2003). Lobbyorganisasjoner og informasjonsbyråer fylte mye av det rommet som reduksjonen i korporative samarbeidsorganer mellom statlig og privat sektor hadde åpnet opp.

Mange av de mer tekniske funksjonene ble skilt ut fra departementene og lagt inn i mer fristilte direktorater, samtidig som egne styrever overtok de oppgavene som tidligere hadde vært underlagt direkte politisk myndighet. De regionale helseforetakene var et uttrykk for denne utviklingen. Foretakene var underlagt statlige føringer gjennom styreoppnevning, vedtekter, rammebetingelser og styringskrav, men skulle samtidig ha betydelig uavhengighet i den konkrete driften. Sammenslåing og nedleggelse av sykehus innenfor de vedtatte

2. For konkretiseringer og eksempler se Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud, red. (2001). Tore Grønlie skrev her et opplysende kapittel om den endrede organiseringen av statlig næringsdrift.

rammene ble etter hvert politisk kontroversielt, og politikere kom til å få en sterk posisjon i styrene for helseforetakene. Helseforetakene og debatten rundt dem avdekket et dilemma i statlig styring som kom til å likne på debatten om utskilling av tekniske funksjoner fra departementer til direktorater. Mange tekniske funksjoner hadde politisk-økonomiske implikasjoner som kunne gjøre dem kontroversielle (Difi Rapport 2013:11).

På den annen side var brede folkebevegelser og landsomfattende medlemsorganisasjoner svekket i forhold til et par tiår tidligere. Antall medlemmer i de politiske partiene var sterkt redusert; flere politikere vokste opp innenfor de smalere partiene og hadde i mindre grad annen yrkeserfaring. Folkelige aksjoner og bevegelser oppsto som mer saksrettet og *ad hoc*, knyttet til nedleggelse av et sykehus eller valget av en veitrasé. Brede medlemsorganisasjoner ble i større grad fortrent av privatfinansierte lobbygrupper som *Bellona* og *Zero*. MDU hadde tallbelegg for alt dette (Tranvik og Selle 2003).

Dette var i korthet MDUs sentrale konklusjoner. Det lå politiske vedtak bak mye av politikkens retrett, men når endringene forelå, var barrieren for å reversere dem svært høy. En forskyvning av maktforhold er nettopp en forskyvning av maktforhold.

HVOR GODT TRAFF MAKT- OG DEMOKRATIUTREDNINGEN?

Tore Grønlie er enig med MDU at vi har fått økt domstolmakt på felter som tidligere tillå politiske organer. Han er også enig i at tilsyns- og klageorganer har fått større myndighet, og at vi har flere uavhengige forvaltningsorganer som ikke er underlagt løpende politisk styring. Slik sett kan tesen om politikkens retrett sies å stå seg.

På den annen side hevder han, og det er kjernen i fremstillingen, at deler av den politiske myndigheten er sterkere integrert. Grønlie hevder at forvaltningen på mange måter er blitt et bedre redskap for politikerne, med et mer plan- og politikk-orientert embetsverk. Han hevder at etat- og direktoratstyringen er blitt mer målrettet og effektiv, og ikke minst at det nye økonomireglementet i staten gir bedre samordnet styring.

Endelig understreker Grønlie at den nasjonale og internasjonale *rettsliggjøringen* er politisk villet, samtidig som flere samfunnsområder er politisk styrt, slik som likestilling, familie- og oppvekstpolitikk.

Hva er treffende og hva er mindre treffende i de innvendingene som Grønlie gjør rede for og begrunner? Disse innvendingene blir sammenfattet i en tese om politisering og integrasjon snarere enn politisk tilbaketog og statlig fragmentering.

HVOR TAR KRITIKKEN FEIL?

Grønlie har mange gode og viktige poenger, men på noen sentrale punkter mener jeg at han tar feil. Jeg er uenig i det han sier om rettsliggjøring. Økt politisk domstolmakt skyldes selvsagt politiske vedtak eller politisk drift, men omfanget vokser utover de opprinnelige vedtakenes horisont. EØS-avtalen er langt mer omfattende i dag, etter tallrike direktiver og rettsavgjørelser, enn tilfellet var da avtalen ble undertegnet i 1992. Domsslutninger i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har også gjort rettighetssystemet langt mer

omfattende og detaljert enn tilfellet var da den konvensjonen som domstolen dømmer på grunnlag av (EMK) ble inkorporert som norsk lov i 1999. Den politiske barrieren for å nedlegge veto eller tre ut av EØS og EMK er svært høy.

Makt- og demokratiutredningens tese om rettsliggjøring er snarere styrket siden konklusjonen ble presentert i 2003. Flere internasjonale rettighetstraktater er inkorporert som norsk lov. Grunnlovsendringene av 2014 har utvidet rettighetssystemet og samtidig grunnlovfestet at domstolene og Høyesterett kan prøve den alminnelige lovgivningen mot Grunnloven. Dette er bakgrunnen for at enkelte miljøorganisasjoner vil ha rettssystemet til å prøve hvorvidt oljeboring nordover er grunnlovsstridig. Stortinget står bak de sentrale vedtakene, men bordet fanger og bidrar til å flytte politisk makt.³

Jeg er spørrende til Grønlies påstand om at forvaltningen er blitt et bedre redskap for politisk styring. Dersom det er riktig at embetsverket er blitt mer plan- og politikorientert, kan det tenkes, som MDUs regjerings- og forvaltningsstudie hevdet, at embetsverket i større grad brukes til kortsiktig brannslukking (Christensen og Læg Reid 2002). Akutt politisk brannslukking gjennom byråkratiet går på bekostning av mer langsiktig og konsistent planstyring. Overføringen av saksområder til mer fristilte direktorater kan samtidig innebære at vedtak med betydelige samfunnsmessige konsekvenser tilsløres som tekniske oppgaver og bygger på et fiktivt skille mot det som er politisk relevant. Det er stadig treffende, som historikeren Jens Arup Seip i sin tid sa, at byråkraterne er de permanente politikere (Seip 1963).

Flere samfunnsområder er politisk styrt. Her har Grønlie rett i den forstand at vi har fått en bredere og mer detaljert lovgivning innen likestilling, diskriminering, familie- og oppvekstpolitikk. Økonomireglementet i staten gir større mulighet til samordnet budsjettstyring. Stortingets kontrollfunksjoner er styrket gjennom åpne høringer og brede politiske forlik mellom regjering og storting.

SLUTTORD

På viktige punkter vil jeg hevde at grunnlaget for Makt- og demokratiutredningens diagnose er styrket i årene etter 2003. Dette gjelder ikke minst den sentrale tesen om rettsliggjøring som inngikk i en overordnet konklusjon om maktoverføring til organer som ikke står til ansvar i valg. Denne konklusjonen står snarere sterkere i dag.

På noen områder er nok statlig styring blitt mer integrert. Det gjelder særlig gjennom statens økonomireglement på den ene side og utvidet regulering av nye samfunnsområder på den andre. Det er likevel grunnlag for fragmenteringstenen i forhold til markedsretting, separate styringsorganer og tilsyn, selv om fragmenteringen på enkelte områder motvirkes av sterkere integrasjon. Her bidrar Tore Grønlies kommentarer til nødvendige nyanser og forbehold.

3. Jeg har utdypet dette i flere senere artikler, bl.a. Østerud 2012.

REFERANSER

- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Difi (2013:11). *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*. Rapport.
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.
- Seip, Jens Arup (1963). *Fra embetsmannsstat til ettpartistat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slaatta, Tore (2003). *Den norske medieorden. Posisjoner og privilegier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- St.prp. Nr. 1 (1997-98).
- Tranvik, Tommy og Per Selle (2003). *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud, red. (2001). *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Østerud, Øyvind (2012). Domstolmakt og rettsrevolusjon. I Nils Asbjørn Engstad, Astrid Lærdal Frøseth og Bård Tønder (red). *Dommernes uavhengighet. Den norske dommerforening 100 år* (s. 425-442). Bergen: Fagbokforlaget.