

Professor dr.philos. Rune Slagstad

Stortinget – politikens sentrum?

Foredrag ved Stortingets seminarserie om nasjon og folkestyre, «Grunnloven og deg»

lagtingssalen

21.mai 2012

Det norske system har hatt et sentrum i det statlige. Siden 1814 har det pågått en kontinuerlig strid om dette statlige sentrum. 1814-forfatningen var, som det har vært sagt, «konsipert med to hoder, men den ble født med tre». Den politiske makten skulle være todelt med storting og kongemakt stilt ved siden av hinannen. Men det endte med en tredeling idet kongemakten ble splittet i to, med en «norsk regjering» i Christiania i tillegg til de statsråder som befant seg hos kongen i Stockholm. I den splittede regjeringsmakt ligger en nøkkel til å forklare veksten i det politiske apparat utover 1800-tallet. Regjeringen i Christiania måtte bygge opp sin egen ekspertise, uavhengig av Kongens i Stockholm. Embetsmannsstatens epoke var i dette perspektiv kjennetegnet av en maktens trekant mellom Kongen i Stockholm, Stortinget og Regjeringen. I embetsmannsstatens storhetstid fra 1840-tallet og frem til 1870 lå systemets sentrum i regjeringsmakten. Det var denne maktposisjon som venstrekoalisjonen anført av Johan Sverdrup utfordret og til sist, i 1884, erobret, og gjorde regjering og storting til én maktenhet. Venstrestaten ble Stortingets store epoke som debatterende og politikutformende organ. Venstrestatens store reformpolitikere som Johan Castberg, Gunnar Knudsen og Johan Nygaardsvold var stortingspolitikere som ble regjeringsreformister.

Det norske moderniseringsprosjekt kan siden det tidlige 1800-tall sees som en speilvending av den marxistiske lære om basis-overbygning. Det begynte politisk i 1814 med etableringen av det grev Wedel kalte «Frihedens Tempel» i nord. Fra sin posisjon i den nordvestlige periferi ble Norge en demokratisk avantgarde: 1814-forfatningen var

med sin vide stemmerett den mest radikale i Europa i demokratisk henseende. Den politiske overbygningssrevolusjonen fikk en ideologisk-kulturell fortsettelse på 1830-tallet, og først fra 1850-tallet fant det økonomisk-industrielle hamskifte sted.

Den demokratiske frihet fikk en ny institusjonalisering med parlamentarismens gjennombrudd i 1884. Venstrestatens verdistrid utover 1900-tallet gjaldt forholdet mellom individuell frihet og økonomisk effektivitet på den ene side og samfunnssolidaritet på den annen. Utfordringen fra de to institusjoner - marked og demokrati - ble omformet til et styringskompromiss mellom markedslogisk effektivitet og etisk-demokratisk rettferdighet. Arbeiderpartiet overtok det norske systems egen ideologi om en sterk statsmakt - og radikalisererte den. Partiet oppga sosialiseringlinjen, i stedet ble det sosialisert inn i det norske system. Arbeiderbevegelsens tradisjonelle visjon – sosialisme som kollektivt eie av produksjonsmidlene i et samfunn uten klasser - ble erstattet av en ny - velferdsstaten: sosial rettferdighet garantert ved statlig organisert omfordeling av fellesgoder som utdanning og helse.

Demokratiet ble etter 1945 det norske systems fundamentalideologi. Blant Arbeiderpartiets strategiske fremstøt på 1950-tallet var det industrielle demokrati – den demokratiske medbestemmelse skulle ikke stanse ved fabrikkportene. Nå hadde den demokratiske orientering også en begrensning. Arbeiderpartiet var mer begeistret for det offentliges ekspansjon enn for den offentlige diskusjon. «Stortinget har vært i politisk eksil mellom Elverum og Kings Bay» var en av Jens Arup Seips spissformulerte overdrivelser, som traff noe sentralt: Det politiske tyngdepunkt ble i arbeiderpartistaten forrykket fra det parlamentariske, åpne forum til det korporativt-teknokratiske apparats lukkede korridorer. I det nye regime karakterisert ved «blandingsadministrasjon» og «forhandlingsøkonomi» var Stortinget ifølge Gudmund Hernes' maktutredning på 70-tallet blitt mer tilskuer og mindre deltaker i beslutningsprosessen - «én av flere høringsinstanser». Men også Arbeiderpartistaten hadde et sentrum - et kommunikativt sentrum: det var noen som snakket sammen. Det var begynt slik i 1923 da Oscar Torp ble den formelle og Martin Tranmæl den reelle leder og Einar Gerhardsen deres sekretær. Dette sentrum var noe mobilt - det kunne være på Youngstorget, men også ved et bål i Nordmarka. Etter 1945 hadde det i et par tiår ett subjekt: Einar Gerhardsen.

Til tross for det politiske nederlag i 1884 fortsatte embetsverket å ekspandere etter embetsmannsstatens epoke. I arbeiderpartistaten antok det etter hvert en modernisert,

styringsteknokratisk skikkelse gjennom de nye profesjoner og deres fagstyre. Lektor Trygve Bull hadde allerede i 1961 fra Stortingets talerstol ropt et varsko mot de selvbevisste teknokrater som ville reformere uforstyrret av Stortingets kontroll og av den politiske offentlighet overhodet. Vi er «på en rekke felter her i landet» i ferd med å få «en ny embets- og tjenestemannstype», fremholdt Bull, «dyktige, energiske og målbevisste» «menn i sine beste år». Den nye type er «livsnær, aktiv, initiativrik, pågående» og - la Bull til - «full av indre sikkerhet både når det gjelder å erkjenne målene og å forstå midlene». Denne «direktørenes revolusjon» kan, advarte Bull, føre til et «ekspertvelde» istedenfor «det herredømme for det gode lekmannsskjønn og det sunne folkelige omdømme som er selve demokratiets vesen». Stortinget, «denne gamle, høyst eiendommelige og tvers igjennom norske institusjon», representerte ifølge Bull det mest umistelige i vår politiske kultur.

Idag befinner vi oss i et nytt regimeskifte, men Trygve Bull ville utvilsomt ha gjentatt sitt innlegg om han hadde fått anledning til å stige ned fra det høye; han ville riktignok knapt unnlatt å føye til: direktørrevolusjonen er ikke lenger bare en sak av menn. Hvis en kaller det nye regime for en høyrestat, er, som en Seip-påvirket historiker har sagt, ringen sluttet: fra embetsmannsstaten (en høyrestat forut for Høyre), via venstrestaten og arbeiderpartistaten til høyrestaten. Det er vakkert sagt, men galt tenkt. For det karakteristiske er dobbeltekspansjonen av markedsmakt og statsmakt på én og samme tid. Et egenartet trekk er imidlertid at den stat som ble kjempet frem som en velferdsstatlig motmakt til markedsmakten, nå skal moderniseres via markedet. Det norske system har også i den delvise demontering av det sosialdemokratiske regime fortsatt et sosialdemokratisk tyngdepunkt; det er ved sosialdemokratisk mellomkomst omformingene finner sted, slik jeg har beskrevet i *De nasjonale strateger* (1998). I en oppfølger av denne studie måtte et sentral kapittel ha overskriften «De skjulte strateger». En nøkkelrolle ville her spille det jeg kaller «de politikktutformende doldisbyråkrater». Jeg skal gi to eksempler.

Siden slutten av 1970-tallet har det i det norske system foregått noe paradoksalt: på det økonomiske felt en gradvis deregulering; på det kulturelle felt en motgående bevegelse – en gradvis reregulering. Kulturfeltet er i økende grad blitt underlagt politisk styring, en byråkratisk styring med et visst politisk akkompagnement. Ikke slik å forstå

at byråkratene har handlet mot politikernes vilje, for politikerne har ofte ikke på dette felt hatt noen betydningsfull egenvilje. De er snarere blitt en slags saksbehandlere for politikkkutformende byråkrater, som i tilfellet nytt nasjonalmuseum. Med bakgrunn i ABM(arkiv, bibliotek, museum)-meldingen er prosjektet initiert av en avdelingsdirektør i Kulturdepartementet og dennes ekspedisjonssjef som en administrativ fusjon. De fagansatte ble aldri rådspurt om museumsfusjonen og har vært overveiende imot. De tunge kuratorer ved Nasjonalgalleriet har - på bakrommene - stilt seg hoderystende til det byråkratiske prosjekt. Selvsensur er en effektiv form for sensur. Den svake ytringsfrietskulturen ved Nasjonalmuseet er et vedvarende problem - ikke bare der. Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen, som Francis Sejersted ledet, er ansattes ytringsfrihet altfor dårlig vernet i Norge. Også derfor gikk Fritt Ords pris i 2008 til en Mosen alle var enige om fortjente prisen, Per Yngvar Mosen, som varslet om Siemens' overfaktureringer.

Da museumsfusjonen nådde offentligheten, var den i realiteten allerede avgjort. Fusjonen, den største kulturpolitiske reform på lang tid, har aldri vært fremlagt for Stortinget som egen sak. Er det slik i dagens kulturnorge at den mest betydningsfulle kulturpolitikk drives med basis i anonym byråkratomakt som skyr den offentlige samtale?

Nasjonalgalleriet, denne kulturhistorisk identitetsdannende bygning, hvor det i mer enn 100 år er blitt vist billedkunst uten at kunsten har tatt synlig skade av det, skal - om Nasjonalmuseets ledelse får det som den vil - fraflyttes. Da planen om den store museumsfusjonen ble lansert for noen år tilbake, var Nasjonalgalleriet fortsatt prosjektets sentrale bygg. Etter at kulturminister Giske plutselig «tok grep», som det heter - og sa: På Vestbanen skal Nasjonalmuseet ligge! - er det ikke måte på hvor uegnet Nasjonalgalleriet er blitt for billedkunst. Det siste kronargumentet i rekken har vært bygningens kunstødeleggende klima.

Jeg kan idag bringe Stortinget en gledelig nyhet: I en samtale med arkitekt Fredrik Torp for tre uker siden understreket direktør Audun Eckhoff og styreleder Svein Aaser at klima-argumentet berodde på misforståelser, at Nasjonalgalleriet var friskmeldt og brukbart til sitt formål. Poenget var bare at flytting allerede var bestemt, og - som den nye Telenor-styreleder Aaser fremholdt - «vi skal bygge Nord-Europas største museum».

Når Vestbaneutbyggingen til høsten kommer til Stortinget som bevilgnings sak, har Stortinget anledning til å markere at det i kulturpolitikken fortsatt *kan* ha en avgjørende stemme: Det blir museum på Vestbanen, men det er unødvendig av den grunn å fraflytte Nasjonalgalleriet. Ved en delt løsning kan Vestbanen reduseres med 1/6 og bli et mindre mastodontisk anlegg (et totalareal tilsvarende ni fotballbaner). De overskytende midler kan gå til høyst påkrevet oppgradering av Nasjonalgalleriet, slik det er gjort med tilsvarende museumsbygg fra samme periode i de andre nordiske land.

Mitt andre eksempel på politikkkutformende doldisbyråkrater er gigantfusjonen Oslo Universitetssykehus (OUS), som også det skal bli Nord-Europas største. Prosjektet er drevet frem av et styringsbyråkratisk miljø med liten sans for det åpne ordskifte med direktør Bente Mikkelsen og departementsråd Anne Kari Lande Hasle i hovedroller. Underlagsmaterialet er, for å si det mildt, tynt og ensidig. Oslo-prosessen beror på en fusjonslogikk hvor en ukritisk har sluttet fra det industrielle produksjonsfelt til det medisinske helsefelt.

Da fusjonen i 2008 passerte Stortinget, ble det lagt til grunn at fusjonen ikke bare skulle være selvfinansierende - den ville også gi betydelige gevinster. McKinsey hadde nemlig på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet noen måneder tidligere anslått et årlig gevinstrealiseringsbeløp på 900 millioner kr. Ved inngangen til 2012 hadde den antatte gevinstrealiseringsmaskinen OUS et akkumulert underskudd på 2,4 milliarder kroner. For knapt ett år siden kastet Siri Hatlen, opprinnelig en av fusjonens initiativtakere, inn håndkleet. Hun fant det uforsvarlig å fortsette som OUS-direktør om prosjektet ikke ble tilført 17 milliarder kr. Hva sier Stortinget til et prosjekt som det åpenbart støttet på sviktende premisser? Er Stortinget dratt i helsepolitisk eksil?

I statsvitenskapelig litteratur har det vært vanlig å omtale forvaltningen som premissleverandør for politikerne. Oslo universitetssykehus illustrerer en tendens som ingenlunde er ny, men åpenbart i sterk ekspansjon: konsulentbransjen som premissleverandør for forvaltningen. Det er ganske foruroligende når utvilsomt overbetalte og faglig sett urimelig selvbevisste McKinsey-konsulenter kan innkassere 1 milliard kroner i konsulentoppdrag siden 2005 på Oslo-prosessen (av et totalt konsulentbeløp på ca. 3 milliarder kr). Ikke mindre foruroligende er det når slike konsulenter beveger seg videre fra posisjonen som premissleverandører til også å bli

iverksettere av den politikk de selv har foreslått. Nestleder i OUS-styret fra mars 2011 var Odd Chr. Hansen, gjennom mange år sjef for McKinsey Norge og gjerne omtalt som «Gudfaren» i McKinsey-miljøet. Dagen etter at Hansens navn og underlige rolle ble brakt frem for offentligheten gjennom en kronikk i Dagbladet sist høst, gikk han ut av OUS-styret. Det er ikke mitt inntrykk at det ideologiprodukerende McKinsey-folket hører til det åpne samfunns fremste agenter. Heller ikke er det lett å forstå hvorfor en så velutbygget, høyt kvalifisert forvaltning som den norske, skal måtte lene seg så sterkt på konsulentbransjens halvkompetanse. Den dokumenterte maktforskyvning fra Stortinget til forvaltningen får gjennom en slik outsourcing en ytterligere omdreining. Dette burde være et tema for de folkevalgte.

Regimeskiftene har hatt nasjonen som selvfølgelig institusjonell ramme – modernisering har også vært nasjonsbygging -, men dagens regimeskifte innebærer en ny konstellasjon av det nasjonale og det postnasjonale. De to rapportene – Menneskerettighetsutvalgets (Dokument 16, 2011-2012) og Europautredningens (NOU 2012:2) – har denne nye konstellasjon som kontekst. De omhandler begge helt grunnleggende, konstitusjonelle spørsmål for vårt politiske system, men er møtt med en foruroligende offentlig taushet – med Klassekampen som bemerkelsesverdig unntak (noen, med en smule historisk bevissthet, vil nok i dette se et eksempel på historiens ironi).

Menneskerettighetsutvalgets grunnlovsforslag står i en rettsliberal tradisjon som har vært iboende, men lite fremhevet i norsk tradisjon. Spørsmålet om grunnlovsfesting av menneskerettigheter retematiserer den vedvarende spenning mellom styringsjuss og rettighetsjuss. Ettersom de grunnlovsfestede grenser for lovlig politikk også er rettslige grenser, revitaliserer grunnlovsforslaget den liberale ordning om domstolenes prøvingsrett som ble innstiftet i det norske system på 1800-tallet. Via utviklingen av prøvingsretten fikk Høyesterett det siste ord om hvordan Grunnloven var å tolke – og om Stortingets lover holdt seg innenfor de rettigheter Grunnloven vernet. Norge har siden 1800-tallet i denne henseende hørt til den liberale avantgarde, riktignok ikke alltid klart forstått.

Kritikk mot prøvingsretten som trussel mot Stortingets makt ble fremført på 1800-tallet og gjentas i dag – den gang som nå med Regjeringsadvokaten som en

hovedaktør. I praksis er den maktforskyvning prøvingsretten representerer marginal sammenlignet med omfanget av makt forskjøvet til forvaltningen. Den omgår også det sentrale poeng at det sjelden er *Stortingets* resonnementer om hvordan landet bør reguleres, som overprøves, men departementenes. Hvilken mulighet hadde Stortinget egentlig til å gjøre grunnlovsmessige de grunnlovsstridige forslag Justisdepartementet la frem om rederiskatt i 2007, som førte til overprøving i Høyesterett i 2010? Parlamentarismen er nylig løftet inn i Grunnloven som et demokratisk institutt, tilsvarende burde skje med prøvingsretten som et liberalt institutt: den er et institusjonelt vern for individets rettigheter i forhold til en ekspanderende forvaltning, også det.

Stortinget har frem til og etter Menneskerettsloven av 1999 vedvarende vært positivt til reell sikring av våre internasjonale menneskerettsforpliktelser og understreket nettopp den demokratiske betydning av slike rettigheter – selv da Maktutredningen mente slike forpliktelser virket "demokratiforvitrende". Stortingets innstilling motsvares bare av en like vedvarende, om tidvis motvillig innrømmet, motstand mot de forpliktelser slik realisering innebærer fra de skiftende regjeringer.

Etter 1999 er det ikke bare Grunnlovens menneskerettigheter som gjennom prøvingsretten sikres av domstolene, herunder de overnasjonale, men også de som er beskyttet av internasjonale konvensjoner. En innføring av de internasjonale rettighetene i Grunnloven vil dermed ha ganske beskjeden rettslig betydning som skranke for lovgiver og som garanti for borgerne. Desto større vil den symbolske betydning være som en formell understrekning av utviklingen av Norge fra rettsstat til menneskerettsstat.

Europautredningen gjør de samme observasjoner om systemets demokratiske forvitring som Hernes' og Østeruds maktutredninger, men med en ytterligere kraftig omdreining. EØS-avtalen er ifølge utredningen fra en demokratisk synsvinkel et høyst problematisk prosjekt, men det er likevel ikke så farlig siden "norske interesser og verdier" er så godt ivaretatt. Til disse «norske interesser og verdier» hører visst ikke det politisk-demokratiske. Europautredningen reflekterer slik det som også er EUs problem: det økonomisk-administrative har nærmest total dominans over det politisk-demokratiske.

Min tese er at det norske moderniseringsprosjekt siden 1814-revolusjonen har hatt et primat i det politiske, men at så ikke lenger er tilfelle. Slitt sett er det vel passende at landets statsminister er en økonom.

Hva er "norske interesser og verdier" om de ikke også skulle innbefatte det brede demokrati som er kjempet gjennom i det norske samfunn gjennom et par hundreårs strid? "På dette området er det klare demokratiske svakheter ved norsk europadebatt slik den har fungert siden midten av 1990-tallet og frem til i dag," heter det i utredningen, uten at den gir den minste antydning av hvordan dette kunne vært annerledes. Hvis stortingsmeldingen på grunnlag av utredningen har det samme, økonomistiske perspektiv - som for øvrig også preger den alternative utredning fra Nei til EU - og Stortinget velger å sette parentes om Europa-prosjektets demokratiske ambisjoner, vil det gjøre nettopp det oppropet mot det teknokratisk-elitistiske Europa, «Vi er Europa», signert av bl.a. Helmut Schmidt, Jacques Delors og Jürgen Habermas, i disse dager advarer mot. Ingen retningsgivende tenkere fra Rousseau til Habermas forestilte seg et «demokrati» som bare består i den periodiske bruk av stemmeseddelen.

En avpolitisert behandling av Europa-spørsmålet i Stortinget vil bekrefte tesen om Norge som en avantgardenasjon for det som er kalt *postdemokratiet*. Også under den postdemokratiske modell finnes det periodiske valg, de kan endog føre til regjeringsskifter. Men det offentlige politiske ordskifte er en høyst kontrollert affære, styrt av rivaliserende grupper med deres profesjonelle overtalelsekspertiser som nøye siler ut de få tema som i det hele tatt gjøres til gjenstand for debatt. Folk flest forblir passive tilskuere, som i den grad de deltar i offentlige debatter sjelden initierer dem, men isteden responderer på politiske signaler fra oven. I kulissene av dette politiske teater utformes den reelle politikk i et samspill mellom valgte regjeringer, finanseliter og markedsteknokrater.

Det er i Europa utvilsomt en økonomisk krise, men det er ikke i mindre grad en krise for det økonomiskes samfunnsformende rolle. Hele Europa-prosjektet befinner seg i en dyp politisk krise. Ikke minst tankevekkende er situasjonen i Hellas. Da den greske statsminister foreslo å legge EUs krisepakke frem for folket i valg, førte det til hoderysting i Brussel, Berlin og Paris: Tenke seg til å la et folk som oppfant

demokratiet, selv ta stilling til sitt lands sentrale spørsmål! Europa er ikke bare euroens eller økonomenes kontinent. Europa er demokratiets kontinent. Derfor opplever vi også i Europa et opprør mot økonomiens terror.

Det demokratiske tomrom er EUs største problem. «I stedet for å fylle dette tomrommet og gi kontinentet en humanistisk legitimering overfor den uhemmede, inhumane statskapitalismen i Kina og Russland, overtar nå EU-kommisjonen og sentralbanken den rolle som sentralkomiteen i det kommunistiske parti spiller i Kina,» het det nylig i en redaksjonell kommentar i Frankfurter Allgemeine Zeitung: «Hvis intet endrer seg, vil vi nok en gang oppleve implosjonen av det skjøre prosjekt som heter demokrati.»