



# Innst. S. nr. 252

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra Den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005

St.meld. nr. 17 (2004-2005)

### Innstilling fra Den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 for behandling av St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati

Til Stortinget

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1 Oppnevning av den særskilte komité

I Innst. S. nr. 141 (2004-2005) fra Stortingets presidentskap ble det vedtatt at Stortinget med hjemmel i § 14 i Stortingets forretningsorden skulle nedsette en særskilt komité for avgivelse av innstilling om St.meld. nr. 17 (2004-2005) Makt og demokrati. Presidentskapet viste til en felles anmodning fra Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet om oppnevning av en spesialkomité til å behandle St.meld. nr. 17 (2004-2005), der samtlige partier var representert. Presidentskapets flertall, alle unntatt Inge Lønning, fant at spesialkomiteen burde settes sammen av de 10 medlemmene av kontroll- og konstitusjonskomiteen og at den i tillegg skulle få ett medlem fra hver av de tre partigruppene som ikke er representert i denne komiteen.

Det fremgår av Innst. S. nr. 154 (2004-2005) Innberetning til Stortinget fra valgkomiteen at den særskilte komiteen nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 skal være sammensatt av kontroll- og konstitusjonskomiteen samt stortingsrepresentantene Magnhild Meltveit Kleppa, Trine Skei Grande og Steinar Bastesen.

##### 1.2 Oppnevning, mandat og publikasjoner

I forbindelse med trontaledebatten høsten 1996 vedtok Stortinget at det skulle igangsettes en maktutredning og at Stortinget skulle vedta mandat og fastsette retningslinjer for utredningen.

Stortinget vedtok 11. desember 1997 opplegget for en utredning om makt og demokrati i Norge. Utredningen skulle foregå over en femårsperiode fra 1998 til 2003.

På bakgrunn av premisser om makt og demokrati i St.prp. nr. 1 (1997-1998) ble følgende mandat lagt til grunn:

"Stortinget samtykker i at en forskergruppe gis følgende mandat for en utredning om makt og demokrati:

1. Hovedtemaet er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. Dette utgjør utredningens bærende idé og sentrale tilnærming. Utgangspunktet er den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg. Enkeltmennesket er i tillegg selv aktør i den frie meningsdannelse og kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv. Viktige forutsetninger for det representative demokratiet er at individet bruker sin stemme, og at det lokalt og sentralt eksisterer funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet.
2. Utredningen bør fokusere på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. Følgende tre problemstillinger vil være sentrale: a) På hvilken måte påvirkes individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons- og samfunnslivet? b) Hvordan påvirkes det politiske systemet og styringsorganene? c) Hvordan påvirkes forholdet mellom a) og b)?
3. Følgende sentrale utfordringer og påvirkningsfaktorer i forhold til det representative demokratiet bør studeres nærmere: økt internasjonalisering; utvikling og utbredelse av ny teknologi; den offentlige meningsdannelse; miljøutfordringene; det flerkulturelle samfunn; kompetanse- og kunnskapssamfunnet; desentralisering, deregulering, privatisering, markedsmekanismer og brukermedvirkning.
4. Det bør også tas hensyn til at sosioøkonomiske og kulturelle skillelinjer, alder og kjønn kan ha betydning for hvordan enkeltmenneskets deltakelses- og innflytelsesmuligheter og interesse for deltakelse påvirkes av de nevnte utfordringene.
5. Dersom forskergruppen under arbeidet kommer til at også andre faktorer bør studeres, står den fritt til å gjøre dette. Forskergruppen kan også foreta en nærmere tolkning av mandatet for å supplere, avgrense eller utforme mer håndterbare problem-

stillinger. Dette kan være aktuelt for å få til en samordnet utnyttning av igangværende forskning under Norges forskningsråd, og for å utnytte de muligheter som følger av at det foretas parallelle utredninger i Sverige og Danmark. Det bør i denne forbindelse knyttes en nordisk/internasjonalt sammensatt referansegruppe til arbeidet.

6. Tidsrammen for arbeidet vil være fem år. I den første fasen bør det foretas oppsummeringer av foreliggende relevant forskning (statusrapporter), herunder også en belysning av hvilke konklusjoner fra den forrige maktutredningen som fortsatt står ved lag, slik at utredningen får et felles referansepunkt, som også kan gi grunnlag for eventuelt å justere innretningen av arbeidet underveis. (B.innst.S. nr. 2 (1997-98))"

I statsråd 13. mars 1998 ble en forskergruppe oppnevnt til å lede utredningsarbeidet. Gruppen ble ledet av professor Øyvind Østerud ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. De øvrige medlemmene var professor Fredrik Engelstad, Institutt for samfunnsforskning, Oslo; professor Siri Meyer, Senter for europeiske kulturstudier, Universitetet i Bergen; professor Per Selle, Rokkan-senteret og Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen og professor Hege Skjeie, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Forskergruppen for Makt- og demokratiutredningen avga 26. august 2003 NOU 2003:19 Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Flertallet (Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle) leverte en innstilling, mens det ble levert to særuttalelser fra Siri Meyer og Hege Skjeie.

Som et underlag for flertallsinnstillingen foreligger det en sluttbok (Østerud m.fl. 2003). Det foreligger over 50 bøker fra utredningen, om lag 75 rapporter og et betydelig omfang av fagartikler og øvrige publikasjoner.

### 1.3 Hovedpunkter fra Makt- og demokratiutredningen

Et utgangspunkt for Makt- og demokratiutredningens analyse av makt er skillett mellom maktformene politisk, økonomisk og ideologisk makt. To hovedspørsmål reises i utredningen:

- Hvordan har forholdet mellom politiske, økonomiske og ideologiske maktforhold endret seg?
- Hvilke konsekvenser har maktforhold og maktforskjning for demokratiets vilkår?

Utredningen peker på hvordan globaliserings- og individualiseringstendenser griper inn i de maktforhold som analyseres. De tre moderne prosjektene - rettsstat, demokrati og velferdsstat - har alle hatt nasjonalstaten som ramme. Alle disse tre prosjektene er nå i endring, og det er usikkert hva som skjer dersom nasjonalstatene blir sterkt svekket.

Makt- og demokratiutredningen legger til grunn at demokrati ikke bare er makt gjennom folkevalgte organer. Også rettigheter og rettsgarantier for individer og grupper, ulike former for politisk deltakelse utenom valg og påvirkningsmuligheter som brukere, forbru-

kere og aktive i pressgrupper, er deler av demokratiet. Utredningen omtaler imidlertid dette som tilleggsdemokrati. Formene for tilleggsdemokrati supplerer ifølge utredningen folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det.

Det vises til at begrepet demokrati kan forstås på ulike, delvis utfyllende måter. Tolkningen kan ta utgangspunkt i demokrati som statsform med folkestyre, demokrati som rettighet og rettsstat, demokrati som aktiv deltakelse og demokrati som et felles verdigrunnlag som står over de politiske konfliktene.

Det sies i utredningen at det er oppstått en økende motsetning mellom demokratiet som statsform med folkemakt gjennom valgte kanaler, og demokratiet i de øvrige tre betydningene. Det påpekes i denne sammenheng at folkestyrets effektivitet svekkes dersom båndene mellom velgere og representanter og mellom parlament og regjering blir svakere, dersom organisasjoner og politiske partier ikke mobiliserer nedefra i samme grad som før, dersom sammensetningen av nasjonalforsamlingen har uklare konsekvenser for hvem som danner regjering og dersom makt og myndighet overføres til andre instanser enn de valgte organene, på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.

Slike endringer i grunnlaget for folkestyret er en hovedlinje i utredningens vurderinger.

Utredningens sluttrapport behandler følgende temaer som ledd i sin demokratianalyse: 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 og Nasjonal symbolmakt og "Norge" som internasjonal merkevare.

De to medlemmene Siri Meyer og Hege Skjeie stilte seg ikke bak flertallets innstilling, men avga hver sin særuttalelse. Disse er gjengitt i sluttrapporten.

Siri Meyer sier i sin særuttalelse at forskjellene mellom henne og flertallet bunner i ulike forståelseshorisonter og derfor ikke lar seg oppsummere som ulike svar på de samme spørsmålene. Hennes utgangspunkt er at de endrede maktforholdene krever et annet begrepsapparat enn det samfunnsvitenskapelige som til nå har dominert forskningen på feltet, og at hun derfor har arbeidet innenfor et humanistisk perspektiv. Utgangspunktet for arbeidet med maktens anatomi er individer og livsformer - kultur i videste forstand. Det gir et godt innblikk i det hun oppfatter som de to dominerende utviklingstrekkene ved dagens samfunn - individualiseringsprosessene og en ny type økonomi, knyttet til globalisering og ny teknologi. Hun hevder at forskere som arbeider med kultur har kommet tett på drivkreftene og de endrede maktformene i samfunnet.

Hege Skjeie viser til at det å stille spørsmål om kjønnsrettferdighet kan gi andre fortolkninger av samfunnsmessige utviklingstrekk enn de som legges fram i flertallsuttalelsen. Flere bidrag i Makt- og demokratiutredningen har etter hennes vurdering vist et uforløst forhold mellom demokrati i numerisk form - som majoritetsmakt - og vern om menneskerettigheter slik

disse er nedfelt i internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til. På denne bakgrunn gjennomgår hun en rekke eksempler på hva internasjonal likestillingsrett kan bety i nye politiseringsprosesser, på tvers av landegrenser, i norsk politikk og for norske samfunnsforhold.

## 1.4 Tilbakeblikk og sideblikk

### 1.4.1 Den forrige maktutredningen og dens oppfølging

Regjeringen Bratteli satte 22. september 1972 ned en forskergruppe som skulle utrede de faktiske maktforholdene i Norge. Forskergruppen bestod av professor Gudmund Hernes (formann), dosent Håvard Alstadheim og professor Johan P. Olsen. Forskergruppen leverte sin innstilling i oktober 1981, jf. NOU 1982:3 Maktutredningen, sluttrapport. I januar 1983 la regjeringen Willoch fram St.meld. nr. 44 (1982-83) Om maktutredningen. Meldingen drøftet utviklingen av en forhandlingsøkonomi, der ikke bare generelle rammebetingelser for økonomisk virksomhet, men også beslutninger om enkelte bedrifters eller bransjers særlige arbeidsvilkår blir gjenstand for forhandlinger med myndighetene. Det sies blant annet at "[b]edriftene har rettet for mye oppmerksomhet mot det de kan oppnå fra myndighetene, på bekostning av den oppmerksomhet som kan rettes mot de omstillingene som må til for å løse problemene".

Stortingsmeldingen oppsummerte Maktutredningens syn på mulighetene for politisk styring slik:

" [...] det voksende offentlige engasjementet [har] ikke nødvendigvis [...] ført til en sterkere politisk styring.

Det har bl.a. sammenheng med følgende:

Etter hvert som tallet på saker har økt, og de er blitt mer kompliserte, er det blitt stadig vanskeligere å gi entydige regler, lover eller mål.

Det er blitt overført skjønn og beslutningsmyndighet til forvaltningen gjennom rammelover og fullmaktslover.

Skillet mellom politikk og administrasjon er blitt mer uklart, og styring og samordning er mindre enn noen gang ensidig knyttet til det å ha formell kompetanse til å treffe vedtak.

Det er blitt vanskeligere å instruere det administrative apparatet og opprette klare ansvars- og instruksjonslinjer.

Utvidelsen av de ansattes medbestemmelsesrett og styrkingen av deres organisasjoner vil begrense de overordnede organers styringsmuligheter ytterligere.

Tjenestemennene er ikke nøytrale regelansvarlige, men arbeider først og fremst for de institusjonene de arbeider i.

Det at tjenestemennene er kommet i et forhandlingsforhold til deler av samfunnet, skaper avhengigheter, men også muligheter for en sektorisering av forvaltningen som gjør samordning mellom ulike administrative organer vanskeligere."

Innstillingen fra utenriks- og kontrollkomiteen om stortingsmeldingen forelå først i juni 1985, jf. Innst. S. nr. 310 (1984-1985). Komiteen påpekte blant annet at Maktutredningen understøttet en oppfatning om at "utviklinga har gått i retning av overføring av makt frå politiske og folkevalde styresmakter til administrasjonen".

## 1.4.2 Makt- og demokratiutredninger i Sverige og Danmark

### 1.4.2.1 SVERIGE

I 1985 ble det i Sverige nedsatt en maktutredning som hadde som oppgave å analysere makt og innflytelse innen ulike felter i det svenske samfunnet. Sluttrapporten ble presentert i 1990, jf. SOU 1990:44. Utredningen bidro først og fremst til en større offentlig debatt om makt- og demokratispørsmål. I løpet av 1990-årene ble det lagt fram rapporter fra en rekke utvalg og annet arbeid av relevans for demokratispørsmål mv. I 1997 ble det nedsatt en parlamentarisk komité som skulle belyse de nye forutsetninger, problemer og muligheter som det svenske folkestyret stod overfor ved inngangen til 2000-tallet. Et tilleggsmandat fra 1998 gav utredningen som et særlig oppdrag å analysere årsakene til den lave valgdeltakelsen og foreslå tiltak for å øke medborgernes delaktighet og engasjement i det demokratiske systemet. Den såkalte Demokratiutredningen leverte sin innstilling i februar 2000, jf. SOU 2000:1. Utredningen inneholdt en rekke særmerknader fra de ulike partiene som deltok i utredningen.

På bakgrunn av blant annet Demokratiutredningen (og høringssvar til denne), og en kommunedemokrati-komité (SOU 2001:48) som også var en parlamentarisk komité, la den svenske regjeringen i januar 2002 fram Demokrati för det nya seklet (Prop.2001/02:80) som presenterte en langsiktig strategi for å "värna och fördjupa demokratin". Det ble foreslått følgende langsiktige mål:

Valgdeltakelsen skal økes vesentlig. Et første delmål var økt deltakelse ved valget i 2002.

En økt andel av befolkningen skal ha politiske tillitsverv ("förtroendeoppdrag") i en eller annen form.

Borgerne skal ha bedre muligheter til å delta og påvirke den politiske prosessen.

Borgernes muligheter til å påvirke den politiske prosessen skal bli mer lik enn i dag. Andelen unge, arbeidsløse og personer med utenlandsk bakgrunn som deltar skal øke.

I meldingen Demokratipolitik til Riksdagen, jf. Skr. 2003/2004:110 fra mars 2004, ble det gitt en analyse av utviklingen for det svenske demokratiet siden 2002, og den framtidige innretningen for demokratipolitikken ble presentert. Det sies blant annet at trenden med redusert valgdeltakelse fortsatte også ved valget i 2002, men det pekes på at nedgangen var mindre fra 1998 til 2002 enn fra 1994 til 1998, hvilket skulle tyde på at nedgangstrenden er i ferd med å brytes.

### 1.4.2.2 DANMARK

Det danske Folketinget besluttet i mars 1997 å nedsatte en dansk maktutredning.

Prosjektet ble ledet av fem danske forskere under ledelse av Lise Togeby. Det ble produsert 80 bøker som del av prosjektet. Hovedresultater forelå i boken Magt og demokrati i Danmark i oktober 2003. De temaene som behandles, er i stor grad sammenfallende med temaene i den norske Makt- og demokratiutredningen.

En forskjell er at utredningen i Danmark ikke er adressert til den danske regjeringen og ikke har vært behandlet i en høringsrunde.

I avslutningen konkluderes det blant annet med:

"De konklusjoner, der er blevet draget i denne gennemgang af magtforholdene og demokratiet i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den forudgående periode, har været forholdsvis positive. Det er faktisk gået forbavsende godt. Der er fortsat demokratisk livskraft i den danske befolkning og en betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner. Først og fremmest fremstår den danske befolkning som både ressourcestærk og handledygtig."

Den norske Makt- og demokratiutredningen har et betydelig mer negativt syn på demokratiutviklingen i Norge enn den danske utredningens vurdering av utviklingen i Danmark. Dette kan skyldes reelle forskjeller i utviklingen i Norge og Danmark, men det kan også skyldes ulike måter å tolke og vurdere sammenfallende utviklingstrekk på. St.meld. nr. 17 (2004-2005) har i gjennomgangen av de ulike temaene sammenholdt vurderingene i den norske utredningen med vurderingene i den danske utredningen.

### 1.5 Høringsrunden

Ved brev av 1. desember 2003 ble høringsinstansene invitert til å kommentere Makt- og demokratiutredningen.

Høringsinstansene ble bedt om å ta utgangspunkt i NOU 2003:19, inkludert perspektivene formulert av Meyer og Skjeie.

Høringsbrevet ble sendt ut til om lag 250 instanser. I tillegg ble det vist til at også andre instanser eller privatpersoner kunne delta. Det kom inn vel 50 høringsuttalelser. Blant disse instansene er det blant annet frivillige organisasjoner innen en lang rekke interessefelt og samfunnsområder, statlige etater, flere forskningsinstitusjoner, arbeidslivsorganisasjoner og privatpersoner. De aller fleste avga vurderinger som gjaldt de to første hovedpunktene (beskrivelsen og vurderingene), men en rekke instanser kom også med konkrete forslag om hvordan makt- og demokratiforholdene kan endres.

Regjeringens melding refererer underveis til høringsuttalelser for å belyse de ulike temaene.

Høringsuttalelsene et oversendt Stortinget som uttrykt vedlegg til stortingsmeldingen.

### 1.6 Hovedinnretningen på meldingen

Det er i regi av Makt- og demokratiutredningen levert betydelige faglige bidrag på mange områder innen samfunnet. I forskergruppens sluttbok er funn og synspunkter fra de ulike rapportene sammenfattet, vurdert og spisset til. Ytterligere avgrensninger er gjort i sluttrapporten. Mandatet for utredningen la ikke opp til at den skulle gi normative vurderinger av utviklingen eller komme med tilrådingen om hva som bør gjøres for å forbedre demokratiets funksjonsmåte. Men utredningen har reist viktige utfordringer for det politiske systemet.

I stortingsmeldingen presenterer Regjeringen sine vurderinger av en del av disse utfordringene.

Makt- og demokratiutredningens konklusjoner slik de kommer fram i sluttrapporten, supplert med materiale fra sluttboken, blir nærmere analysert og vurdert. Det blir gjort på bakgrunn av bidrag fra ulike forskere som har skrevet rapporter og andre bidrag til Makt- og demokratiutredningen, høringsuttalelser, kommentarer til Makt- og demokratiutredningen fra forskere og annet materiale.

Regjeringen har gjort visse valg i avgrensningen av meldingen. Meldingen fokuserer på det politiske demokratiets virkemåte, og drøfter ikke demokratiutviklingen i en mer utvidet forstand (for eksempel demokrati i organisasjonene, innen arbeidslivet eller i familien). Regjeringen viser til at utredningen belyser en del forhold som nylig har vært grundig drøftet i andre stortingsmeldinger mv. En oversikt over aktuelle utredninger og meldinger fremgår av punkt 1.5 i meldingen. På andre felt blir det vist til pågående utredninger som Regjeringen vil følge opp på et senere tidspunkt. Det blir understreket at manglende drøfting i denne meldingen av ulike temaer ikke betyr at Regjeringen vurderer de ulike temaene som mindre viktige, verken allment eller sett i forhold til makt- og demokratiutfordringer.

### 1.7 Komiteens behandling

Komiteen har som ledd i sin behandling av saken avholdt åpne høringer 18. og 25. mai 2005. Bakgrunnen var at komiteen ønsket å invitere statsminister Kjell Magne Bondevik samt forskergruppen som ledet arbeidet med Makt- og demokratiutredningen.

Følgende deltok under høringen 18. mai 2005:

- Statsminister Kjell Magne Bondevik med bisiterte:
  - statssekretær Kari Husøy
  - ekspedisjonssjef Martin Skancke
  - seniorrådgiver Lars Fjell Hansson
  - rådgiver Helga Ervik

Samme dag møtte også Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO) representert ved:

- leder Anders Folkestad
- informasjonssjef Ingeborg Dybvig

Kommunenes Sentralforbund (KS) representert ved:

- leder Halvdan Skard
- direktør May-Britt Nordli
- rådgiver Per Stava

Norsk senter for menneskerettigheter representert ved:

- direktør Geir Ulfstein
- førsteamanuensis Marius Emberland

Både UHO, KS og Norsk senter for menneskerettigheter ble invitert til høring på grunnlag av at de selv hadde tatt et initiativ overfor komiteen.

Følgende deltok under høringen 25. mai 2005:

- professor Øyvind Østerud ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- professor Fredrik Engelstad, Institutt for samfunnsforskning
- professor Siri Meyer, Senter for europeiske kulturstudier, Universitetet i Bergen
- professor Per Selle, Rokkan-senteret og Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen
- professor Hege Skjeie, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Samme dag møtte også Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), representert ved:

- leder Christoffer Grønstad
- nasjonal konsulent Gro Tvedt Anderssen

Den Norske Advokatforening, representert ved:

- leder Anders Ryssdal
- rådgiver Jon Claudi

Både LNU og Advokatforeningen ble invitert på bakgrunn av at de selv hadde tatt initiativ til å legge fram sine synspunkter.

### 1.8 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Kystpartiet, Steinar Bastesen, viser til at kunnskap om utvikling og maktforhold er en forutsetning for å forstå det samfunn vi lever i. Makt- og demokratiutredningen har gitt viktige bidrag til forståelsen av vilkårene for folkestyret og endringene i disse.

Komiteen vil understreke betydningen av at vi med jevne mellomrom blir konfrontert med resultater av utredninger om makt- og demokratiforhold. Skal vi klare å videreutvikle den velferdsstaten som det er bred oppslutning om og som det har tatt generasjoner å bygge opp, må vi vite hvilke valg vi står overfor og konsekvensene av de veivalg som treffes.

Den norske samfunnsmodellen er bygd på tanken om et representativt demokrati, med lik rett for alle til å peke ut sine representanter gjennom frie valg. Fri meningsdannelse og rett til å påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv, er viktige forutsetninger. Likeledes krever vår samfunnsordning funksjonsdyktige sentrale og lokale styringsorganer med høy legitimitet og autoritet. Målet er et inkluderende, varmt og åpent samfunn med rettferdig fordeling av felles-

skapets verdier, og som gir alle mennesker muligheter til å utnytte sine evner og skape seg et godt liv.

Komiteen viser til at Makt- og demokratiutredningen i sine hovedkonklusjoner tegner et heller dystert bilde av utviklingen av det norske folkestyret. Folkestyret anses svekket på bekostning av økt rettsmakt, og overføring av beslutningsmyndighet i virksomheter som ivaretar viktig infrastruktur for samfunnet. Lokalpolitikkerne har mindre makt som konsekvens av et økende antall oppgaver som skal løses med detaljerte sentrale styringssignaler og bruk av øremerkede midler. Valgdeltakelsen går ned. Likeledes oppslutningen om de politiske partier og deltakelse i organisasjonsarbeid.

Komiteen har merket seg forskernes vurdering av at disse tendensene ikke er resultat av en tilfeldig utvikling eller historisk nødvendighet, men en følge av politiske beslutninger eller interessekamp. Dette innebærer at det også må finnes virkemidler til å endre utviklingen. Valg av veivalg og løsninger er derfor av avgjørende betydning.

Komiteen viser til tilsvarende utredninger fra Sverige og Danmark. Særlig den danske har i stor grad behandlet de samme temaer som den norske. Komiteen har gjennom stortingsmeldingen og den danske Magtudredningen fått inntrykk av at mange av funnene langt på vei er sammenfallende, men at forskernes tolkninger til dels er forskjellige.

Komiteen viser til at mandatet for Makt- og demokratiutredningen ikke la opp til at den skulle gi normative vurderinger av utviklingen eller komme med tilrådingen om hva som bør gjøres for å bedre demokratiets funksjonsmåte. Målet med utredningen var følgelig å vise hvilke utfordringer det politiske system står overfor. Utredningen så vel som stortingsmeldingen bærer preg av dette og inneholder få konkrete forslag.

Makt- og demokratiutredningen har foretatt vurderinger av hvorledes makten er fordelt og benyttes på et bredt spekter av områder. Hvordan forholdet mellom politiske, økonomiske og ideologiske maktforhold har endret seg og hvilke konsekvenser det har for demokratiets vilkår, er sentrale problemstillinger i utredningen. En slik bredde som Makt- og demokratiutredningen har lagt opp til er nødvendig dersom man skal kunne skaffe seg et dekkende bilde av utviklingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, konstaterer at Regjeringen i stortingsmeldingen om Makt- og demokratiutredningen velger ikke å drøfte demokratiutviklingen i mer utvidet forstand. Regjeringen går dessuten bare i liten grad inn i de utfordringer utredningen redegjør for. De funn Makt- og demokratiutredningen presenterer innen ulike områder, legges i begrenset grad til grunn for vurderingene. På flere områder vises til tidligere regjeringsdokumenter, dokumenter som til dels er utarbeidet før Makt- og demokratiutredningen forelå.

Flertallet viser til at Stortinget vedtok mandat og fastsatte retningslinjer for utredningen. Med dette som bakteppe burde Stortinget kunne forvente å få en samlet vurdering fra Regjeringens side av de hovedpunkter forskerne har kommet fram til. Regjeringen har imidlertid valgt å legge hovedvekten i stortingsmeldingen på å forsvare regjeringens politikk. Spørsmål om visjoner for morgendagens samfunn, hvilke utviklingstrekk som bør forsterkes eller korrigeres, har Regjeringen latt ligge.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at meldingen legger opp til en fyldig drøfting av en del av de viktigste utfordringene som Makt- og demokratiutredningen reiser og at meldingen gjennomgår viktige utviklingstrekk når det gjelder ulike former for deltakelse, partiutvikling og endringer i styringsforhold. Utviklingen er ikke svart/hvit, det er positive så vel som negative utviklingstrekk.

Disse medlemmer viser til at flertallet i Makt- og demokratiutredningen tegner et meget dystert bilde av det norske demokratiets tilstand. Hovedbildet til flertallet er at folkestyret forvitrer snarere enn omformes. Disse medlemmer støtter ikke et slikt dystert bilde og vil fremheve at bildet er langt mer nyansert og trekke frem utviklingstrekk som er langt mer positive.

Et sentralt utgangspunkt for disse medlemmer er at alle mennesker er likeverdige, uavhengig av individuelle kjennetegn, egenskaper og gruppetilhørighet. Videre at bare et demokrati som legger til grunn at alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse, kan ivareta denne respekten for folks likeverd. Det er avgjørende viktig å legge til grunn at demokrati er noe mer enn rent flertallsstyre. Også individuelt rettighetsvern og rettsikkerhetsgarantier er grunnleggende elementer i demokratiet.

Disse medlemmer vil peke på at noe av forklaringen på det betydelige fallet i deltakelsen ved lokalvalg òg kan være at det lokalpolitiske handlingsrommet er blitt for lite gjennom ulike statlige styringstiltak vedtatt av regjering og storting opp gjennom årene. Derfor vil disse medlemmer understreke betydningen av at det gjennomføres regelforenklingstiltak og at langt flere av de øremerkede tilskudd og ordninger innlemmes i inntektssystemet, for å øke den lokale handlefriheten. På den annen side har mulighetene for brukervalg og brukerinnflytelse blitt styrket de senere år, og gjennom dette har deltakelsen økt.

Gjennom mange år og blant skiftende regjeringer er det gjennomført en rekke forvaltningsreformer som i sum innebærer at offentlig sektor styres på en annen måte enn tidligere. Gjennom delegering, fristilling og mer overordnet styring har målsettingen vært å få til en bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk. Disse medlemmer vurderer det slik at disse reformer i hovedsak ikke har medført noen svekkelse av folkestyret.

### **Maktbegrepet**

Komiteen viser til at den forrige maktutredningen nedla et betydelig arbeid i å definere og utdype selve

begrepet makt. Maktbegrepet ble ansett som todelt; på den ene side vilje - evne til å sette seg mål og få dem gjennomført og på den andre makt styrt av mulighet, slump eller tilfeldige virkninger.

Makt som besittelse eller ressurs, - som relasjoner mellom aktører eller som følge av strukturelle forhold, er utgangspunktet for den danske Magtudredningen.

Regjeringens utgangspunkt har vært en vurdering av makt- og demokratiutviklingen i Norge basert på hvorledes makt og ansvar er koblet, og i hvilken grad den ivaretar demokratiets respekt for alles likeverd, mens Makt- og demokratiutredningens flertall definerer makt som evne til å nå et mål, skape en virkning. Makt, hevdes det, kan utøves direkte i tvangs- eller beslutningssituasjoner eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer. Det opereres med ulike typer makt - en politisk, en økonomisk og en ideologisk. Den første er den institusjonaliserte og sentraliserte makten innenfor stater og i mellomstatlige forhold. Den økonomiske makten er knyttet til fordeling av knappe goder, mens den siste representerer makt over tanker, gjennom påvirkning, verdier, følelser og selvoppfatning.

Komiteen mener at et godt demokrati forutsetter en god maktbalanse mellom enkeltmennesket, sivil sektor og demokratiske fellesløsninger ivaretatt av det offentlige. For omfattende samling av makt på få hender gjør det vanskelig å kontrollere maktutøvelsen, og faren for feilvurderinger er større enn når makt blir spredt. Konsentrasjon av makt hindrer også nye ideer og nye løsninger på gamle problem.

Maktbalansekravet gjelder mellom statsmaktene, men også mellom staten og borgeren, kommunen og borgeren, mellom ulike interessegrupper, mellom korporativ kanal av sterke, organiserte interesser og individer og grupper som ikke i samme grad har sterke ressurser i ryggen. Komiteen vil understreke betydningen av at de folkevalgte organer ivaretar helheten, og sørger for at makt og innflytelse balanseres til fellesskapets beste.

Makt handler også om den enkeltes makt over eget liv, og derav en begrensning av så vel det offentliges som private aktørers makt over andre. En for omfattende delegering av makt til byråkrati og forvaltningsorganer kan gi uforholdsmessig stor administrativ makt over enkeltmennesker. Folkevalgte organer må også begrense byråkratiets makt over borgerne, og sikre sin overordnede myndighet.

Etter komiteens syn viser de ulike tilnærminger til maktbegrepet hvor sammensatt begrepet er, og at det vanskelig lar seg gjøre å gi en uttømmende definisjon.

### **Demokratibegrepet**

Etter komiteens syn trenger også demokratibegrepet en presisering. Regjeringen viser i meldingen til befolkningens kontroll over politiske beslutninger, som en viktig side av demokratibegrepet. Alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse. Ytringsfrihet, offentlig innsyn og frie valg er sentrale elementer i en slik kontroll. Samfunnets faktiske makt til å påvirke innbyggernes livssituasjon er en annen side ved demokratiet. "Etter min mening", sa statsministeren under

komiteens høring, "gir begrepet demokrati mening bare dersom det omfatter prinsipper både om folkestyre og om rettsstat og individbeskyttelse."

Makt- og demokratiutredningen understreker at demokratiet ikke bare er bygd på makt gjennom folkevalgte organer, men også gjennom rettigheter og rettsgarantier for grupper og individer og ulike former for deltakelse utenom valg. Ifølge utredningsgruppens flertall er dette former for tilleggsdemokrati som supplerer folkestyret som formelt beslutningssystem, men som ikke kan erstatte det. Det vises til fire vanlige tolkninger av demokratibegrepet: som en statsform med folkestyre, som rettigheter og rettsstat, som aktiv deltakelse og som et felles verdigrunnlag som står over de politiske konfliktene, og slår fast at det er en positiv sammenheng mellom dem. Mindretallet Hege Skjeie viser i sin dissens til at det eksisterer et uforløst forhold mellom demokrati som majoritetsmakt og vern om menneskerettigheter slik disse er nedfelt i internasjonale konvensjoner Norge har sluttet seg til, som relevant i denne sammenheng. Skjeie har likestillingsproblematikken som sitt utgangspunkt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil vise til at et slikt utgangspunkt også dekker urfolksrettslige spørsmål siden begge begrunnes ut fra menneskerettigheter og ratifiserte internasjonale konvensjoner.

Slik komiteen ser det må et demokratisk samfunn være tuftet på krav om like politiske rettigheter med rett til å velge, flertallsavgjørelser og beskyttelse av mindretallet. Likeledes er fri meningsdannelse bygget på åpen og mangfoldig tilgang til informasjon, en forutsetning. Omfattende deltakelse fra alle deler av befolkningen er en annen betingelse som må oppfylles dersom man skal kunne tale om et levende demokrati.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, mener at en slik deltakelse styrkes i stor grad av likhet i innbyggernes økonomiske og sosiale ressurser.

Komiteen legger betydelig vekt på at rettigheter for den enkelte er mer enn "tilleggsdemokrati" slik flertallet i utredningen legger til grunn. Komiteen legger til grunn et bredt demokratibegrep som omfatter både flertallets styringsrett og beskyttelsen av grunnleggende rettigheter og friheter. Komiteen erkjenner at det ligger innebygd visse spenninger i et slikt demokratibegrep, men viser til at økte rettigheter og muligheter for den enkelte i all hovedsak har vist seg å bidra til å styrke demokratiet.

Et demokratisk samfunn slik komiteen ønsker å definere det, forutsetter effektiv og ansvarlig styring som innebærer at det offentlige evner å løse fellesskapsproblemer i tråd med politisk formulerte retningslinjer. Rettssikkerhet for den enkelte, vern om menneskerettigheter, organisasjons- og yrkesfrihet er andre

viktige elementer. Etter komiteens syn er det å ha en fungerende rettsstat av avgjørende verdi. Hvis rettsapparatet ikke er uavhengig, men kan misbrukes til å sikre makt og innflytelse for enkeltpersoner og grupper, er demokratiet i fare.

Videre kan man vanskelig tenke seg et levende demokrati dersom samfunnet ikke er preget av tillit, toleranse og hensyn til fellesskapet.

Alle disse kravene må i noen grad være tilfredsstillende dersom man slik komiteen ser det, skal kunne tale om et reelt demokrati.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet understreker at demokrati handler om hvordan makt skal fordeles og kontrolleres til beste for samfunnet som helhet. Altfor mye makt i samfunnet er samlet hos folk som ikke stiller til valg, og som ikke kan kastes ved valg om de tar beslutninger som er negative for mange. Disse medlemmer vil arbeide for et langt mer omfattende folkestyre. Det er nødvendig å utvide demokratiet til de delene av samfunnet som i dag styres av noen få og mektige. En mer rettferdig fordeling av eiendom og ressurser er viktig for å utvikle demokratiet. Disse medlemmer mener at det er et viktig mål å demokratisere næringslivet og ønsker flere demokratistyrte bedrifter. Sterke folkelige bevegelser som kan stå opp mot eiermakt og konsernmakt må også til for å bygge opp en trygg folkevalgt styring av samfunnsøkonomien.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet, viser til høringsuttalelsen fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. Flertallet vil styrke barn og unges mulighet for medvirkning og innflytelse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til at en rekke plikter og rettigheter som er politisk bestemte gjelder fra 16-årsalderen. Stemmerettsalderen må derfor senkes til 16 år. Disse medlemmer viser til forslag ved behandlingen av valgloven og Grunnlovsforslag, referert i Dokument nr. 12 (2003-2004).

Komiteens medlem fra Venstre mener grensen for stemmerett og valgbarhet ved kommunevalg bør settes til 16 år.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til komiteens høring med forskergruppen i makt- og demokratiutvalget. Det ble da fra forskernes side klart understreket at tilleggsdemokratiet i form av folkelig deltakelse utenom valg, f.eks. i form av aksjoner for enkeltsaker, ikke kunne bestå uten at også det representative demokratiet lå i bunn. Disse medlemmer slutter opp om denne tilnærmingen, men mener samti-

dig at både utredningen og stortingsinnstillingen har en for negativ innstilling overfor folkelige bevegelser.

Disse medlemmer mener folkelige bevegelser er en del av demokratiet, og ikke et tillegg som en kunne være foruten dersom det representative demokratiet fungerte optimalt. Aksjoner og annen aktivitet utenom valg, som Makt- og demokratiutredningens flertall definerer som tilleggsdemokrati, bør heller defineres inn under demokratibegrepet fordi ulike folkelige aksjonsformer også er grunnlaget for et velfungerende demokrati.

Disse medlemmer vil gjøre oppmerksom på at dersom en inkluderer innbyggernes deltakelse i frivillige organisasjoner og lignende aktiviteter i demokratibegrepet, vil en se at demokratiet ikke er på vikende front, men tvert imot på et ganske høyt nivå.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil i den sammenheng særlig fremheve mange unge menneskers aktive deltakelse i bevegelser mot en globalisering uten folkelig styring der markedskreftene er enerådende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, savner en drøfting i meldingen av språkpolitikken betydning for makt og demokrati. Språkpolitikken er ikke bare språk og normering, det er bred kulturpolitikk for utbredelse av det språket svært mange snakker, det er tradisjonsoverføring, det er trygging av identitet, tilhørighet og lokalsamfunn, det er pedagogikk og det er å styrke bevisstheten om vårt spesielle ansvar i en stor verden der presset mot lokalkulturer blir stadig sterkere. Flertallet viser til forskergruppens mandat, der det blant annet heter at "Viktige forutsetninger for det representative demokratiet er at individet bruker sin stemme..." og der en av tre sentrale problemstillinger forskergruppa ble bedt om å drøfte var "på hvilken måte påvirkes individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons- og samfunnslivet?"

Flertallet viser videre til at et bredt flertall på Stortinget i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 9 (2001-2002) slo fast at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer som skal være likestilte skriftspråk i alle organ i stat, fylkeskommune og kommune, at det er et språkpolitisk mål at nynorsk skal ha en trygg posisjon både som et levende bruksspråk og som et likeverdig offisielt skriftsmål ved siden av bokmål, at det er viktig å styrke og verne det norske språk generelt, slik at både bokmål og nynorsk kan bestå som kulturspråk og fullverdige bruksspråk i alle deler av samfunnslivet, at staten og det offentlige har et særlig ansvar gjennom sin språkbruk for å sørge for en god fordeling mellom bokmål og nynorsk og at det er viktig å opprettholde begge målformer i allmennkringkastinga, både for radio og fjernsyn.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ønsker en utredning om språk og makt.

## 2. FOLKESTYRET

### 2.1 Makt og demokrati

Flertallet i Makt- og demokratiutredningen presenterer et bilde av at folkestyret forvitrer. Utredningen hevder at demokratiet i grunnbetydningen folkestyre, dvs. et formelt beslutningssystem gjennom flertallsvalg og folkevalgte organer, er i tilbakegang. Folkestyret som regjeringsform hevdes å være i forvitring snarere enn i omforming. Utredningen påpeker at demokrati ikke bare bygger på makt gjennom folkevalgte organer, men også på rettigheter og rettsgarantier, ulike former for deltakelse utenom valg, og påvirkningsmuligheter som brukere, forbrukere og aktive i pressgrupper. Ifølge flertallet er dette former for tilleggsdemokrati som supplerer folkestyret som formelt beslutningssystem, men som ikke kan erstatte det.

Makt- og demokratiutredningens diagnose av det norske demokratiets virkemåte og utviklingstrekk er, om den legges til grunn, en alvorlig utfordring for vårt politiske styringssystem.

Regjeringen viser til at alle mennesker er likeverdige, uavhengig av individuelle kjennetegn, egenskaper og gruppetilhørighet. Utgangspunktet er at bare et demokrati som legger til grunn at alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse, kan ivareta denne respekten for folks likeverd.

Regjeringen legger vekt på å desentralisere beslutninger og gjøre det mulig med reell politisk innflytelse for alle. Regjeringen påpeker at makt og ansvar hører sammen. Den instans som har makt, må også ta ansvaret for konsekvensene av maktutøvelsen. Når makt og demokratiutviklingen i Norge skal vurderes, har Regjeringen tatt utgangspunkt i at denne må måles mot hvordan makt og ansvar er sammenkoblet, og i hvilken grad den ivaretar demokratiets respekt for alles likeverd. Demokrati er mer enn flertallsstyre, og Regjeringen understreker at visse begrensninger på flertallsstyret tilhører de grunnleggende forutsetninger for et demokrati. Individuelt rettighetsvern og rettsikkerhetsgarantier er viktige elementer i denne sammenheng.

Det er et grunnleggende demokratisk utgangspunkt at hvert enkelt individ har visse rettigheter som ikke noe flertall skal kunne frata vedkommende. Prinsippet om flertallsavgjørelser som byggesteinen i et demokrati må derfor modereres både i retning av å sikre samfunnet mot at permanente mindretall oppstår, og at alle individer sikres et sett grunnleggende rettigheter. Videre vil en sentral utfordring for et demokratisk system være hensynet til senere generasjoner. Våre etterkommere har ikke stemmerett i dag. Deres interesser må likevel ivaretas.

Samtidig er det en grunnforutsetning for et reelt demokrati at det finnes en levende debatt der argumenter brynes mot hverandre. Slik kan en finne fram til gode vedtak som sikrer alles interesser på en rimelig måte.

Regjeringen finner det viktig å slå fast at visse begrensninger på flertallsstyret tilhører de grunnleggende forutsetninger for et demokrati. Hvor stort omfanget av bindinger på flertallsavgjørelser bør være,



og hvordan slike bindinger bør håndheves, er sentrale spørsmål i et demokrati. Økte begrensninger kan være et demokratisk problem, men de trenger ikke være det.

## 2.2 Valgdeltakelse

Holdningsdata viser at tilliten til det demokratiske system i Norge generelt er høy. Men et fungerende demokrati trenger også aktive borgere som deltar i det politiske systemet. En nærmere analyse av politisk deltakelse, både gjennom valgdeltakelse, partimedlemskap og andre former for politisk deltakelse, står derfor sentralt.

I sluttboken fra Makt- og demokratiutredningen sies det blant annet at valgdeltakelsen er sunket jevnt ved både riks- og lokalvalg, og mest for dem med lav utdanning og inntekt.

Det har vært en relativt jevn nedgang i valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalg, fra over 70 pst. for begge valg i 1975 til under 60 pst. i 2003. Når det gjelder deltakelsen ved stortingsvalg, er utviklingen mindre jevn. I de tre siste valgene har deltakelsen vært på vel 75 pst., mens deltakelsen i de foregående valg i perioden var på vel 80 pst. Deltakelsen ved folkeavstemningene har vært stor, særlig i 1994 da den var på 89 pst. Det vil si mer enn 13 prosentpoeng høyere enn ved stortingsvalget året før.

Makt- og demokratiutredningen hevder at det er blitt en økt sosial ulikhet i valgdeltakelsen knyttet til inntekt og utdanning. Likheter i mulighet for deltakelse er en demokratisk kjerneverdi og økt sosial ulikhet kan dermed være bekymringsfullt. Men i Valglovutvalgets oppsummering av utfordringene for det representative demokratiet, konkluderes det annerledes: "Det er et klart demokratisk fremskritt at det, over tid, har skjedd en sosial utjevning av valgdeltakelsen." (NOU 2001:3 punkt 5.3)

På samme måte som utredningen er Regjeringen bekymret for en synkende deltakelse i lokale valg.

Regjeringen understreker at et fungerende lokaldemokrati er viktig. Det gir en nærhet mellom offentlig makt og innbyggerne og er en viktig kanal for rekruttering av kandidater til nasjonale verv. Det er på denne bakgrunn grunn til bekymring for den lave valgdeltakelsen ved lokale valg. Regjeringen understreker videre at det er viktig for demokratiets legitimitet at alle grupper deltar, slik at et bredest mulig spekter av interesser kan bli ivaretatt. Deltakelsen blant unge ved valg er lav. Mindre enn 40 pst. av velgere under 30 år avgav stemme i 2003.

Regjeringen erkjenner at den lave valgdeltakelsen blant unge er en utfordring. Det er også en utfordring, både for lokale og nasjonale myndigheter, å ta på alvor innspill fra unge (med og uten stemmerett) og å ivareta og dra nytte av det engasjementet som er rettet både mot lokale, nasjonale og globale utfordringer.

Forslag om å senke stemmerettsalderen til 16 år er kommet fram i høringsrunden. Regjeringen fastholder de vurderinger som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) og tilrår ikke senket stemmerettsalder.

## 2.3 Rollen til politiske partier

Oppbyggingen av politiske partier har vært sentral i utviklingen av det representative demokrati. Makt- og

demokratiutredningen beskriver hvordan de politiske partiene er i ferd med å eldes ved at det er de middelaldrende og eldre som i størst grad deltar i valg og er partimedlemmer. Siden 1990 har det samlede antallet partimedlemmer blitt halvert. Sosial bakgrunn betyr mye mindre for valg av parti enn det gjorde før. Det er lite stabilitet i partivalg over tid. Partiene er ikke lenger kanaler for bred og langsiktig mobilisering.

Reduksjonen i antall partimedlemmer synes å være felles i de fleste europeiske demokratier, og kan i noen grad tilskrives økende individualisering.

Regjeringen viser i meldingen til en egen studie i regi av Makt- og demokratiutredningen "Hva skjer med partiene?" (Heidar og Saglie 2002).

Valglovutvalget har i NOU 2001:3 vist til at partiutviklingen bedømmes ut fra massepartiet som ideal. Debatten preges av fortidens idylliserte bilde, der alle var aktive og utøvde innflytelse på politikken. Det konkluderes med at argumentene for tesen om partienes forfall er svake og faktagrunnlaget tynt. Partiene har så langt ifølge Valglovutvalget, kanskje i overraskende stor grad, maktet å tilpasse seg et samfunn med omfattende og raske endringer.

Regjeringen understreker verdien av politiske partier og viser til at et demokratisk system uten politiske partier ikke ville fungere godt. Imidlertid er det ikke slik at det bare er politiske partier som kan ivareta viktige hensyn. Et levende demokrati er etter Regjeringens vurdering også avhengig av at aktive samfunnsborgere, forskere og andre, gjennom det offentlige ordskiftet, hjelper til med å trekke langsiktige linjer i politikken.

## 2.4 Deltakelse utenom valg til representative folkevalgte organer

Makt- og demokratiutredningen viser til at deltakelse i opprop, demonstrasjoner og ulike former for direkte påvirkning av beslutningstakere har økt.

Ifølge Medborgerundersøkelsen som har kartlagt folks deltakelsesmønster, er det relativt få som har deltatt i politiske aksjonsgrupper eller liknende (6 pst.) eller deltatt i offentlige demonstrasjoner (9 pst.) Men betydelig flere (nesten 40 pst.) har i løpet av det siste året vært i direkte kontakt med enten en politiker, offentlig tjenestemann, media eller advokat for å få til en forbedring i samfunnet.

Funnene fra Makt- og demokratiutredningen tyder på en endring i deltakelsesform. Det har vært en viss reduksjon i valgdeltakelse, særlig ved lokalvalg, og en betydelig reduksjon i partimedlemskap. Andre deltakelsesformer har økt i omfang.

Det kan etter Regjeringens vurdering være for snevert å vurdere demokratiets levedyktighet kun etter direkte deltakelse i de representative kanaler. Å beskrive øvrige demokratiske kanaler bare som "tilleggsdemokrati" kan i noen tilfeller være misvisende. Også et representativt demokrati er avhengig av at saker reises og synspunkter debatteres. Brukersynspunkter, direkte kontakter og lokal organisering og engasjement er viktige også i et demokrati som er basert på representativt demokrati.

Regjeringen understreker betydningen av ulike alternative politiske deltakelsesformer, men fastholder at

det er behov for de helhetsavveininger som kan skje ved mer tradisjonell politisk deltakelse, gjerne gjennom politiske partier.

Et levende demokrati er avhengig av interesse for politiske saker. Det vises i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport til at 20 pst. av de spurte svarte at politikk var viktig for dem. Omkring 40 pst. sa at de ikke var interessert i politikk og at de fulgte lite med, mens 20 pst. hevdet at politikk ikke spilte noen som helst rolle for dem. Ifølge utredningen tyder tallene likevel på at den generelle politiske interessen snarere har økt enn gått tilbake siden 1960-tallet.

## 2.5 Nye politiske styringsformer

### 2.5.1 Innledning

Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling i statlig styring der statseiendom har blitt privatisert, statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet blir styrt etter mønster av private bedrifter. Foretak som tidligere gav offentlige tjenester til politisk styrt pris, er nå omdannet til markedsrettede selskap. Bak dette ligger det som beskrives som et liberalt styringsønske. Reformene skal ved effektivisering og konkurranse gi bedre tilbud til lavere pris og komme forbrukerne og klientene til gode. Markedsstyringen innebærer mindre detaljstyring av de løpende oppgavene, men samtidig økt styring gjennom lovverk og tilsyn. En mer overordnet politisk styring fører til at markedet og uavhengige aktører - som sentralbanken, rettsvesenet og tilsynsorganene - overtar oppgaver som tidligere har ligget innenfor den hierarkiske styrte forvaltningen og de politiske institusjonene.

Konsekvensene av de forvaltningsmessige reformene er, ifølge Makt- og demokratiutredningen, at det administrative handlingsrom har blitt utvidet på bekostning av politisk ledelse. Ifølge utredningen skal politikken fastsette de overordnede rammene. I praksis forskyves imidlertid makt til organer som ikke er underlagt folkevalgt kontroll, og som bare til en viss grad svarer på innbyggernes ønsker som forbrukere og klienter. Dette skulle i teorien kunne avlaste offentlige budsjetter. I praksis er det ifølge utredningen imidlertid oppstått fiktive markeder der produsentmakt dominerer over forbrukerinteresser. Som eksempel hevdes det at frislippet av produksjon og overføring av elektrisk kraft er en markedsløsning som prismessig ikke har vært til forbrukernes fordel.

Utredningen viser videre til at reformer kan ha omstillingskostnader og utilsiktede virkninger. Viktige mål for offentlige tjenester - som rettssikkerhet, likebehandling og betryggende saksgang - er vanskelige å måle og kan bli skadelidende i effektiviseringsprosessen når forenklede målestnader legges til grunn.

Makt- og demokratiutredningen har reist en viktig debatt om omleggingene av styringsfilosofi og -praksis. Det har særlig de senere år skjedd betydelige endringer i måten offentlig myndighet utøves på for å oppnå samfunnsmessige mål. I høringsrunden er det flere som har tatt opp og deler de bekymringene som utredningen reiser.

Det tradisjonelle utgangspunktet for forvaltningen i Norge er et hierarkisk styresett der makten utgår fra regjeringen. Neste nivå er departementene, mens alle etater er underordnet et departement. Det opprinnelige generelle utgangspunktet er at direktorater og etater er underlagt full styringsmulighet fra overordnet departement, også i enkeltsaker. Argumentene for et slikt strengt hierarki er at den gir direkte gjennomslag for prinsippet om at all offentlig makt utgår fra folket. Flertallet på Stortinget har mulighet for å gripe inn på nær sagt ethvert punkt.

Meldingen viser til at det etter hvert har vokst fram en større skepsis til effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon og hvordan statens myndighetsutøvelse burde være. Offentlig sektor har blitt omdannet, ved fristilling av etater, ved selskapsomdannelser og ved at tjenesteproduksjon har blitt konkurranseutsatt. Innbyggernes valgfrihet har blitt økt, og deres rettigheter til ulike offentlige tjenester har blitt styrket. Økt bruk av markedsløsninger har medført behov for uavhengige organer for å sikre forbrukerinteresser.

Regjeringen understreker at tradisjonell hierarkisk sentralstyring på en del områder bør avløses av styring som desentraliserer makt. Samtidig reiser slike former for desentralisering viktige utfordringer knyttet til maktmisbruk, for eksempel ved utnyttelse av monopolmakt. Redusert hierarkisk styring må balanseres ved for eksempel en effektiv konkurranselovgivning, tilsynsorganer og økt (for)brukermakt. Det er derfor ikke slik at enhver tilbaketrekking av direkte politisk engasjement innebærer en reduksjon av folkestyret. Mindre direkte politisk detaljstyring kan tvert imot bedre realisere de overordnede målsettingene for folkestyret om effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og bedre tjenester og mer makt for den enkelte.

### 2.5.2 Offentlig næringsvirksomhet

Regjeringen viser til at det har vært en demokratisk debatt om styringsformene. Endringene i de senere år har bygget på en oppfatning om at statlige intervensjoner kan hindre fornuftig forretningsmessig drift og at dette politiske hensynet (god avkastning på offentlig kapital) har blitt vektlagt sterkere enn tidligere. På en del områder som for eksempel elektrisk kraft, tele, post og jernbane er offentlige monopoler avløst av konkurranse ved etablering av markeder, og statlig virksomhet (som tidligere hadde monopol) er omgjort til konkurranseutsatte selskaper. På et vis kan utviklingen beskrives som politisk tilbaketrekning. Men det kan også beskrives som en selvbinding om ikke å kunne gripe inn i enkeltbeslutninger slik at den langsiktige effekten i forhold til verdiskaping blir positiv. Høyere verdiskaping kan bidra med midler til høyere prioriterte politiske formål.

I en demokratisk debatt vil det være ulike syn på offentlig virkemiddelbruk og offentlige målsettinger. Men Regjeringen understreker at en klargjøring av hvilke oppgaver som bør prioriteres for offentlig virksomhet, og bindinger knyttet til intervensjoner i enkeltsaker på enkelte områder, ikke bør vurderes som en svekkelse av det demokratiske folkestyret. Dette er en

bevisst og ønsket utvikling. I tillegg betyr ikke mindre statlig eierskap mindre demokrati.

### 2.5.3 Offentlige velferdstjenester

Produksjon av velferdstjenester er en sentral offentlig kjernevirksomhet. Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling der velferdsstatens tradisjonelle kjerneytelser blir privatisert, ved at det inngås kontrakter med private aktører om å levere velferdstjenester. Det skjer en omlegging fra tradisjonell hierarkisk styring til å ta i bruk markedsmekanismer for å utnytte ressursene bedre. Utredningen peker på at det er skjedd en grunnleggende endring i samhandlingen mellom ulike samfunnssektorer. Det offentlige samarbeidet også tidligere med frivillige organisasjoner og private aktører, men avtalene var ofte uformelle og kontrollen mer indirekte. Kontraktskulturen medfører økt vekt på økonomisk og juridisk kontroll.

Konkurransetsetting krever at offentlige myndigheter nøye vurderer omfang og kvalitetskrav til tjenestene. Dette kan være tids- og ressurskrevende. Men det kan også bidra til å rendyrke en mer genuint politisk rolle for folkevalgte organer. Fra fokus på drift og tekniske spørsmål som lett kan komme i fokus ved tradisjonell forvaltningsstyring, kan folkevalgte i større grad stille krav til kvalitet og det omfang som skal dekkes for innbyggerne.

Det er etter Regjeringens syn viktig med en debatt om hvordan oppgaver og makt tas ut av den løpende behandlingen i tradisjonelle forvaltningsenheter.

Makt- og demokratiutredningen har fokusert på viktige problemstillinger i forhold til offentlig myndighetsutøvelse. Det er viktig å beholde politisk kontroll og ansvar for myndighetsutøvelse. Faglige vurderinger må få komme fram. Men det er en politisk oppgave å avveie de faglige hensynene. Regjeringen viser til at den vil vektlegge dette i det videre arbeidet med innretningen av tilsynsarbeidet.

## 2.6 Deltakelse og innflytelse for interesseorganisasjoner

Sentralt i den forrige maktutredningen var vektleggingen av den makt som interesseorganisasjoner hadde. "Korporatisme" er en betegnelse for samspillet mellom private interesser og offentlig sektor innen utvalg, styrer, råd og komiteer. Dette har vært et alternativ til folkevalgte organer som påvirkningsvei. Ifølge Makt- og demokratiutredningen sto dette perspektivet sentralt i den forrige maktutredningen, blant annet gjennom tesen om "den segmenterte stat" som vektlegger sterke sektorkoblinger mellom interesseorganisasjoner, fagdepartement og stortingskomité.

I stortingsmeldingen som fulgte opp den forrige maktutredningen, jf. St.meld. nr. 44 (1982-1983), ble det poengtert at det var viktig at folkevalgte organer viste evne og vilje til å motstå press fra ulike sektorinteresser.

Den nye Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling i retning av avsegmentering av politikken. Dette gjelder blant annet landbrukspolitikken, der stortingskomiteen er nedlagt og bondeorganisasjonenes

posisjon ifølge utredningen er svekket. Selv om de organiserte interessene fortsatt står sterkt og det fremdeles blir fattet sentrale beslutninger i korporative samarbeidsorganer, er omfanget av korporative organer betydelig redusert. Antall styrer, råd og utvalg ble halvert fra midten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet. Utredningen vektlegger at nærings- og interesseorganisasjoner i dag i større grad signaliserer sine standpunkter gjennom massemedier og ved lobbyvirksomhet direkte overfor Stortinget. Slike påvirkningsformer karakteriseres ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt. De krever ifølge utredningen artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.

Mer direkte forsøk på å påvirke Stortinget kan ses i sammenheng med utviklingen av forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Mindretallsregjeringer og et mer aktivt storting kan gjøre det mer hensiktsmessig for interessegrupperinger å rette sin innsats mot Stortingets organer.

Det er nyttig med innspill om konsekvenser av ulike tiltak. Slike innspill kan komme fram i tradisjonelle åpne høringsrunder, høringer på Stortinget eller medieoppslag. Det er imidlertid viktig å unngå å treffe forhastede vedtak på bakgrunn av et ufullstendig beslutningsmateriale. Det tilligger regjeringen et ansvar for å bringe fram et slikt materiale, og det gir Stortinget et ansvar for ikke å fatte bindende vedtak før tilstrekkelig underlag foreligger.

Stortingsmeldingen som fulgte opp den forrige maktutredningen, pekte på at forholdet mellom folkestyret og de offentlig ansattes medbestemmelse også utgjorde en del av det bildet som Maktutredningen tegnet av svekkede muligheter for folkevalgt helhetsstyring. Meldingen framhevet da at i den prinsipielt viktige avveiningen mellom bedriftsdemokratiet og det politiske demokratiet måtte folkestyrets prinsipper overordnes i tilfeller av konflikt. Det ble slått fast at "det vil være lite i pakt med demokratiske prinsipper om de som var ansatt i offentlig virksomhet skulle ha særlig rett til innflytelse i viktige landsomfattende, regionale eller lokale spørsmål ut over dem de har på linje med andre borgere".

Regjeringen vektlegger at offentlig tilsatte og deres organisasjoner må gis medinnflytelse i praktiske og administrative spørsmål som angår deres egen arbeidsplass og arbeidssituasjon, men at dette må skje innenfor de rammer folkestyret setter.

## 2.7 Forholdet mellom storting og regjering

### 2.7.1 Makt- og demokratiutredningens vurderinger

Makt- og demokratiutredningen har reist viktige problemstillinger knyttet til forholdet mellom storting og regjering. Ansvarsfordelingen mellom storting og regjering blir ifølge utredningen uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til.

I tillegg til å trekke fram utfordringer og problemer i forbindelse med demokratisk deltakelse og problemer med nye styringsformer, reiser Makt- og demokratiut-

redningen viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom den utøvende makt, regjeringen, og den lovgivende og bevilgende makt, Stortinget.

Det er ifølge Makt- og demokratiutredningen et brudd i den parlamentariske styringskjeden. Utredningen hevder at det er liten eller ingen sammenheng mellom valgresultat og regjeringssammensetning. Dette er situasjonen i land med forholdstallsvalg og mange partier i nasjonalforsamlingen. Forholdet mellom parti-gruppene gjør det mulig å tape valget, men allikevel vinne regjeringsmakten. Ved norske regjeringsdannelser har ifølge utredningen forhandlinger og avtaler mellom partigruppene vært viktigere enn valutfallet. Regjeringsansvar fører gjerne til et enda større tap av velgeroppslutning.

Regjeringen viser til at Makt- og demokratiutredningen har reist viktige utfordringer knyttet til uklare ansvarsforhold mellom regjering og storting og at det påligger begge statsmakter å ta tak i disse utfordringene.

### 2.7.2 Mindretallsregjeringer

Makt- og demokratiutredningen viser til at det i Norge har vært mindretallsregjeringer eller koalisjonsregjeringer siden Arbeiderpartiet mistet sitt absolutte flertall ved valget i 1961. Mindretallsregjeringer må samle støtte hos andre partier på Stortinget for å få sin politikk igjennom. Dermed må de inngå kompromisser som endrer den politikken partiet ble valgt på. Dersom regjeringen består av en koalisjon mellom flere partier, vil partiene endre politikk etter forhandlinger både mellom koalisjonspartiene og med støttepartier i Stortinget. Endringer i politikken skjer gjerne i lukkede forsamlinger.

Utredningen hevder at mindretallsregjeringer er sårbare for stortingsmakt. Stortinget kan endre mindretallsregjeringens politikk i ulike retninger avhengig av skiftende flertall i sakene. Det vil være tilfellet så lenge regjeringen ikke setter sin stilling inn på et bestemt resultat. Ansvarsfordelingen mellom storting og regjering blir uklar, og varierende stortingsflertall gjør det vanskelig for regjeringen å føre en stabil politikk som velgerne kan forholde seg til. Stortingets aktivitet i forhold til regjeringen er økt gjennom spørreordninger, åpne høringer, instruksjer og muligheten for representantene til å sette fram private forslag (dokument 8-for-slag).

Utredningen hevder at partiene i regjeringsposisjon må opptre på to arenaer samtidig - på en valgarena der de henvender seg til velgerne, og på en samarbeidsarena omkring regjeringsmakt. Mindretallsparlamentarismen styrker Stortingets mulighet til å overstyre regjeringen og underminerer regjeringens evne til å sørge for langsiktig stabilitet i politikken. Den fører ifølge utredningen til at Stortinget griper inn med større tyngde i selve den utøvende makt.

Den foreliggende meldingen gjennomgår erfaringer med mindretallsregjeringer. Regjeringen påpeker at også mindretallsregjeringer har vist seg å kunne fungere godt. Videre kan også kompromisser og forlik være positive og i større grad enn rendyrkede gjennom-

slag for et partis synspunkter representere velgernes "midtstandpunkter". Problemer kan oppstå hvis regjeringen ikke får rammebetingelser som sikrer mulighet for stabilitet og langsiktighet i styringen. I en del tilfeller er det fare for at Stortinget kan gjøre vedtak som er lite utredet. Det kan skje i forbindelse med budsjettforlik under stort tidspress og i forbindelse med anmodningsvedtak.

Det blir understreket at det er behov for klare ansvarsforhold mellom regjering og storting.

Bjørn Erik Rasch gir i boka Kampen om regjeringsmakten en gjennomgang av årsaker til og erfaringer med mindretallsparlamentarisme (Rasch 2004). Synspunktene er nærmere presentert i meldingen.

### 2.7.3 Mulige endringer i institusjonelle ordninger som påvirker regjeringens og Stortingets rammebetingelser

#### 2.7.3.1 INNSETTINGSVEDTAK

På bakgrunn av grunnlovsforslag fremsatt 18. juni 2004 for behandling i stortings-sesjonen 2005-2009, drøfter meldingen ønskeligheten av å innføre en ordning med innsetningsvedtak. I flere land er det ordninger der parlamentet voterer over statsministerkandidater eller hvor regjeringserklæringen utløser en tillitsvotering.

Det er etter Regjeringens syn uklart hvorvidt en ordning med innsetningsvedtak vil bidra til bedre parlamentariske forhold.

#### 2.7.3.2 OPPLØSNINGSRETT

To grunnlovsforslag om oppløsningsrett ligger til behandling for stortings-sesjonen 2005-2009.

På bakgrunn av foreliggende grunnlovsforslag drøfter Regjeringen innføring av en oppløsningsrett slik at nyvalg utskrives. Ulike utforminger av en slik rett med eksempler fra andre land beskrives, og det skisseres fordeler og ulemper.

Det er vanlig i parlamentariske demokratier å ha en eller annen form for oppløsningsrett som medfører nyvalg. Det typiske er at retten til oppløsning er tillagt regjeringen, men den kan også ligge i parlamentet selv. Det kan imidlertid være ulike former for begrensninger på bruken av oppløsningsrett.

Regjeringen uttaler at hvis Stortinget går inn for en ordning med krav til innsetningsvedtak, må det vurderes om en skal ha en ordning med oppløsningsrett hvis en ikke klarer å oppnå flertall for et innsetningsvedtak.

#### 2.7.3.3 ANMODNINGSVEDTAK

Stortingets makt i forhold til regjeringen kan analyseres ut fra formelle muligheter og ut fra praksis. Muligheter for utøvelse av makt kan være konstant, men bruken kan variere.

Forhåndsinstruksjer er formelle stortingsvedtak truffet i plenum der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe (eller ikke å gjøre noe), i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre. En form for instruksjoner er de såkalte "anmodningsvedtak". Dette er vedtak som nesten uten unntak begynner slik: "Stor-

tinget ber Regjeringen ..." 20-30 år tilbake i tid var det gjerne fra null til fire-fem slike vedtak i året. I de senere år har det blitt langt flere anmodningsvedtak. I sesjonen 2003-2004 var det 182 vedtak.

Ordningen med og bruken av anmodningsvedtak er drøftet i Dokument nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget peker på at det er flere argumenter mot utøvelse av instruksjonsmyndighet som tilsier varsomhet i bruken.

Regjeringen har merket seg de vurderinger som er kommet fram når det gjelder bruk av anmodningsvedtak. Regjeringen understreker at den vil følge opp Stortingets vedtak ut fra de forutsetninger som kommer fram i kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling, jf. Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Regjeringen er enig i Stortingets prinsipielle tilslutning til en restriktiv bruk av anmodningsvedtak.

Hvis Stortinget velger å realitetsvurdere forslag, er det viktig å lovtekniske spørsmål og forholdet til menneskerettslige forpliktelser og internasjonale avtaler for øvrig blir vurdert. Regjeringen er i tråd med gjeldende praksis innstilt på at aktuelle departementer teknisk kan påta seg en slik kvalitetssikring om Stortinget ønsker dette. Regjeringen legger videre til grunn at ifølge Stortingets forretningsorden bør statsråden ha hatt anledning til å uttale seg før komiteen avgir realitetsinnstilling.

I lys av gjennomgangen av forholdet mellom storting og regjering ser Regjeringen fordeler ved at private forslag med budsjettkonsekvenser oversendes regjeringen. Det kan bidra til et bedre beslutningsunderlag og mer helhetlige vurderinger.

#### 2.7.3.4 BUDSJETTPROSEDYRER

En egen utredning i rapportserien fra Makt- og demokratiutredningen (Rasch 2001), drøfter en endring av avstemningsreglene ved rammevedtakene for statsbudsjettet før jul.

Meldingen peker på at budsjettreformen av 1997 med gjennomføringen av samlede rammevedtak før jul i stor grad synes å ha vært vellykket. Regjeringen mener at det likevel kan være grunnlag for å vurdere dagens budsjettordninger nærmere. Et siktemål kan være å vurdere nærmere ordninger som kan gi mer konsekvent overholdelse av rammer gjennom året.

Systemet med samlede rammevedtak ved budsjettårets start gjelder imidlertid ikke for de budsjettvedtak som Stortinget fatter i løpet av budsjettåret. Regjeringen mener at dagens praksis i for stor grad svekker rammevedtaksprinsippene og at det kan være positivt med den disiplinering og de begrensninger som ligger i økte krav til etterlevelse av de rammene som ble fastsatt ved budsjettets start. En mulighet kan være å kreve at alle forslag om bevilgningsendringer må behandles sammen med forslag om inndekning. En annen mulighet kan være å begrense forslag om bevilgningsendringer til behandlingen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett om våren og nysalderingen på høsten. Et sammenfall i tidspunkt for behandling av bevilgningsforslag i gjennomføringen av budsjettet, kan kombine-

res med samlet votering av bevilgningsendringer på disse to tidspunktene. Det kan unntaksvis oppstå behov for bevilgningsendringer utenom disse tidspunktene, men en kan tenke seg at det settes opp prosedyrer som gjør dette vanskeligere.

Regjeringen vektlegger i meldingen at det er viktig å arbeide med de regelsett og ordninger som regulerer samhandlingen mellom den utøvende makt og den lovgivende og bevilgende makt og at det påligger begge statsmakter å ta tak i disse utfordringene. Regjeringen påpeker at hvis Stortinget ønsker å arbeide videre med denne typen spørsmål, for eksempel i form av et utvalg, vil regjeringen kunne delta i dette arbeidet i den grad det er ønskelig.

#### 2.8 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, har merket seg Makt- og demokratiutredningens påstand om at "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 som regjeringsform er i forvitring snarere enn omforming."

Denne utviklingen gir seg utslag i at partier og organisasjoner ikke lenger er kanaler for bred og langsiktig mobilisering. De folkevalgte er relativt lite representative for dem de skal representere. Regjeringen står ikke til ansvar overfor befolkningen i valg, fordi det ikke er valgfallet som avgjør regjeringens skjebne og fordi partiprogrammene er redusert til utgangspunkt for betydelige kompromisser.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil vise til at områder som tidligere var offentlig styrt, overlates til markedsaktører. Fristilling og privatisering preger utviklingen. Politiske organers beslutningsmakt er betydelig redusert over tid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, deler langt på vei denne vurderingen av utviklingen i det norske samfunn. Samfunnet er konstant i endring. Dette fordrer andre virkemidler, vilje til omstilling og stiller nye krav til beslutningstakere og offentlig forvaltning. Selv om endringer i offentlige virkemidler, slik Regjeringen påpeker, i seg selv ikke behøver å bety en svekkelse av folkestyret, konstaterer komiteen at en rekke av de endringer som har funnet sted har ført til en reduksjon i den politiske innflytelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at når det har vært redusert politisk innflytelse, så har det skjedd ved at mer makt og innflytelse er overført landets innbyggere, noe disse medlemmer anser som svært positivt. Det at innbyggerne

bestemmer og velger selv i et forbruker- eller brukermarked er langt mer demokratisk enn det folkevalgte representative demokrati. Det er bedre å styre sin borger- og kundemakt selv enn å delegere den til en representant. Det har også foregått endringer hvor det offentliges makt som tjenesteleverandør har falt bort ved at tjenesten utøves av private, men hvor det offentlige beholder sin makt som kunde eller bruker. Dette er også positivt fordi den offentlige styring da vil skje gjennom det å være kunde eller bruker, noe som også medfører et større krav til det offentlige om mye bedre og mer nøyaktig å definere hvilke tjenester som ønskes, både når det gjelder kvalitet og kvantitet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil vise til at virksomhet i stat og kommune er blitt ført over til egne selskaper og bedrifter uten at det er sikret direkte medvirkning fra folkestyret over tid. Rundt om i fylker og kommuner har det dukket opp forvaltningsbedrifter og kommunale selskaper med uklar tilknytning til det politiske system. Flertallet tar ikke stilling til de enkelte selskapsdannelser - noen har vært vellykkede - andre ikke. Det kritikkverdige er at dette har skjedd uten at det har vært gjennomført noen grunnleggende diskusjon om hvilke oppgaver staten skal ivareta, hvorledes disse skal utføres og hvordan folkevalgt innflytelse kan sikres i de ulike former for offentlig virksomhet.

Komiteen viser til saksordførers uttalelse under komiteens høring med statsminister Kjell Magne Bondevik:

"På den annen side savner jeg i stortingsmeldingen en drøfting av forvaltningsreformene i forhold til folkestyret. Det som vel er en del av debatten i dag, er jo at en del av de reformene som har vært gjennomført, har ført til at man har problemer med den folkevalgte forankring i de beslutningene som tas, og det skaper uro hos dem som skal nyte godt av disse tjenestene. Da tenker jeg på alt fra helsereformen til en rekke andre forvaltningsreformer, som på mange måter har både positive, men også negative elementer. Synes ikke statsministeren at det nå hadde vært tidspunktet for å ta en gjennomgående drøfting av forvaltningsreformer slik vi ser dem for framtiden, målt opp mot folkestyret og det representative demokratiet, istedenfor at vi i og for seg bare har fokus rettet mot å være mer effektive i forhold til den enkelte tjenesteproducerende enhet."

Komiteen noterer statsministerens svar hvor han sier seg enig i at det er en viktig debatt.

"Det kan godt tenkes at det kunne vært grundigere drøftet i meldingen. Da er det også viktig at vi går konkret inn i hvilke reformer vi her tenker på".

Etter komiteens syn er det av avgjørende betydning at folkets representanter beholder styringen over utviklingen. De folkevalgtes oppgave er å ivareta fellesskapets interesser og foreta en avveining av interesser med sikte på samfunnets helhetlige behov. Ansvarsforholdene må derfor være klare og forholdene må legges til rette for at de folkevalgte kan utføre sin oppgave på vegne av fellesskapet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, finner imidlertid at dette per i dag ikke alltid er tilfellet. Særlig i aksjeselskapene har det vist seg å være uklart hvor langt folkevalgt innsyn og innflytelse rekker. Vi må være varsomme med å delegere bort for mye folkevalgt styring, og vi må unngå at innsynskanalerne for allmennheten blir smalere.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser også til at fristilling av statlige tiltak, privatisering av statseiendom og organisering av offentlig virksomhet etter mønster fra det private næringsliv, en omlegging fra service til butikktinggang, øker det administrative og økonomiske spillerom på bekostning av det politiske.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det er positivt at makt blir overført fra politiske organer til forbrukere og brukere, da dette medfører økt valgfrihet for den enkelte innbygger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til at offentlig sektor i dag styres på en annen måte enn før. Gjennom økt delegering, fristilling og mer overordnet styring får en bedre måloppnåelse og mer effektiv ressursbruk enn hva som var tilfellet med tidligere tiders detaljstyring. Videre er det gjennomført reformer som har gitt øket brukervalg og brukerinnflytelse, og som i sum har gitt den enkelte større råderett over egne liv og egne valg. Disse medlemmer er derfor ikke enige i at disse reformer har medført noen svekkelse av folkestyret.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener at folkevalgte organ må gjenspeile den befolkningen de velges fra. Det må legges bedre til rette for kjønnsbalanse og etnisk representasjon på alle folkevalgte nivåer og i offentlige utvalg, styrer og råd. Dette må gjøres både ved å stille krav til partiene og ved å legge til rette for at for eksempel folk med omsorgsansvar og/eller funksjonshemninger kan påta seg politiske verv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet vil peke på at sterke fellesskapsløsninger har vært og er en forutsetning for demokratiet. En moderne offentlig sektor må være så god at den hele tiden utvikles til å bli et naturlig førstevalg. Flertallet vil peke på at utviklingen av offentlig sektor dreier seg om å etablere prosesser og stille til rådighet ressurser for utvikling av nye tjenester, nye og bedre måter å gjøre ting på, og sterkere vekt på kompetanseheving. Modernisering av offentlig sektor må skje gjennom at brukere og ansatte

jobber sammen. En moderne offentlig sektor som har stor legitimitet i befolkningen er en forutsetning for demokratiet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet vil påpeke at den rådende styringsideologien, New Public Management, ikke har bidratt til å nå dette målet. Tvert imot har den, etter disse medlemmers mening, medført konkurranseutsetting, stykkprisfinansiering, innsatsfinansiering og bestiller- utførermodellen. Resultatet har vært store kostnader både på budsjetter, personer og organisasjoner. Makt- og demokratiutredningen har tatt opp temaet konkurranseutsetting. Forsker Didrik Seip har konkludert med at "de fleste av de norske konkurranseeksperimentene har vært mislykket". Derfor må New Public Management, etter disse medlemmers mening, endres til fordel for en styringsideologi som bygger opp under et sterkt fellesskap.

### **Behov for kontroll med forvaltningen**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at styring ikke bare er et middel, men også et mål. Vi må utvikle styringsorganer som ikke bare er redskaper for å nå felles mål, men også er ansvarlige overfor folket. Myndigheten må ligge hos fellesskapets organer. Kontrollen må ligge hos dem som utgjør fellesskapet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre kan ikke være enige i at styring skal være et mål i seg selv. Den styring som nyttes på de ulike områder må være et virkemiddel for å nå felles mål, ikke et mål i seg selv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil videre understreke nødvendigheten av at kontrollorganer kan medvirke i former som sikrer at folkevalgte kan følge med og utøve eventuell kritikk. Utformingen av retningslinjer for utøvelse av verv som offentlig oppnevnt i styrer og råd, er et virkemiddel i den sammenheng.

Etter flertallets syn er det på tide at spørsmål om folkevalgtes reelle kontrollmuligheter blir tatt opp til helhetlig vurdering. Det er nødvendig for utviklingen av det demokratiske samfunn, sentralt som lokalt.

Dersom Stortinget skal kunne revidere og kontrollere forvaltningen av statens økonomiske interesser, må det ha organer til å hjelpe seg. Utviklingen i retning av økt desentralisering og bruk av markeds konkurranse som virkemiddel i offentlig sektor, styrker behovet for dette.

Komiteen vil vise til at Riksrevisjonen er Stortingets viktigste kontrollorgan utenfor Stortinget selv. Riksrevisjonen spiller en viktig rolle både i forhold til

oppfølgingen av departementenes regnskap og også som den instans Stortinget ved plenumsbeslutning kan pålegge å utføre kontrolloppgaver.

Komiteen vil understreke betydningen av Riksrevisjonens selvstendige stilling. Selv om Stortinget i plenum kan instruere Riksrevisjonen til å utføre en oppgave, må det ikke kunne herske tvil om at Riksrevisjonen selv er suveren til å bestemme hvorledes oppgaven skal utføres. Riksrevisjonen er og må fremstå som uavhengig.

I tillegg til den tradisjonelle regnskapsrevisjonen, er forvaltningsrevisjon en av Riksrevisjonens høyest prioriterte oppgaver. Gjennom slike prosjekter settes Stortinget i stand til å vurdere de langsiktige konsekvensene av fattede vedtak og fremme forslag om nødvendige korreksjoner der dette synes påkrevd.

Komiteen viser videre til at også de andre kontrollorganene som Sivilombudsmannen og EOS-utvalget bidrar vesentlig med kunnskap til Stortingets behandling av viktige spørsmål. Disse organene, så vel som de øvrige ombudsembeter, har dessuten en viktig funksjon i å sikre innbyggernes rettigheter i møte med den offentlige forvaltning og derved bidra til å gi vår samfunnsform legitimitet.

De senere årene er det opprettet en rekke tilsynsorganer. Komiteen har merket seg statsministerens vurderinger under komiteens høring:

"Der igjen vil jeg si generelt at jeg tror vi trenger tilsyn, men det som er viktig, er at storting og regjering igjen makter å være mest mulig presise i lovgivningen på ulike områder som vi gir lover for, slik at tilsynenes oppgave i praksis blir det de er i teorien, nemlig tilsyn med at dette blir fulgt opp i praksis. Tilsynene skal ikke begynne med utstrakt skjønnsutøvelse som skaper politikk."

Komiteen er av den mening at tilsynene skal ivareta rollen som brukernes garantister for at statlig myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon skjer i samsvar med de normer og standarder som til enhver tid settes av storting og regjering. Men et folkestyre som grunnlag for styringssystemet forutsetter at folkets representanter i siste instans står ansvarlige for de vedtak som fattes. Dette innebærer at Stortinget må kunne føre kontroll med at statsråden og forvaltningen handler i samsvar med Stortingets vedtak og intensjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil understreke at en naturlig konsekvens av statsrådets konstitusjonelle ansvar overfor Stortinget må være at han/hun sikres rett til å gripe inn i forvaltningens, inkludert tilsynenes, avgjørelser i saker av samfunnsmessig viktighet. Uten en slik adgang forkludres ansvarsforholdet mellom politikk og administrasjon.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til statsministerens uttalelser i komiteens høring hvor han uttalte:

"Det er også viktig at våre tilsyn i praksis ikke får så stor uavhengighet at de foretar avveininger som bør avgjøres av politiske myndigheter."

Dette er i tråd med de vurderinger som et bredt flertall i Stortinget gjorde i forbindelse med behandling av St.meld. nr. 17 om Statlige tilsyn, jf. Innst. S. nr. 222 (2002-2003) hvor det heter:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener det er viktig at så vel de politiske organer som tilsynsorganene i størst mulig grad er i stand til å skille mellom faglige vurderinger på den ene side, og vurderinger som krever politisk skjønnsutøvelse på den annen, og at tilsynsvirksomheten organiseres slik at den fremmer en hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom faglig tilsyn og politisk styring.

Flertallet viser til at St.meld. nr. 17 (2002-2003) varsler at det i det videre arbeid skal sees nærmere på tilsynenes oppgaver og oppgavefordeling og forutsetter at større endringer og endringer av prinsipiell betydning blir lagt fram for Stortinget.

Flertallet er derfor enig i at det i det videre arbeid foretas en gjennomgang med tanke på en nærmere klargjøring av tilsynenes rolle i forhold til vedtatte lover og regelverk, samt å tydeliggjøre deres stilling vis-à-vis politiske myndigheter. I denne sammenheng vil det ikke minst være viktig å sette rammer for tilsynenes selvstendighet på en måte som ikke kommer i strid med behovet for politisk styring.

Flertallet viser til at meldingen åpner for at det foretas lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet for visse tilsyn. For slike tilsyn kan det også være aktuelt å etablere uavhengige klagenemnder. Flertallet legger til grunn at Stortinget vil ta stilling til hvilke tilsyn dette skal gjelde for ved behandling av Regjeringens forslag til lovendringer på de enkelte tilsynsområder.

Flertallet vil understreke at statsrådene uansett vil ha ansvar for spørsmål av større betydning og av prinsipiell interesse. Flertallet mener dessuten at den enkelte statsråd uansett skal ha anledning til å pålegge tilsyn på sitt område å behandle spesifikke saker.

Flertallet legger videre til grunn at der lovmessig avskjæring av statsrådenes instruksjonsmyndighet innføres, skal det i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning være hjemmel for at Kongen i statsråd kan omgjøre tilsynets og klageinstansens vedtak.

Flertallet er enige om at det i inneværende stortingsperiode ikke skal vedtas endringer i klagebehandlingen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartier mener at man bør søke å få frem så klare skillelinjer mellom politikk administrasjon/faglig tilsyn som overhodet mulig, slik at også domstolene kan spille en rolle i avgjørelser av enkeltsaker som noen mener bryter med prinsippet om at like saker skal behandles likt.

### **Det administrative apparat**

Komiteen viser til at den forrige maktutredningen viet det administrative apparat betydelig oppmerksomhet. I St.meld. nr. 44 (1982-83) viste regjeringen til at

"selv departementene kan som ledd i "segmenteringen" komme til å representere særinteresser snarere enn helhetssyn. Under et slikt system har samordningsoppgaver og engasjement for helhetsløsninger lett for å bli tillagt for liten vekt. Også i utredningen hevdes det

at de samordnende elementene er svekket. Dermed er også mulighetene for en politisk helhetsstyring svekket. Regjeringen mener at det må legges vekt på å kunne motvirke tendensen til svekket helhetsstyring. Det stiller krav til så vel regjeringen som kollegium, til statsministerens koordinering, til det enkelte departements politiske ledelse og til departementet som administrativ enhet."

Komiteen har merket seg at samordningsproblematikken fortsatt er et aktuelt tema og konstaterer at Makt- og demokratiutredningen peker på manglende koordinering av den statlige reformprosessen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at ansvaret for samordning på tvers av sektorer og departementer i vårt politiske system er regjeringens alene og er av stor betydning særlig fordi en uklok organisering får store konsekvenser for hele offentlig sektor.

Komiteen vil understreke betydningen av at den til enhver tid sittende regjering vier denne problemstillingen nødvendig oppmerksomhet.

### **Svake grupper under press**

Den danske Magtudredningen peker på tendensen til at det stadig utøves sterkere press på svake grupper ved at staten mer og mer blander seg inn i innbyggernes uhensiktsmessige adferd. Komiteen har merket seg at Siri Meyer i sin særmerknad er inne på noe av det samme. Hun hevder:

"Staten tar ikke bare hånd om den enkeltes helse og velferd, utdanning, fødsel og død, kort sagt: vårt fysiske og psykiske liv fra vugge til grav. Den forsøker også å oppdra oss og forme vårt livsbegjær. Så store ambisjoner har knapt noen statsmakt hatt før".

Komiteen vil advare mot en utvikling hvor myndighetene gjennom regulering trer over grensen til den enkeltes personlige sfære.

Samtidig vil komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre peke på at det har vært en positiv utvikling på dette området. Valgfriheten er mye større nå enn før. Det er for eksempel betydelig større livssynsfrihet, ensrettingen i skolen er fjernet og bare for noen år siden - ved starten av den forrige maktutredningen - var homofili forbudt.

### **Globalisering**

Komiteen har merket seg at Regjeringen viser til de avveininger man står overfor mellom påvirkningsmulighet og størrelsen på den politiske enheten. De senere årene er verden blitt stadig mindre. Globalisering så vel i økonomisk, politisk som kulturell forstand, har ført til at det som skjer et sted i verden får betydning for enkeltmennesker, bedrifter og samfunn andre steder. Spørsmålet blir da i hvilken grad samfunnets



politiske styre faktisk har makt til å påvirke innbyggernes livssituasjon.

Makt- og demokratiutredningen viser at de dystre spådommene på slutten av 1990-tallet som gikk ut på at globaliseringen ville føre til massearbeidsløshet, at forskjellene mellom rike og fattige ville øke, at flernasjonale storkonserner ville tømme de politiske institusjonene for makt og innflytelse, og at de rike landene ville oppleve en velferdskrise etter hvert som kapitalen fløt dit hvor kostnadene var lave og fortjenesten stor, ikke har slått til i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil likevel peke på noen utviklings- trekk. Forskjellene mellom rike og mennesker med svakt økonomisk grunnlag har økt de siste årene. Arbeidsløsheten har bitt seg fast på et relativt høyt nivå samtidig som mange arbeidstakere er falt ut av arbeidsmarkedet. Vi ser tendenser til sosial dumping som følge av et fritt arbeidsmarked innen EØS-området. Kapitalflyten på tvers av landegrenser øker. En del bedrifter truer med eller flytter faktisk ut til land med lavere kostnader, noe som på sikt vil kreve endringer i syn og satsing på næringsutvikling. Disse tendensene skaper nye utfordringer for det politiske Norge.

Komiteen viser til at den økonomiske integreringen mellom land har kommet lengst i Europa gjennom EU-samarbeidet og EØS-avtalen. Utvidelsen av EU-samarbeidet med 10 nye land fra 1. mai 2004 stiller Norge overfor nye utfordringer gjennom en økende konkurranse fra de nye EU-landene, hvor kostnadsnivået er betydelig lavere enn hos oss og de gamle EU-landene. Erfaringene viser at økonomisk svake land som kommer med i EU-samarbeidet, får en raskere økonomisk utvikling og økt velferdsnivå. En slik utvikling vil også skape muligheter for norsk næringsliv.

Komiteen deler Regjeringens syn på at globaliseringen åpner for muligheter. Gjennom samhandling legges forholdene til rette for verdiskaping, velferd og utvikling. Videre bidrar internasjonalt samarbeid gjennom FN og andre internasjonale organisasjoner til å skape en motvekt mot de kreftene som primært vurderer den 3. verden som mulighet for profitt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil understreke de store utfordringene mot folkestyret som utgjøres av at beslutninger i økende grad tas i internasjonale sammenhenger, av organisasjoner og selskaper på internasjonalt og globalt nivå. På en rekke områder er det nødvendig med tettere internasjonalt samarbeid og samordning av politikken, blant annet for å løse globale miljøproblemer, bekjempe fattigdom, skape rettferdig handel, styrke menneskerettighetenes stilling og forebygge konflikter. Disse medlemmer mener det er avgjørende at internasjonalt samarbeid om disse problemene har en klar folkelig forankring og at det arbeides aktivt for at folkevalgte skal sikres innsyn i og

ha kontroll med den politiske virksomheten på internasjonalt nivå.

Disse medlemmer vil understreke FNs rolle som global politisk arena, at organisasjonen utvikler seg til å bli en mer effektiv organisasjon samtidig som demokratiet ivaretas og maktmisbruk fra de største landene forhindres. Disse medlemmer mener Norge må bidra til å sikre en bedre maktbalanse i FNs sikkerhetsråd, og at muligheten for å bruke veto innskrenkes.

Disse medlemmer viser til at WTO har utviklet seg til å bli en viktig arena for beslutninger innen mange områder knyttet til handel med varer og tjenester, men hvor konsekvensene av de handelspolitiske og konkurransemessige tiltakene kan være store og strekke seg langt utover det rent handelsmessige. Disse medlemmer mener det ville være på sin plass med en gjennomgang av de konsekvenser foregående WTO-runder har hatt for samfunnsutviklingen i de ulike landene, før en utvider WTO-avtaleverket til å omfatte så mange områder som den nye runden legger opp til. Disse medlemmer peker på at måten det arbeides på i WTO innebærer at de fattige landene ofte har problemer med å hevde sine interesser og at mange beslutninger tas i lukkede rom i uformelle sammenhenger hvor det ikke er innsyn og adgang for offentligheten. Disse medlemmer ber Regjeringen om å legge til rette for mer innsyn i Norges deltakelse i WTO-sammenheng og for at det skal bli en bedre offentlig debatt omkring Norges deltakelse i de framtidige forhandlingene. Dette innebærer at dokumenter i størst mulig grad skal være offentlige og tilgjengelige, men også at det fra myndighetenes side legges opp til en aktiv informasjonsformidling omkring hva som skjer i forhandlingene og hvilke posisjoner som inntas fra norsk side.

Disse medlemmer mener det er en utfordring for folkestyret at en rekke spørsmål av nasjonal betydning blir avgjort gjennom internasjonale forhandlinger hvor det er lite innsyn underveis, og hvor de folkevalgte kun blir forelagt muligheter til i etterkant å si ja eller nei til en framforhandlet avtale.

Disse medlemmer viser til at de multinasjonale selskapene besitter mye makt i kraft av sin utbredelse og økonomiske tyngde i verdenshandelen. Disse medlemmer mener Norge må bidra aktivt til økt innsyn og kontroll med disse selskaperes virksomhet, og til å sette grenser for hvilke områder disse skal ha adgang til for eksempel når det gjelder handel med tjenester.

Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. S. nr. 118 (2003-2004) til den såkalte "globaliseringsmeldingen" hvor en rekke spørsmål knyttet til global maktfordeling tas opp.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til Dok. Nr. 8: 37 (2001-2002), Innst. S. nr. 127 (2001-2002) hvor SV fremmet følgende forslag:

"Stortinget ber om at Regjeringen foran forhandlinger om handelsavtaler med andre land skal forelegge for Stortinget Regjeringens utgangspunkt, og viktigste

forhandlingsmål, slik at Stortinget har mulighet til å forholde seg til disse forhandlingsmålene.”

Disse medlemmer viser til at en rekke spørsmål av betydning for Norge avgjøres innen EU-systemet og blir bindende for Norge gjennom EØS-avtalen. Disse medlemmer viser til Dokument nr. 8:94 (2004-2005) hvor SV foreslår en mer aktiv norsk politikk for å påvirke innholdet i saker som er EØS-relevante.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at impulser fra andre deler av verden øker våre valgmuligheter, gir oss økt kunnskap om andre kulturer og tradisjoner og bidrar til å berike det norske samfunn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at det såkalte flerkulturelle samfunnet også har negative sider og bidrar i enkelte tilfeller til økt uro, kriminalitet og økte sosiale belastninger, noe man ville ha unngått med et mer homogent samfunn.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre konstaterer med tilfredshet at utviklingen på arbeidsmarkedet nå er positiv ved at det i 1. kvartal 2005 er 13 000 flere sysselsatt enn ett år tidligere og at ledigheten er på vei ned. Sammenlignet med de fleste andre land det er naturlig å sammenligne seg med har Norge et klart lavere nivå på arbeidsledigheten. Få, om noen land i den vestlige verden har en så høy yrkesdeltagelse både blant kvinner og menn som Norge. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at ledigheten har bitt seg fast på et relativt høyt nivå.

Disse medlemmer viser videre, når det gjelder situasjonen i dag, til at norsk økonomi går meget godt, sysselsettingen øker og arbeidsledigheten reduseres. Trenden da Samarbeidsregjeringen overtok regjeringmakten i oktober 2001 var stigende arbeidsledighet, høye renter og sterk kronekurs. Dette har snudd som følge av at konjunktorene i verden har blitt mer positive og som følge av en målrettet og ansvarlig økonomisk politikk. I 2004 opplevde vi rekord i antallet nyetableringer, boligbyggingen steg kraftig og bedriftsledere var mer positive til fremtiden. Dette mener disse medlemmer er viktig å ta med seg i lys av at grensene mot verden aldri har vært åpne.

### **Partiene**

Komiteen har registrert at Makt- og demokratiutredningen tegner et heller dystert bilde av det norske folkestyret. Det vises til at bare 20 pst. av befolkningen mener at politikk er viktig for dem. I Medborgerundersøkelsen, som ble iverksatt av Makt- og demokratiutredningen, uttaler imidlertid hele 67 pst. at de er ganske fornøyd med hvordan demokratiet fungerer i Norge. Tilliten til politikere og de politiske partier er betydelig lavere: 25 pst. er helt enig og 47 pst. delvis enig i påstanden om at "de som sitter på Stortinget og bestemmer tar ikke mye hensyn til det som vanlige folk tror og

mener", mens 82 pst. er helt eller delvis enig i påstanden om at "man kan aldri stole på at noe parti har tenkt å holde sine løfter".

Komiteen viser til den danske Magtudredningen som konkluderer med at borgerne har tillit til demokratiet, men er mer ambivalente til det representative system og antar at denne konklusjonen langt på vei også gjelder i forhold til det norske politiske system.

De siste årene har valgdeltakelsen gått ned. Dette gjelder både riks- og lokalvalg, men i særlig grad lokalvalg. Deltakelsen er lavest blant dem med lav inntekt og utdanning. Økt utdannelsesnivå gir gjennomgående høyere deltakelsesnivå. En stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer, noe som innebærer at færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. Samtidig har andre deltakelsesformer økt i omfang. Dette gjelder blant annet deltakelse i opprop, demonstrasjoner og direkte påvirkning i enkeltsaker. Aksjonsdemokratiet vinner fram.

Endringen i aksjons- og deltakelsesformer stiller politikerne og de politiske partier overfor nye utfordringer. Komiteen vil understreke betydningen av at de politiske partier tar tak i disse, fanger opp endringene og bidrar til å skape nye arenaer for kontakt og utveksling av ideer utenfor det etablerte politiske miljø.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, peker på at partiene trenger modernisering og at de bør vise større vilje til samfunnskritisk debatt og deltakelse i enkeltsaker som opptar folk.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at flertallet tegner et for negativt bilde av de politiske partiene.

Disse medlemmer viser for øvrig til følgende sitat fra "Velgerne i 90-årene" av Bernt Aardal:

"Tilliten til politikere, partier og det politiske system er slett ikke synkende. Tvert imot er tilliten høyere ved valget i 1997 enn ved de to foregående valgene. På grunn av de store velgervandringene og forskyvningen mellom partiene er dette på mange måter et overraskende funn. Ikke minst står det i direkte strid med det bildet som tegnes i massemediene".

Vi trenger sterke politiske partier. Komiteen viser til partiforskerne Heidar og Saglies vurderinger slik de er gjengitt i St. meld. nr. 17 (2004-2005). Ifølge forskerne bidrar partiene til en større sosial bredde i rekrutteringen til den politiske arena. Bredden i parti-program og de saker som velgerne blir presentert for, vil bli mindre uten partier. Levende partiorganisasjoner hemmer ledelsens muligheter til å kaste prinsippene på båten når det passer. Partiene binder sammen personer lokalt med det sentrale nivået. Sentrum forankres i noen grad i periferien, og periferien harmoniseres som regel med sentrum gjennom de politiske partiene. Partienes demokratiske potensial ligger videre i den helhetstenkning som ligger i partiprogrammene som er

møysommelig utarbeidet i organisasjonen. Og sist, men ikke minst; partiene er et viktig utklekkingssted for nye ideer og forslag.

Det er imidlertid utfordringer forbundet med rekrutteringen til politisk virksomhet. Komiteen har merket seg Hege Skjeies særuttalelse hvor hun peker på de store variasjonene i kjønnes deltakelse i partienes arbeid og illustrerer dette med 50-50-fordelingen i Arbeiderpartiets stortingsgruppe og 90-10-fordelingen i Fremskrittpartiets. På ordførernivå er mannsdominansen 83 pst., mens kvinnerepresentasjonen i Sametinget nesten er halvert siden opprettelsen på midten av 80-tallet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil vise til at dette er en utvikling det politiske miljø har et særlig ansvar for å ta fatt i.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det må være opp til partiene selv å nominere representanter ut ifra den kompetanse som det enkelte individ har og som partiene har behov for. Disse medlemmer viser til at Arbeiderpartiet har innført kvoteringsregler i egen organisasjon, noe som gjør at partiet har en mer jevn kjønnsbalanse enn andre partier. Disse medlemmer vil presisere at Fremskrittspartiet ikke vil innføre denne typen regler, da man ved et slikt regelverk ser bort ifra den enkeltes kompetanse og dyktighet, men lar kjønnen være den avgjørende faktor.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til behandlingen av ny valglov våren 2002 hvor et forslag om "å utrede hvilke bestemmelser eller ordninger som kan etableres for å sikre en nødvendig kjønnsfordeling i de politiske organene" ble nedstemt av et flertall i Stortinget. Dette viser med all tydelighet uenigheten i det politiske miljø om hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å sikre en jevn balanse mellom kjønnene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet vil understreke at det må være partienes ansvar gjennom sine nominasjonsprosesser å tilstrebe en god kjønnsfordeling på listeforslagene. Disse medlemmer vil imidlertid advare mot regler eller ordninger som setter velgernes valg av personer til side. Sentralt besluttede regler om kvotering vil stå i motstrid til sentrale demokratiske spilleregler om å sikre de politiske partienes handlingsrom og velgernes frihet til å velge både parti og person. Disse medlemmer ønsker derfor å åpne for å innføre et element av personvalg også ved stortingsvalg, og viser til Høyre og Kristelig Folkepartis merknader i forbindelse med behandling av den nye valgloven våren 2002.

Komiteen viser til at deltakelse og innflytelse kan finne sted på alle trinn i den politiske beslutningsprosessen.

Komiteen konstaterer at det i den politiske diskusjonen først og fremst har vært prosessene fram til vedtak som har vært gjenstand for interesse. Dette gjelder både blant politiske aktører og i media. Engasjementet for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger har derimot vært mindre fremtredende. Innføringen av en årlig stortingsmelding om oppfølging av Stortingets anmodnings- og utredningsvedtak, St.meld. nr. 4, har de siste årene bidratt til å endre dette bildet noe.

Det representative demokratiet forutsetter en stor grad av samsvar mellom velgernes oppfatninger og de standpunktene representantene går inn for. Makt- og demokratiutredningen hevder at representantene gjennomgående tar mer ytterliggående standpunkter enn velgerne, og at avstanden er størst i saker partiene oppfatter som prinsippsspørsmål.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, nevner som et eksempel på dette forholdet til privatisering, hvor privatiseringens politiske talsmenn er mer tilbøyelige til å gå inn for dette enn deres velgere, og omvendt.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at i en slik situasjon vil kompromisser mellom partiene bidra til større sammenfall mellom vedtak og velgernes preferanser.

Komiteen vil understreke betydningen av kontakt og utveksling av kunnskap og informasjon mellom velgere og representanter.

### **Offentlig næringsvirksomhet**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, har merket seg at Regjeringen i kapitlet om offentlig næringsvirksomhet ikke problematiserer behovet for kontroll og sikring av at viktige disposisjoner foretas ut fra vurderinger av samfunnets helhetlige behov. Flertallet konstaterer at man hevder at utviklingen med konkurranseutsettingen av blant annet post, tele og jernbane kan beskrives som politisk tilbaketrekking. Men at det også kan beskrives som en selvbinding om ikke å kunne gripe inn i enkeltbeslutninger slik at den langsiktige effekten i forhold til verdiskaping blir positiv.

Etter flertallets syn er det ikke tilstrekkelig å hevde, slik Regjeringen gjør, at høyere verdiskaping kan bidra med midler til høyere prioriterte mål. Et sentralt vurderingstema når slike beslutninger skal tas, må være hvilken effekt en privatisering eller utskillelse av et selskap vil få for fellesskapets fremtidige mulighet for innflytelse over utviklingen på viktige områder.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at på de områder hvor det fortsatt måtte være et sterkt

begrunnet behov for direkte offentlig engasjement, er det viktig å trekke et klart skille mellom statens forretnings- og forvaltningsmessige oppgaver, for å unngå sammenblanding av interesser. Disse medlemmer viser til den holdning til statens eierskap som kommer til uttrykk i St.meld. nr. 22 (2001-2002) om at privat eierskap til næringsvirksomhet best bidrar til økt verdiskaping og at der det ikke foreligger spesielle begrunnelser for statlig eierskap, bør staten avvike sitt eierskap. Disse medlemmer vil avvise påstanden om at mindre statlig eierskap betyr mindre demokrati. Tvert imot vil disse medlemmer hevde at utviklingen av de tidligere offentlige monopolene innenfor områder som elektrisk kraft, tele, post og jernbane har gitt brukerne av disse tjenestene større valgfrihet, friere brukervalg, mindre køer og lavere pris på tjenestene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at det er det direkte statlige eierskapet som kan være særlig negativt, men at et mer indirekte eierskap ved at deler av statens overskuddskapital gjennom ulike fondskonstruksjoner også kan styrke norske arbeidsplasser, vil kunne være meget positivt.

### **Organisasjonene**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at interesseorganisasjonenes påvirkning og innflytelse var et viktig tema for den forrige maktutredningen som viste til at samspillet mellom private og offentlige interesser i utvalg, råd, styrer og komiteer ga nyttig kunnskap til beslutningstakere.

Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling fra 1960-årene der de store folkebevegelsene gradvis endret karakter fram til 1990-årene. På siden av de tradisjonelle masseorganisasjonene som ikke lenger tiltrakk seg det brede publikum, vokste det fram det Makt- og demokratiutredningen kaller "fritidsorganisasjoner".

Den viktigste endringen i samfunnslivet skjedde imidlertid i kvinnes situasjon. Sterk økning i deltakelse både i yrkes- og organisasjonsliv gjorde kvinner i større grad til konkurrenter til menn om verv og posisjoner.

Andre utviklingstrekk det er grunn til å fremheve, er økt profesjonalisering av organisasjoner og aktiviteter.

Flertallet viser til diskusjonen om faren for at sterke organisasjoner skulle få for stor innflytelse i forhold til dem som ikke hadde samme ressurser og muligheter for å målbære sine synspunkter. I St.meld. nr. 44 (1982-83) ble det blant annet slått fast at

"Demokratiske prinsipper tilsier at avgjørelsene trefes av organer som opptrer på vegne av velgerne, ikke bare det utvalg som er medlemmer av bestemte organisasjoner."

Et godt utbygd organisasjonssystem som virker i samarbeid med myndighetene, kan gi viktige bidrag i form av påpeking av praktiske konsekvenser av ulike forslag enten det gjelder lover og regler eller forberedelser til nye reformer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at nærings- og arbeidslivets organisasjoner står i en særstilling i norsk samfunnsliv. Ikke minst har det innlektpolitiske samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet vært av avgjørende betydning for utviklingen av velferdsstaten. Det kan hevdes at de har et formalisert medeierskap innen styringsystemet. For selv om styringsmakten i siste omgang er et politisk spørsmål, kan den bare utøves med et minstemål av forståelse fra de sterke organisasjonenes side. Vi har et samfunn hvor organisasjonene har makt, og forstår å bruke den samtidig som de viser forståelse for spilleregler og rammebetingelser. Dette flertallet konstaterer at de politiske myndigheter ikke bare har avfunnet seg med det. De har sett det hensiktsmessig å trekke organisasjonene stadig sterkere inn i forpliktende samarbeid.

Men dette reiser også spørsmål om organisasjonens indre demokrati og evne til å opptre som enheter med ansvar, og om hvor den reelle makt i siste omgang skal ligge, når interesser står mot hverandre.

Disse medlemmer vil understreke at dersom samarbeidet med partene i arbeidslivet skal fungere formålstjenlig, er det viktig at myndighetene forholder seg til de ulike organisasjonene på en likeverdig måte og ikke gir én enkelt organisasjon langt større innsyn, makt og innflytelse enn de øvrige.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet viser til at erfaringene med det innlektpolitiske samarbeidet er gjennomgått i innstillingen fra Holden I-utvalget, jf. NOU 2000:21, som pekte på flere eksempler på tiltak, reformer og sosiale ordninger som er forhandlet frem i lønnsoppgjørene og hvor det er konstatert uheldige økonomiske konsekvenser i ettertid. Når et oppgjør er forhandlet frem mellom partene i arbeidslivet, og det forventes at Stortinget i etterkant "strør sand på" enigheten fordi "bordet fanger", undergraves Stortingets helhetsansvar. Det endelige ansvar for å kunne disponere statens midler er tillagt Stortinget som bevilgende myndighet. Disse medlemmer vil derfor understreke hvor viktig det er at Stortinget gis reell innflytelse over forslag som har budsjettmessige konsekvenser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, vil understreke at dersom vi skal opprettholde en demokratisk samfunnsform som er tilstrekkelig effektiv, må kommandoforholdene være klare. Våre øverste valgte organer henter sine fullmakter direkte fra folket. De kan verken delegerer retten til, eller ansvaret for å styre i siste instans. Men denne styringen forutsetter en evne til samspill med alle toneangivende organisasjoner som gir inntrykk av at samfunnsmakten ledes på et plan som både ligger over interessen motsetninger og tar hensyn til dem.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til den spesielle situasjonen i det norske politiske systemet hvor landets største parti er under styring av LO og hvor Arbeiderpartiet i virkeligheten ledes av lederen i LO. Dette bidrar etter disse medlemmers oppfatning til uklare forhold i det norske politiske systemet og hvor folkevalgte blir satt til side i forhold til oppfatningen til ledelsen i LO og hvor synspunkter må avklares fra de folkevalgtes side med LO før beslutninger kan tas i folkevalgte organer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil også presisere viktigheten av at ansatte i offentlig sektor gjennom sine organisasjoner gis reell medbestemmelsesrett og innflytelse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet vil understreke at i forholdet mellom bedriftsdemokratiet og det politiske demokratiet, må folkestyrets prinsipper overordnes i tilfeller av konflikt. Flertallet vil slå fast at det vil være lite i pakt med demokratiske prinsipper om de som var ansatt i offentlig virksomhet skulle ha særlig rett til innflytelse i viktige landsomfattende, regionale eller lokale spørsmål ut over dem de har på linje med andre borgere.

Det store mangfoldet av organisasjoner i Norge er viktige deltakere i samfunnsutvikling og samfunnsdebatt. De store næringslivs- og yrkesorganisasjonene har likevel gradvis fått uforholdsmessig stor makt, og mange som ikke deltar i disse har vanskelig for å nå fram. Organisasjonens talspersoner deltar stadig oftere som politiske aktører på generell basis, utover det deres rolle som partsinteressent skulle tilsi, og uten å stille til valg.

I det moderne demokrati er det uheldig hvis det oppstår for nære bindinger mellom partier og deres representanter i folkevalgte organer og bestemte interessegrupper. Dette kan føre til en sterk maktkonsentrasjon som ofte kan dyrkes i uformelle fora og de lukkede rom - med klare føringer for vedtak i folkevalgte organer. Det må ikke bli slik at organisasjoner får makt over de politiske beslutningene gjennom å knytte seg økonomisk og politisk opp til bestemte partier. Flertallet mener at da overskrides en demokratisk grense. De som har råd til å betale for seg, gis makt på bekostning av de som har færre ressurser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har videre merket seg oppblomstringen av organisasjoner uten medlemsorganisasjon eller lokallag, det Makt- og demokratiutredningen kaller "Bellona-organisasjoner". Disse organisasjonenes levedyktighet avhenger av at de klarer å tilfredsstille medlemmenes behov her og nå, de må være endringsdyktige og blir mer og mer profesjonaliserte og standardiserte. De river opp kommunikasjonslinjene mellom det lokale og det nasjonale nivået. Utviklingen viser at det er lettere å få folk med på kortvarige tiltak, i mindre forpliktende aktiviteter. Dette fører til at med-

lemmenes følelse av identitet og tilhørighet til organisasjonen blir svakere. Forholdet mellom organisasjonstygde og politisk innflytelse er i ferd med å bli asymmetrisk, noe som gjør det vanskelig å forutse hvem som har reelle påvirkningsmuligheter i ulike politiske prosesser.

Komiteen vil understreke de utfordringer endringene i organisasjonssamfunnet stiller de politiske partier overfor dersom de skal klare å opprettholde, og helst utvide, sitt medlemsgrunnlag.

Komiteen konstaterer videre at vi er i ferd med å få en "lobbymakt" ved at organisasjoner bygger opp profesjonelle informasjons- og kommunikasjonsapparater med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og gjennom massemedia. Mindretallsregjeringer og et mer aktivt storting gjør Stortinget til et attraktivt mål for interessegruppers lobbyvirksomhet. Stortinget må være seg bevisst dette faktum når beslutninger skal tas.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre vil vise til forslaget om et lobbyregister i Stortinget, framsatt av Sosialistisk Venstreparti og Venstre, jf. Innst. S. nr. 123 (2003-2004).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at ved en eventuell flertallsregjering kan det ventes at slik lobbyvirksomhet vil bli rettet direkte mot regjeringen og departementene, noe som ytterligere kan bidra til å holde påvirkningen i det skjulte. Det er avgjørende viktig at det er full åpenhet om påvirkning av politiske og administrative vedtak.

Flertallet vil også peke på at enkelte yrkesgrupper som for eksempel leger, økonomer og advokater utgjør en maktfaktor når viktige avgjørelser skal treffes. Kompleksiteten i samfunnet bidrar til at ekspertuttalelser veier tungt ved valg av løsninger.

Den desentralisering av velferdstjenester som har funnet sted de siste årene, bør etter flertallets syn føre til at folk trekkes med i styringen av tilbudene, enten det gjelder barnehager, skole, kulturtilbud, eldreomsorg eller helsetilbud. Deltakelse fra brukerorganisasjonene bidrar til økt forståelse og innsikt i konsekvensene av de vedtak som skal fattes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at den beste deltakelse fra folk når det gjelder styring, er full brukerstyring fra den enkelte bruker slik det er i forbrukerdemokratiet.

Komiteen anser frivillige organisasjoner, grupper og sammenslutninger som viktige aktører i samfunnet. Den enkeltes mulighet for deltakelse og innflytelse på ulike arenaer gjennom organisasjonene har betydning for å sikre et levende demokrati.

#### *Mindretallsregjeringer*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og

Sosialistisk Venstreparti, antar at årsakene til den lave valgdeltakelsen de siste årene er sammensatte. Sammenhengen mellom hva folk oppfatter at de folkevalgte organene driver med og hva de faktisk har innflytelse på, kommer ikke alltid like klart fram. De politiske alternativene er ikke alltid klare. Mest bekymringsfullt er det imidlertid at det de siste årene har vært liten sammenheng mellom valgresultat og hvem som har dannet regjering. Avtaler mellom partiene har vært viktigere for resultatet enn valgopplutningen for de enkelte partier. Stemmeseddelsens politiske kjøpekraft er dermed redusert.

Flertallet har merket seg Makt- og demokratiutredningens vurdering av at mindretallsregjeringer så vel som flertallskoalisjoner er henvist til å opptre på to arenaer samtidig - på den valgarena der de henvender seg til velgerne, og på en samarbeidsarena i forhold til regjeringsmakten. Flertallet ser at behovet for samarbeid med ulike partier fra sak til sak har vanskeliggjort velgernes mulighet for å se rekkevidden av det enkelte partis politikk, og deler Makt- og demokratiutredningens vurdering av faren for at denne dobbeltheten skaper tvetydighet og bidrar til å utviske skillelinjene mellom partiene. Dette kan føre til redusert engasjement og over tid gi negative virkninger for det politiske system.

Flertallet konstaterer videre at mangel på krav om støtte fra et flertall i Stortinget ved danning av regjering, har bidratt til mindretallsregjeringer med svak parlamentarisk støtte. Dette har ført til politisk slalåm som igjen har forkcludret velgernes mulighet for å gjøre seg opp en mening om hvilken samfunnsutvikling de ønsker å gi sin stemme til.

Komiteen har imidlertid merket seg at statsministeren anser seg fornøyd med å styre uten fast basis i Stortinget. Under komiteens høring uttalte han blant annet:

"Jeg mener altså at mindretallsregjeringer kan styre godt. Det å hente litt vekslende støtte på sin høyre og venstre side, som i hvert fall både Sentrumsregjeringen, som jeg ledet, gjorde, og som denne regjeringen har gjort, er ikke sikkert er så galt når alt kommer til alt, fordi det kan gi flere en noe større innflytelse på politikken."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet vil påpeke at også mindretallsregjeringer har vist seg å kunne fungere godt i Norge. Mindretallsregjeringer har faktisk vært normalsituasjonen i Norge de siste 34 år, og det kan ut fra de resultater Norge som nasjon har oppnådd og rating på FNs leverkårsindeks, vanskelig hevdes at Norge er et spesielt vanstyrt land.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet vil vise til at kompromisser og forlik mellom flere partier kan være positive og i større grad enn rendyrkede gjennomslag for et partis synspunkter, representere velgernes "midtstandpunkter". Problemer kan oppstå

hvis regjeringen ikke får rammebetingelser som sikrer mulighet for stabilitet og langsiktighet i styringen.

Disse medlemmer vil vise til at det er visse trekk ved forholdet mellom storting og regjering som er bekymringsfulle, eksempelvis dersom Stortinget kommer i skade for å treffe vedtak med store økonomiske konsekvenser uten at de er tilfredsstillende utredet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Norge har tradisjon for at mange og aktive partier stiller liste ved valg og blir representert på Stortinget. Dette har positive sider. Samtidig kan det gjøre det vanskeligere å etablere handlingsdyktige regjeringer. En regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak vil nødvendigvis få svekket sin handlekraft.

Flertallet finner det viktig å sikre en regjering som kan være i stand til å ivareta landets interesser. For en slik regjering er det en nødvendig forutsetning at den har et minimum av autoritet i forhold til nasjonalforsamlingen, at den kan føre en langsiktig politikk og ikke være henvist til tilfeldige samarbeidsløsninger i enkeltsaker.

En regjeringens styrke vil også påvirke forholdet mellom statsmaktene. Maktforholdet mellom storting og regjering kan lett bli forskjøvet gjennom lengre perioder med regjeringer basert på et snevert parlamentarisk grunnlag. Stortingets mulighet for å overstyre regjeringen øker.

Utviklingen de siste årene viser en betydelig økning i instruksjonsvedtak fra Stortingets side. Selv om flertallet finner det udiskutabelt at det ligger betydelige initiativmuligheter i regjeringsposisjonen slik Regjeringen fremhever, deler flertallet Makt- og demokratiutredningens vurdering av at en mindretallsregjering underminerer regjeringens evne til å sørge for langsiktig stabilitet i politikken. På samme tid åpner systemet for at Stortinget griper inn med større tyngde i prosesser som normalt burde tilligge det utøvende organ.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til at Norge har hatt mindretallsregjeringer sammenhengende siden 1971, bare avbrutt av statsminister Willochs flertallsregjering fra 1983-1985. Det vil selvfølgelig være både fordeler og ulemper ved både mindretalls- og flertallsregjeringer. I den inneværende stortingsperiode har den sittende mindretallsregjering vist at det er mulig å styre godt og oppnå gode resultater på tross av at den ikke har hatt et såkalt "avklart flertall" i Stortinget bak seg: En ansvarlig økonomisk politikk som har bidratt til rekordlav rente og ny vekst, en betydelig videreutbygging av velferdssamfunnet, vedtagelse av skolereform, skattereform og nå sist en meget viktig pensjonsreform. På disse og mange andre områder er det funnet samlende løsninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og

Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at for å bidra til et system som sikrer at regjeringen har et flertall i Stortinget bak seg, kan det innføres en ordning med oppløsningsrett eventuelt kombinert med et positivt innsettelsesvedtak (investitur) slik det foreslås i Dokument nr. 12:2 (2003-2004) Grunnlovsforslag.

Flertallet vil understreke at det er viktig at den regjering som tiltrer har den nødvendige autoritet. Et tillitsvotum i Stortinget slik et innsettelsesvedtak vil være, vil bidra til det.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viser videre til at det i tilfeller hvor regjeringens parlamentariske grunnlag forsvinner eller blir så svekket at det ikke kan sies å stå et styringsdyktig flertall bak regjeringen, bør være adgang til å løse opp Stortinget og foreta nyvalg.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Kystpartiet mener at et innsettelsesvedtak ikke kan binde en regjering til å søke løsninger med bestemte partier, og vil derfor ha begrenset reell betydning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet vil peke på at problemene rundt mindretallsregjeringer, og såkalt stortingsregjereri som en følge av dette, kan ha uheldige konsekvenser for innbyggernes tiltro til vårt nasjonale folkestyre. Disse medlemmer vil på den annen side peke på at en mindretallsregjeringens bestrebelser om bred parlamentarisk støtte i enkeltsaker, ofte vil kunne være positivt for folkestyret.

Disse medlemmer ser at oppblomstringen av antallet private lovforslag og Stortingets anmodnings- og utredningsvedtak kan gå ut over regjeringens arbeidsrom og langsiktige planlegging. Samtidig vil disse medlemmer påpeke at private lovforslag og anmodnings- og utredningsvedtakene ofte vil sørge for en vitalisering av det politiske ordskiftet både på Stortinget og i mediene. Dette kan ikke være negativt for folkestyret. Disse medlemmer mener det finnes gode eksempler på at private lovforslag og anmodnings- og utredningsvedtak som bunner i henvendelser fra organisasjoner eller enkeltpersoner, har resultert i viktig politikktutvikling. Disse medlemmer vil følgelig være tilbakeholdende med å slutte seg til en uforbeholden oppfatning om at såkalt stortingsregjereri er negativt for folkestyret.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti kan ikke se at forslag om oppløsningsrettsrett for regjeringen eller Stortinget nødvendigvis vil styrke folkestyret. For å få klarere ansvarsforhold vil disse medlemmer gå inn for at en regjering må ha aktiv støtte fra et flertall i Stortinget.

Komiteen finner det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn i en diskusjon om utformingen av detaljene i en ordning med oppløsningsrett og investitur, men nøyer seg med å vise til at det nye stortinget vil få

grunnlovsforslaget til behandling etter valget høsten 2005.

### 3. RETTSLIGGJØRING

#### 3.1 Innledning

"Rettsliggjøring" er et begrep som blir brukt i den offentlige debatt i stadig flere sammenhenger. Begrepet dekker en rekke ulike problemstillinger - både med direkte og mer indirekte betydning for makt- og demokratiforholdene i Norge.

Rettsliggjøring er et sentralt tema i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport og er også det tema som drøftes av de fleste av høringsinstansene. Rettsliggjøring innebærer at forhold som tidligere lå innenfor de folkevalgte kompetanseområde, flyttes over til rettslige organer, og at det politiske organets makt begrenses tilsvarende.

Utredningen legger til grunn at sosiale og kulturelle problemer i økende grad blir formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut. Det norske rettsvesenet er også preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende for norsk lov.

Utredningen belyser norsk retts økende internasjonalisering og hevder at denne utviklingen bidrar til at domstolenes makt øker 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."

(sluttrapporten s. 32)

Flertallet i utredningsgruppen framhever både EØS-avtalen og internasjonale avtaler om menneskerettigheter som særlige eksempler på denne utviklingen.

Utredningens drøfting av en rettsliggjøringsprosess er ett av de punktene der det klartest er kommet til uttrykk en dissens i utredningens arbeid. Uenigheten knytter seg blant annet til bruken av demokratibegrepet. Mens utredningens flertall omtaler makt i folkevalgte organer som "grunnlagsdemokrati" og rettigheter som "tilleggsdemokrati", er utredningsmedlem Hege Skjeie av den oppfatning at demokratisk styre også omfatter rettigheter som ikke uten videre lar seg gjøre til gjenstand for endringer gjennom flertallsvedtak.

#### 3.2 Synspunkter fra høringsinstansene

De fleste høringsuttalelsene behandler temaet rettsliggjøring og forholdet mellom folkevalgte organer og rettsbeskyttelse av individer. De fleste av disse konsentrerer sine innspill omkring problemstillinger om retts-

beskyttelse av individer og av sårbare grupper, og refererer til Hege Skjeies særuttalelse i debatten. Flertallet av de som uttalelser seg på dette feltet er i større eller mindre grad uenige i Makt- og demokratiutredningens konklusjoner. Mens enkelte av disse også er uenige i den faktiske beskrivelsen, er det felles for disse høringsuttalelsene at de fremhever rettsbeskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter som en styrke for demokratiet. På denne bakgrunn mener flere av høringsinstansene at det bildet som tegnes av en rettsliggjøring av politikken må nyanseres. Det ses i denne sammenheng som uheldig at Makt- og demokratiutredningens konklusjoner sidestiller menneskerettslige forpliktelser med andre rettslige normer i vurderingen av ulike makt- og demokratiutfordringer ved rettsliggjøringen av samfunnet. Det fremholdes at utredningens behandling av menneskerettslovgivningen slik den kommer fram i sluttokumentene, ikke er belagt gjennom empiriske studier eller omfattende analyser. Videre kritiseres utredningen for å ta det for gitt at negative konsekvenser av bruk av rettighetsfesting i amerikansk politikk og rettsliv er relevant også for menneskerettighetenes betydning i Norge.

### 3.3 Rettsliggjøring som maktforskyvning

Den forrige Maktutredningen fokuserte på forvaltningens utøvelse av makt og ga grunnlag for en bekymring for at forvaltningens makt i for stor grad fratar Stortinget mulighet for styring på områder som burde ligge innenfor Stortingets politiske handlingsrom. Et viktig poeng her var overføring av skjønn til forvaltningen gjennom ramme- og fullmaktslover. Den foreliggende Makt- og demokratiutredningen retter søkelyset i en annen retning og peker på det den ser som domstolens og andre rettslige organers økte makt på bekostning av de folkevalgte makt - forstått som både Stortinget og de lokale folkevalgte organer. Utredningen kaller denne maktoverføring til rettslige organer for en rettsliggjøring av samfunnet og hevder at skillet mellom lovgivning og lovfortolkning er i ferd med å viskes ut.

"Rettsliggjøring" kan også sies å ha en videre definisjon som ikke direkte innebærer maktforskyvning, men som indirekte kan påvirke sentrale samfunnsnormer og -strukturer. Makt- og demokratiutredningen bruker begrepet "amerikanisering" om en økende tendens i samfunnet til å søke rettslige løsninger på konflikter som ikke tidligere ville blitt ansett for å ha (først og fremst) rettslige elementer (sluttboken s. 124). Utredningen peker på at rettsliggjøring kan være nødvendig som en konfliktregulator i mindre homogene samfunn (som USA), men hevder at rettsliggjøringen samtidig blokkerer for kompromisser og omforente løsninger.

På en del samfunnsområder kan det synes som det er en tendens til at konflikter innen ulike samfunnsområder i økende grad blir søkt løst gjennom rettsapparatet, og at spørsmål som ikke tidligere kom for domstolene nå blir fremmet for disse. Det foreligger i liten grad empiriske undersøkelser av dette feltet, men fra flere hold hevdes det at man de siste 15 årene har sett en

markert økning i antallet saker som reises mot stat og kommune, blant annet erstatningssaker.

### 3.4 Rettsreglers funksjon i et demokrati

Norge er et konstitusjonelt demokrati. Dette innebærer at Norge på den ene side har et flertallsstyre, bygget på prinsippet om folkesuverenitet, og på den annen side er en rettsstat, basert på Grunnlovens prinsipper om maktfordeling og om beskyttelse av mindretall og av individers grunnleggende rettigheter.

Regjeringen legger til grunn et demokratibegrep som omfatter både flertallets styringsrett og beskyttelsen av grunnleggende rettigheter og friheter. Begrepet demokrati har dermed visse innebygde spenninger som blir konkretisert i drøftelsene og vurderingene av begrepet rettsliggjøring.

Lovgivning er et av Stortingets viktigste instrumenter for styring. Rettsregler bidrar til stabilitet i styringen. Bruk av rettsregler bidrar videre til å fremme den forutsigbarhet og legitimitet i myndighetsutøvelsen som også er nødvendig for å sikre gode rammebetingelser for produktiv virksomhet. Stortinget fatter gjennom lovgivningen legitime beslutninger om fordeling og forvaltning av samfunnsressurser, oppbygging av samfunnets strukturer osv.

Både direkte gjennom rettighetslovgivning og gjennom kompetanseoverføring eller delegering til andre organer, kan Stortinget gi myndighet til å avgjøre rekkevidden av de rettslige begreper som Stortinget anvender i sin lovgivning.

### 3.5 Ulikheter i lovgivers og domstolens arbeidsmåte og oppgaver

Lovgiver og domstolene har i utgangspunktet klart atskilte oppgaver. Mens lovgiver skal gi rettsregler som - i all hovedsak - skal fungere på et mer overordnet, generelt plan, skal domstolene treffe vedtak om disse reglens anvendelse i den enkelte, konkrete sak.

Lovgiver har sin oppmerksomhet rettet mot framtidige forhold og mot den rettsstilstand man ønsker å etablere. Domstolene, derimot, treffer beslutninger basert på vurderinger av fortiden når de avgjør saker på grunnlag av eksisterende regelverk og allerede inntrufne forhold.

Også domstoler inkluderer imidlertid i en viss grad vurderinger av bredere samfunnsmessige hensyn - økonomiske, sosiale og andre typer hensyn av mer generell karakter - som ledd i konkrete avgjørelser. Lovgiver kan på sin side gi svært detaljerte lover med begrenset og spesifikt anvendelsesområde, som kan bære preg av enkeltsaksbehandling.

Ulikheter i arbeidsoppgaver gir også svært ulike arbeidsformer. Lovgivning er en omfattende prosess som inkluderer ekspertutredninger, høringer og en flertrinnsprosess i Stortingets egne organer (komitébehandling, innstilling og avstemning). Disse prosedyrene bidrar til å sikre en bred og grundig kartlegging og avveining av de samfunnsmessige konsekvenser av vedtaket. Når rettsutvikling skjer gjennom domstolsavgjørelser, er prosessen langt mindre omfattende.



Domstolsbehandling er videre svært ressurskrevende for partene. Mange har i dagens samfunn ikke mulighet til å ta den økonomiske belastningen det vil være å risikere tap ved å fremme en sak for domstolene. Det vil være problematisk at økonomiske ressurser avskjærer mange fra muligheten for å delta i en rettsutviklingsprosess som skjer hos domstolene.

### 3.6 Hovedutfordringer for politisk styring i en rettsstat

Tilslutning til internasjonale avtaler og konvensjoner kan innebære en forsterking av en rettsliggjøringstrend gjennom overnasjonale organers fortolkning og anvendelse av folkerettslige avtaler. Dette poenget vektlegges spesielt i Makt- og demokratiutredningen:

"Internasjonaliseringen av rettsmaterialet har i dramatisk grad redusert den folkevalgte lovgivningssuvereniteten i Norge, selv om Stortinget selv har bidratt til utviklingen."

(sluttboken s. 121)

Et synspunkt drøftet av Makt- og demokratiutredningen er at opprettelsen av mer eller mindre uavhengige organer som tilsyn, klageorganer og nemnder bidrar til rettsliggjøring.

Domstolsliknende organer og andre organer som fatter vedtak utenfor den direkte folkevalgte beslutningskjede bidrar til rettskapningen gjennom å fortolke og anvende regelverket på enkeltsaker.

Denne praksisen får betydning for flere ledd i den folkevalgte beslutningskjeden. Avgjørelsene kan ha til dels store økonomiske og/eller administrative konsekvenser for offentlige myndigheter, og vil derfor kunne sies å redusere rommet for politiske beslutninger. I hvilken grad dette kan sies å være tilfelle avhenger imidlertid av hvordan hjemmelsgrunnlaget for det enkelte overordnede organ er formulert. Dersom dette er presist og stort sett bare gir veiledning på en rent teknisk anvendelse av regelverket, vil man i liten grad kunne si at det politiske handlingsrom er begrenset.

Lovtekster omfatter ofte skjønn og formåls- og forholdsmissighetsbetraktninger. Tolkningsresultatet i den enkelte sak vil derfor kunne være relativt usikkert. Regler som åpner for skjønnsutøvelse øker sjansen for at uavhengige organer fatter avgjørelser som ligger utenfor det de folkevalgte i utgangspunktet hadde tenkt.

Viktige hensyn bak etableringen av statlige tilsyn og kontrollorganer for kommunenes virksomhetsområde, er hensynet til nasjonal likhet i velferdstilbud, hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og den enkeltes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling, samt hensynet til å sikre at avgjørelser treffes på et uhildet og upartisk grunnlag. Videre vil hensynet til en bærekraftig utvikling og samfunnsmessig sikkerhet være viktig. Ved tilsynenes fortolkning av regelverket vil disse hensynene veie med.

Det fremgår av meldingen at Regjeringen ønsker at det statlige tilsynet gis muligheter og forutsetninger for å ivareta en sentral rolle som borgernes og brukernes garantister for at offentlig myndighetsutøvelse og tje-

nesteproduksjon holder de krav og standarder som regjeringen og Stortinget setter. Samtidig bør det etter Regjeringens mening være et mål at tilsynene ikke foretar avveininger som er politiske i sin karakter, men at slike fortsatt tilligger de folkevalgte organer og de organer som er direkte underlagt disse.

Regjeringen ser det som sentralt at en fornuftig og forsvarlig balanse trekkes mellom hensynet til fleksibilitet, borgernes rettssikkerhet og mulighet for å forutse sin rettsstilling på den ene side, og hensynet til de folkevalgtes mulighet for fortsatt direkte kontroll over sentrale politiske områder på den annen side. Den konkrete håndtering av denne avveiningen vil nødvendigvis måtte variere fra område til område.

#### 3.6.1 Særskilte utfordringer knyttet til internasjonale avtaler

Makt- og demokratiutredningens flertall setter et særskilt søkelys på det den omtaler som "overnasjonal integrasjon gjennom domstolsmakt". Norges forhold til EØS-avtalen og til internasjonale avtaler om menneskerettigheter blir fremhevet som problematisk i et makt- og demokratiperspektiv.

Innarbeiding av internasjonalt regelverk representerer etter Regjeringens syn særegne utfordringer for forholdet mellom de tre statsmakter. Særlig gjelder dette for forholdet mellom lovgivende og dømmende makt, slik Makt- og demokratiutredningens flertall har vist.

Mange av de utfordringene som knytter seg mer generelt til bruk av rettsregler i et demokrati, vil berøre de regler som utgår fra internasjonale avtaler. Internasjonale rettslige avtaler er i noen grad preget av upresise formuleringer som tolkes av internasjonale organer. Det som imidlertid skiller rettsregler basert på nasjonal lovgivning fra rettsregler som har sitt grunnlag i internasjonale avtaler, er at de sistnevnte gir atskillig mindre mulighet for omgjøring. Muligheten for å endre allerede inngåtte internasjonale avtaler og de rettsregler de fastlegger, er i realiteten svært liten og i noen grad helt fraværende. I et makt- og demokratiperspektiv representerer dette en særskilt utfordring for de folkevalgtes rom for styring. Når det gjelder beskyttelsen av enkeltindividets grunnleggende rettigheter og friheter, er det imidlertid grunn til å påpeke at begrensninger i muligheten for å endre disse langt på vei er tilstekt. Det er viktig at visse grunnleggende rettigheter for enkeltindividet ligger fast under skiftende politiske flertall.

I det fremtidige arbeidet med internasjonale traktater ønsker Regjeringen å styrke utredningsprosessen. Nasjonale lovvedtak utredes stort sett grundig før de vedtas, blant annet på grunnlag av utredningsinstruksen, jf. kgl.res. av 18. februar 2000. Tatt i betraktning at det knytter seg større hindre til å oppheve eller endre internasjonale avtaler enn nasjonale lovvedtak, ønsker Regjeringen å sikre at internasjonale avtalers konsekvenser utredes tilstrekkelig før avtalene blir folkerettslig bindende for Norge. Det er også viktig at man fra norsk side i fremtidige internasjonale forhandlingsprosesser understreker behovet for grundige vurderinger av nye avtalers konsekvenser, både globalt og for

de enkelte nasjonalstater. På denne måten vil man fra norsk side være best mulig forberedt til å kunne ratifisere nye internasjonale avtaler.

### 3.6.1.1 FOLKERETTLIGE FORPLIKTELSER OG INTERN RETT

Regjeringen viser til at Norge, som en liten stat generelt har et stort behov for forutsigbare internasjonale rammevilkår som fremmer stabilitet og forutsigbarhet. Norge har derfor tradisjonelt vært en pådriver for utvikling av internasjonale avtaler og felles institusjoner. Både prioriteringen fra norsk side av samarbeid innenfor FN-systemet, OSSE, Europarådet og EØS, må ses i lys av vårt ønske om å bidra til stabile og sikre rammer for statenes sameksistens.

Det er regjeringen som inngår internasjonale avtaler på vegne av Norge. I henhold til Grunnloven § 26 annet ledd er Stortingets samtykke til slik avtaleinngåelse nødvendig i saker av "særlig viktighet" og i alle tilfeller der iverksettelse av avtalen krever en ny lov eller stortingsbeslutning, for eksempel et bevilgningsvedtak.

Når Norge blir part i en internasjonal konvensjon, regulerer avtalen forholdet mellom Norge og de øvrige stater som er part i avtalen. Fra tidspunktet for ikrafttredelse av en folkerettslig avtale for Norges del, er Norge folkerettslig forpliktet til å oppfylle avtalens krav. Tradisjonelt angår hovedtyngden av folkerettslige regler forholdet mellom statene som sådanne, og regulerer ikke forholdet mellom stat og individ.

Menneskerettighetskonvensjonenes hovedformål er nettopp å stille opp visse grunnleggende plikter for staten overfor individene - og å gi individene en motsvarende rett overfor staten. Gjennomføringen av menneskerettsregler i intern rett er derfor mer aktuelt enn for en del andre folkerettslige avtaler.

Når det gjelder de folkerettslige reglenes forhold til intern rett, må det skilles mellom monistiske og dualistiske rettssystemer. I monistiske rettssystemer blir folkerettslige regler automatisk en del av intern rett når staten inngår nye rettslige avtaler. I Norge gjelder det dualistiske prinsipp om at folkeretten og nasjonal rett er innbyrdes uavhengige rettssystemer. Dette betyr at det må en særskilt gjennomføringsakt til for at konvensjonens regler kan anvendes direkte i norsk rett.

Det er først når en folkerettslig regel er blitt del av intern rett at den kan påberopes direkte av eller mot enkeltpersoner og anvendes som grunnlag for rettslige avgjørelser. Selv om Norge bygger på et dualistisk prinsipp, vil folkerettsforpliktelser uansett kunne være en viktig tolkningsfaktor ved avgjørelse av interne rettsspørsmål.

Folkeretten stiller i utgangspunktet ikke krav til hvordan en stat skal gjennomføre bestemmelsene i intern rett.

I Norge anvendes i hovedsak disse formene for gjennomføring: Konstatering av rettsharmoni (passiv transformasjon), transformasjon og inkorporasjon.

I praksis kan norsk gjennomføringsmåte i stor grad sies å være preget av passiv transformasjon, det vil si at man konstaterer rettsharmoni mellom de(n) aktuelle

folkerettslige regel/regler og den interne rett. Denne metoden legger til rette for en rask norsk ratifikasjon, som igjen kan bidra til å oppmuntre andre land til å videreutvikle folkeretten og ratifisere den aktuelle konvensjon.

### 3.6.1.2 BETYDNINGEN AV INTERNASJONALE AVTALER FOR STORTINGETS HANDLINGSROM

På samme måte som ved vedtak av nasjonale lover, bindes Stortingets handlingsrom ved inngåelse av internasjonale avtaler som gir Norge juridiske forpliktelser overfor andre stater eller overfor enkeltindivider eller organisasjoner.

Når Stortinget velger å gi samtykke til ratifikasjon av en internasjonal avtale, er det et uttrykk for at Stortinget deler regjeringens vurdering av at inngåelsen av avtalen samlet sett vil tjene norske interesser. Dermed blir den reelle begrensningen i Stortingets handlingsrom i utgangspunktet liten, ettersom det ikke kan antas å foreligge vesentlige konflikter mellom avtalens innhold og norske interesser slik Stortinget ser det.

Norske myndigheters frihet til å utforme politikk vil alltid innskrenkes i kjølvannet av forpliktende internasjonalt samarbeid. Dette må avveies mot gevinsten ved samarbeid. En stor del av norsk verdiskaping er knyttet til ressursforvaltning og eksport, og er derfor svært avhengig av internasjonalt avtaleverk. Dette gjelder blant annet for olje-, gass- og fiskerisektoren.

En god gjennomføring av internasjonale normer om menneskerettigheter i norsk rett fordrer etter Regjeringens syn en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom nasjonal lovgiver, nasjonale domstoler og det internasjonale overvåkningssystemet. Hensynet til å opprettholde en god maktbalanse mellom lovgivende og dømmende myndighet også på dette feltet, tilsier at det politiske handlingsrom ikke svekkes unødige.

Utviklingen globalt går i retning av stadig større grad av internasjonalt samarbeid gjennom forpliktende avtaler og regelverk. Dette innebærer at man fra norsk side i mange sammenhenger vil måtte ta stilling til innarbeiding av internasjonale avtalers regelverk i norsk nasjonal lov. Inkorporasjon er en av de muligheter man har i norsk rett for å innarbeide internasjonalt regelverk i nasjonal lovgivning. Ved en rekke anledninger kan spørsmålet dermed i fremtiden tenkes å komme opp om slik inkorporasjon i så fall skal suppleres med en forrangsregel for de aktuelle bestemmelser av internasjonalt opphav.

Det er Regjeringens oppfatning at en forrangsregel bør reserveres for helt spesielle tilfeller, slik praksis har vært i Norge.

Ved inkorporering bør hovedregelen være at den inkorporerte regel gis rang som ordinær lov, og at de generelle nasjonale rettsregler om lovfortolkning gis anvendelse. På denne måten ønsker Regjeringen å øke forutsigbarheten og klarheten i rettssystemet, og dermed unngå en uheldig utvikling i retning av maktoverføring fra lovgivende til dømmende myndighet. Spesielt sett i lys av en del internasjonale organers dynamiske utvikling av internasjonalt regelverk - til dels i retninger som var helt utenfor hva lovgiver ved

inkorporasjon rimeligvis kunne forvente - er det grunn til å understreke behovet for å være mest mulig konsistent ved gjennomføringen av de folkerettsregler Norge er bundet av. Etter Regjeringens syn innebærer dette en forsiktighet når det gjelder den framtidige bruk av forrangsbestemmelser ved inkorporasjon av internasjonale konvensjoner.

Menneskerettskonvensjonene har som formål å sikre individene mot visse inngrep eller forsømmelser fra statens side. Grunnleggende rettigheter og friheter utgjør viktige presiseringer av hva et politisk flertall legitimt kan beslutte. Det er Regjeringens syn at nasjonal gjennomføring må ha dette formålet klart for øye. Dette innebærer at regulering som omfatter vurdering av samfunnsordninger mer generelt, i større grad må være omfattet av det nasjonalpolitiske styringsrom enn regulering som direkte berører individer.

På samme måte som i dansk rett, har Den europeiske menneskerettskonvensjon de senere år hatt spesiell gjennomslagskraft i norsk rett. Når norske domstoler drøfter forholdet til menneskerettighetsbestemmelser, er det i stor grad denne konvensjonens bestemmelser som danner grunnlag for analysene. Årsakene til dette er nok først og fremst konvensjonens overvåkningssystem. Gjennom domstolen i Strasbourg kan saker som har vært behandlet i det norske rettssystemet fremmes for en internasjonal domstol som har kompetanse til å felle en rettslig bindende dom overfor Norge.

Fram til nå har EMD truffet avgjørelse i om lag 100 saker mot norske myndigheter. Av disse er om lag 85 pst. avvist av domstolen. EMD har hittil felt dom i saker mot Norge i 13 tilfeller, herav 11 fellende og 2 frifinnende.

Inntil nå har ingen av avgjørelsene i EMD hatt som direkte konsekvens at norsk lovgivning må endres. I et flertall av avgjørelsene er det domstolens praksisutøvelse som har vært nærmere vurdert.

De senere år er bestemmelser i EMK blitt prosedert for Høyesterett i en lang rekke saker, hvorav knapt 2/3 omhandler strafferettslige spørsmål og i overkant av 1/3 omhandler saker av sivilrettslig karakter.

Regjeringen legger til grunn at norske domstoler vil være varsomme med å overprøve lovgivers tolkning av en internasjonal konvensjon, så lenge de norske bestemmelsene bygger på en forsvarlig tolkning av de relevante konvensjonsbestemmelsene. Særlig bør dette gjelde dersom det dreier seg om bestemmelser som er vage, og dersom lovbestemmelsen bygger på verdiprioriteringer og forholdet mellom konvensjonsbestemmelsen og den nasjonale lovbestemmelsen har vært vurdert av lovgiver.

### 3.6.1.3 NÆRMERE OM EØS-RETTE OG RETTSLIGGJØRING

Den norske tradisjonen for teknisk utforming av lover og forskrifter kjennetegnes blant annet ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Nærmere presiseringer gjøres i forarbeider, forskrifter osv. EØS-reglene er ofte mer detaljerte. For å oppfylle EØS-avtalens krav kan det derfor være nødvendig å utforme regler som sett med norske øyne virker unødige omfattende.

Den norske tradisjonen med å bruke forarbeider som en sentral rettskilde ved fortolkning av bestemmelser i regelverket skiller denne fra EU/EØS-retten. På områder som reguleres av EØS-avtalen, vil det i siste instans være EFTA-domstolens rettskildebruk som er avgjørende for resultatet. Dette innebærer at lovgiver i noe mindre grad enn tidligere kan basere seg på å gi førende signaler gjennom forarbeidene.

### 3.7 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at Makt- og demokratiutredningen bruker begrepet rettsliggjøring om at forhold som tidligere lå innenfor de folkevalgtes kompetanseområde, flyttes over til rettslige organer, og at det politiske organets makt begrenses tilsvarende.

Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Domstoler og andre rettsorganer øker sin kompetanse på bekostning av politikk og forvaltning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at den forrige maktutredningen fokuserte på forvaltningens utøvelse av makt på bekostning av Stortinget. I den foreliggende utredningen rettes søkelyset mot domstolens og andre rettslige organers økte makt på bekostning av de folkevalgtes makt. Flertallet har merket seg at demokratiutredningen hevder at skillet mellom lovgivning og lovfortolkning er i ferd med å viskes ut og at økende rettsliggjøring utgjør et demokratisk problem. Flertallet har i denne sammenheng merket seg at utredningen legger til grunn at flere individuelle rettigheter kan synes å medføre en økende tendens til å søke rettslige løsninger fremfor å søke kompromisser og omforente løsninger innenfor politiske organer og forvaltningen for øvrig.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at stadig økende rettighetslovgivning kan medføre at det skapes press mot offentlige budsjetter ved at det kan være vanskelig å innfri alle enkeltkrav på samme tid. Flertallet har merket seg at det er en fare for at det først og fremst er ressurssterke mennesker som har mulighet til å nytte disse rettighetene effektivt gjennom rettsapparatet eller ved bruk av media. Flertallet viser til at dette kan skape nye og utilsiktede sosiale konsekvenser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at situasjonen i dagens Norge viser at det er behov for en større grad av rettighetslovgivning fordi det er mange utsatte grupper som ikke i tilstrekkelig grad får flere av sine grunnleggende rettigheter oppfylt fordi det blir prioritert annerledes blant annet i folkevalgte organer. Det er derfor helt avgjørende at sentrale rettigheter blir sikret gjennom en større grad av rettighetslovgivning.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet peker på at lov-

festede rettigheter har gitt makt til de maktesløse, har sivilisert samfunnet og er en forutsetning for samfunnsmessig likestilling. Rettigheter til helsehjelp og utdanning har bidratt vesentlig til verdiskaping i landet. De er dessuten fremmet av politiske partier og er vedtatt etter politiske prosesser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil fremheve at staten bør fastsette minimumsstandarder som er grunnleggende for folks velferd, uansett hvilken kommune de bor i. Utover dette bør storting og regjering gi kommunene frihet. Grunnleggende rettigheter først, deretter mest mulig frihet til lokale prioriteringer. Disse medlemmer kan ikke se at det innebærer et problem for folkestyret at innbyggerne tilkjennes grunnleggende rettigheter. Heller ikke kan det være et problem for folkestyret at den enkelte innbygger klager på offentlige vedtak som gjelder personen selv, og som gjelder basale rettigheter. Disse medlemmer vil i den sammenheng påpeke at grunnleggende rettigheter overfor den kommunale velferdsforvaltningen i svært liten grad blir gjenstand for tvist i rettsapparatet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er likevel enige i at dagens utilstrekkelige offentlige budsjetter gjør det vanskelig å innfri alle rettigheter samtidig. Disse medlemmer mener derfor at det må foretas en omfordeling fra privat til offentlig sektor.

Disse medlemmer viser til at ordningen med fri rettshjelp må omfatte forhold mellom innbyggere og det offentlige og være så god at ikke personer med lave inntekter lider rettstap.

Komiteen viser til at antall lover som sikrer folk rett til velferdsgoder har økt betydelig de siste årene. Lovfestingen har gitt enkeltmennesker grunnlag for prøving i rettsapparatet med stat og kommune som motpart. Krav som tidligere ble undergitt en samfunnsmessig helhetsvurdering i folkevalgte organer, blir i dag vurdert enkeltvis i domstolene. Dette innebærer en fare for at de mest ressurssterke velger rettsapparatet, mens de svakere stilte lar være.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet, viser til at dette kan bidra til å svekke det lokale folkestyret, samt bidra til økte samfunnsmessige kostnader totalt sett. Flertallet ser at det kan være betenkelig at lokale folkevalgte mister ombudsmannsrollen over til ikke-folkevalgte domstoler som overprøver vurderinger disse har gjort.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet vil peke på at underfinansiering av kommunesektoren gjennom flere år har ført til at folkevalgte organ har problemer med å fylle ombudsrollen og ta egne initiativ. Dette økonomiske gapet, sammen med kommuensektorens små

muligheter til selv å skaffe seg egne inntekter, er en trussel mot lokaldemokratiet og folkestyret.

Komiteen har merket seg statsministerens uttalelser under komiteens høring hvor han understreker betydningen av presise lovvedtak. Han uttaler:

"Det er fare for en økende grad av rettsliggjøring. Men der er det veldig viktig også å skjelle mellom følgende:

Hvis regjering og storting makter å gi lover som er presise, trenger ikke det at borgerne kan appellere til rettsapparatet for å få sine rettigheter ivaretatt, å være en svekkelse av demokratiet. Det kan tvert imot faktisk være en styrking av det, for vårt uavhengige rettsvesen er jo også en del av vårt demokrati. Hvis derimot regjering og storting i veldig stor grad gir lover som legger opp til skjønnsutøvelse, og som kan være uklare, så kan en rettsliggjøring være en svekkelse av demokratiet, for da er det andre enn folkevalgte organer som treffer en rekke avgjørelser som kanskje de folkevalgte burde ha tatt."

Komiteen vil understreke at Stortinget som eneste lovgivende organ i vårt styringssystem, har et ansvar for å fatte presise vedtak. Imidlertid, siden lovene regulerer forholdet mellom enkeltindividet og det offentlige, vil det på en rekke områder både være riktig og nødvendig med mulighet for å utøve skjønn. Mennesker er ulike og mulighetene for egenutvikling er ulik uavhengig av hvor i landet de bor. Dette tilsier at en rekke lover må inneholde et betydelig innslag av skjønn dersom lovene skal tilfredsstille menneskers behov.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil derfor anbefale tilbakeholdenhet når det gjelder rettighetsfesting av velferdsgoder og oppfordrer til en bred debatt om forholdet mellom folkevalgt prioritering og innflytelse på utbyggingen av velferdstjenestene og hvilke velferdsgoder den enkelte skal kunne kreve gjennom rettsapparatet.

Komiteen vil imidlertid påpeke at Stortinget i større grad bør være seg sitt ansvar bevisst ved lovarbeidet og ta eierskap til lovgivningen. Komiteen viser til at man ved vedtakelsen av nye lover i større grad enn i dag bør være seg bevisst at merknadsinstituttet ikke svekkes ytterligere som tolkingsfaktor. Komiteen viser også til at Stortinget som ledd i sin kontrollvirksomhet bør innta en mer aktiv rolle i forhold til å vurdere om lover fungerer etter sin intensjon.

Komiteen legger til grunn at det fortsatt må være et mål å sikre en fleksibel og overordnet samfunnsstyring uten at det innebærer fraskrivelse av sentrale og effektive virkemidler for folkevalgt maktutøvelse. Forholdet mellom statsmaktene må kontinuerlig vurderes i forbindelse med ny lovgivning. Dette gjelder særlig ved rettighetslovgivning og ved opprettelse av nye og helt eller delvis uavhengige organer for myndighetsutøvelse.

Komiteen vil understreke at Stortinget har rett til å endre lover som er vedtatt. Over tid har Stortinget herredømme over lovgivningen. Dette innebærer at Stortingets befattning med et område som styres rettslig, konstitusjonelt ikke opphører etter at en lov er vedtatt.

Komiteen viser til at det i dag ikke skjer noen systematisk gjennomgang eller vurdering av vedtatte lover. De muligheter som foreligger til å vedta tidsbegrensete lover eller til å foreta systematiske vurderinger av om intensjonene etterleves, er ikke utprøvd i praksis. Komiteen vil anbefale at det arbeides videre med sikte på å etablere ordninger som sikrer Stortinget tilbakemelding om at vedtatte lover fungerer etter hensikten.

Komiteen ber om at behovet for forskning om virkningene av lover vurderes.

Komiteen viser i denne sammenheng spesielt til opplysninger gitt av Advokatforeningen i åpen høring med komiteen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kystpartiet finner det hensiktsmessig å skille mellom ulike former for "rettsliggjøring". Norsk tilslutning til internasjonale konvensjoner og avtaler er en kvalitativt annen type rettsliggjøring enn den som skyldes rettighetsfesting av velferdsgoder.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre finner det lite hensiktsmessig å legge til grunn et bastant og kategorisk skille mellom norsk tilslutning til internasjonale konvensjoner og avtaler på den ene side, og rettighetsfesting av velferdsgoder på den andre. Disse medlemmer finner det også lite hensiktsmessig å legge til grunn et bastant skille mellom menneskerettighetskonvensjoner og andre avtaleforpliktelser i en overordnet prinsipiell drøftelse av en eventuell økende rettsliggjøring.

Komiteen er av den prinsipielle oppfatning at inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner i alt overveiende grad har bidratt til å styrke demokratiet og enkeltmenneskers rettigheter overfor myndighetene.

Komiteen legger til grunn at menneskerettighetene settes i sentrum både nasjonalt og internasjonalt. Komiteen er av den grunnleggende oppfatning at det er viktig å støtte det arbeid som internasjonale organisasjoner og organer gjør for å sikre etterlevelsen av menneskerettighetene.

Komiteen konstaterer at inngåelse av internasjonale avtaler og konvensjoner reiser særlige problemstillinger. Mulighetene for å endre inngåtte avtaler er begrenset. Komiteen viser til at det er regjeringen som har ansvaret for å inngå internasjonale avtaler på vegne av Norge. For å sikre avtalene folkevalgt forankring er det derfor nødvendig at spørsmål om inngåelse av slike avtaler undergis grundig utredning og at viktige prinsipper tas opp til drøfting i folkevalgte organer før forhandlinger fullføres. Når forhandlinger er avsluttet og ratifisering skal finne sted, vil de folkevalgtes mulighet for påvirkning være ytterst begrenset.

Komiteen har merket seg uttalelser om at norske domstoler også har mistet innflytelse ved at domsmakt overflyttes til den internasjonale arena. Både EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler binder Norge folkerettslig.

Komiteen ser de særlige utfordringer dette reiser for forholdet mellom den lovgivende og dømmende makt. Som en liten stat har imidlertid Norge en sterk tradisjon som pådriver for internasjonale avtaler og institusjoner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet, vil påpeke at internasjonal regulering bidrar til en forutsigbarhet vi alle er tjent med, samtidig som norske myndigheters frihet til å utforme politikk reduseres.

Komiteen deler også vurderingen av at det er nødvendig å styrke utredningsprosessen knyttet til internasjonale traktater før disse blir folkerettslig bindende for Norge. Komiteen understreker at inkorporeringen av menneskerettighetskonvensjonene i alt overveiende grad har bidratt til å styrke enkeltmenneskers rettsstatus i forhold til myndighetene, men ser det som ønskelig at Stortinget i større grad enn i dag gjøres bevisst de praktiske virkningene av de valg som fattes gjennom tilslutning til ulike internasjonale avtaler og inkorporering av ulike bestemmelser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at selv om det sjelden vil forekomme at norsk rett vil bli ansett å være i strid med folkerettslige forpliktelser på menneskerettsområdet, har den formelle gjennomføringen av norske menneskerettighetsforpliktelser internt inntil for få år siden hatt et noe tilfeldig preg. Blant annet ved rapportering til FNs Rasediskrimineringskomité har det tidligere blitt påpekt at Norge har manglet sentral lovgivning som sikrer gjennomføring av menneskerettighetene. Menneskerettsloven, som Stortinget vedtok i 1999, inkorporerte i utgangspunktet FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter, konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, samt den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og ga disse konvensjonene forrang for norsk lovgivning.

Disse medlemmer viser til at det er et politisk valg å gi forrang til menneskerettighetskonvensjonene, og at det er en del av demokratiet. Menneskerettighetene gir en effektiv beskyttelse til den enkelte, og er samtidig instrumenter som i likhet med annen samfunnsutvikling også er i bevegelse. Dette har også norske myndigheter visst helt siden man ratifiserte de ulike konvensjonene, fordi de aller fleste har oppramsende gruppebestemmelser med åpen ende, slik at man med utvikling i tiden også kan inkludere grupper som ikke var tenkt spesifikt på da konvensjonene ble utformet. Disse medlemmer vil vise til at det ikke finnes noen eksempler på at menneskerettighetene har ført til store negative konsekvenser for norske myndigheter. De som vil begrense en inkorporering av kjernekonvensjonene på menneskerettsområdet, må også ha

bevisbyrden og vise faktisk svekkelse av andre rettigheter.

Disse medlemmer vil påpeke at inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner og lignende imidlertid ikke innebærer en type rettsliggjøring som svekker den politiske makt. Det dreier seg om normer og minstestandarder som skal sikre respekt for og beskyttelse av menneskeverdet. En slik beskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter innebærer etter disse medlemmers mening tvert om en styrking av demokratiet. En slik utvidelse av demokratiet til å omfatte grunnleggende rettigheter utgjør følgelig et supplement og står ikke i konkurranseforhold til andre demokratiske grunnprinsipper.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Kystpartiet vil påpeke at inkorporering av menneskerettighetskonvensjoner og lignende ikke uten videre innebærer en type rettsliggjøring som svekker den politiske makt. Det kan for eksempel dreie seg om normer og minstestandarder som skal sikre respekt for og beskyttelse av menneskeverdet. En slik beskyttelse av enkeltmenneskers rettigheter kan, etter disse medlemmers mening, tvert om bidra til en styrking av demokratiet. En slik utvidelse av demokratiet til å omfatte grunnleggende rettigheter utgjør følgelig et supplement og står ikke i konkurranseforhold til andre demokratiske grunnprinsipper.

Disse medlemmer vil imidlertid også påpeke at internasjonale konvensjoner kan ha en dynamikk som gjør at inkorporering kan innebære tilslutning til framtidige rettsforhold vi ikke senere kan ta stilling til.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at en utvikling i retning av et sterkere internasjonalt regelverk er en ønsket utvikling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk Venstreparti, deler imidlertid Regjeringens vurdering av behovet for økt oppmerksomhet mot utfordringer knyttet til en inkorporering av internasjonalt regelverk. Flertallet viser til at for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) benytter en annen tolkingslære og andre tolkningsprinsipper enn norsk høyesterett. Deler av den praksis som gradvis har blitt utviklet med tilknytning til EMK, er forhold som lovgiver ikke med rimelighet kunne forvente ved selve inkorporeringen. Flertallet viser eksempelvis til tolkningen av bestemmelser i EMK vedrørende hva som regnes som "straff" eller ikke, som på flere områder skiller seg fra norsk lovgivning. Tilleggsskatt og enkelte tvangstiltak etter barnevernloven har eksempelvis ikke vært å regne som straff etter nasjonal rett. Flertallet viser til at det etter prinsippet om autonom tolkning av internasjonale konvensjoner, har utviklet seg en viss spenning mellom det norske systemet med separate strafferettslige og forvaltningsmessige prosesser for oppfølging av visse typer lovovertrедelser og EMK.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet deler Regjeringens vurdering av at man bør følge et føre-var-prinsipp ved fremtidig bruk av såkalte forrangsbestemmelser, slik praksis har vært til nå. Disse medlemmer har merket seg Regjeringens drøftelse av spørsmålet om det nasjonalpolitiske styringsrom på ulike samfunnsområder. Disse medlemmer viser i denne sammenheng som eksempel til Regjeringens henvisning til Høyesteretts avgjørelse om politisk TV-reklame og de avveininger som ble gjort i denne saken. Disse medlemmer viser for øvrig til at dette spørsmålet ble drøftet da Stortinget den 30. september 2004 behandlet Ytringsfrihetsmeldingen og at Stortinget tok prinsipielt standpunkt til dette spørsmålet ved behandlingen av denne meldingen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at ethvert valgt storting i sin valgperiode bør foreta en gjennomgang av alle konvensjoner Norge er folkerettslig bundet av for å vurdere om de fortsatt bør gjelde eller sies opp. Når avtaler eksplisitt må fornyes, må spørsmålet om fornyelse avgjøres av Stortinget. Disse medlemmer konstaterer at alle øvrige partier stemte imot en slik ordning 6. juni 2005.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet vil understreke at problemstillingen knyttet til rettsliggjøring er særlig aktuell i forhold til internasjonale avtaler som regulerer handel og økonomi, slik som EØS- og WTO-avtalen. I slike tilfeller vil en rettsliggjøring, etter disse medlemmers oppfatning, kunne føre til en svekkelse av demokratiet gjennom at de folkevalgte påvirkning på utviklinga blir redusert. Samtidig vil grunnleggende rettigheter som er nedfelt i andre internasjonale konvensjoner, og i politiske vedtak og lovvedtak nasjonalt, stå i fare for å bli undergravet.

Disse medlemmer viser videre til at EØS-avtalen blir stadig mer omfattende, noe som i hovedsak skyldes at overvåkingsorganet ESA og EFTA-domstolen har inntatt en svært aktiv rolle i forhold til utvidet tolkning av grunnprinsippene i EØS-avtalen. Disse medlemmer savner en gjennomgang og analyse av denne utviklingen i meldingen, i tillegg til en vurdering av alternative måter å organisere vårt forhold til EU på. Disse medlemmer mener en i en slik sammenheng burde sett på institusjonelle rammeverk der endring av avtalen skjer gjennom reforhandling, og ikke retolking, noe som blant annet er tilfellet for Sveits' bilaterale avtaler med EU.

#### **4. FORHOLDET MELLOM STATEN OG KOMMUNENE**

##### **4.1 Makt- og demokratiutredningens diagnose**

Makt- og demokratiutredningen reiser viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom staten og kommunene.

Sentrale elementer i statens styring av kommunene er regelverk, finansiering og plassering av ansvarsområder.

Selv om kommunene er pålagt å ivareta et tjenesteområde og dette i betydelig grad er lovregulert, kan variasjonene i kommunale valg i forbindelse med oppgaveløsning være store.

Utredningen viser til at det fra midten av 1980-tallet ble gjennomført reformer som skulle øke den lokale handlefriheten. Det ble innført et nytt inntektssystem - med større vekt på rammeoverføringer. Kommuneloven av 1992 skulle gi større frihet i lokale styreform og større spillerom for lokalt tilpasset tjenestetilbud. "Virkningene er likevel blitt en stadig sterkere begrensning av lokal autonomi gjennom mer standardiserte krav til kommunene." (sluttboken s. 107)

Ifølge utredningen er tendensen at det lokale selvstyret begrenses til saker med spesifikt lokalt innhold, slik som organiseringen av kultur- og idrettstiltak, teknisk sektor, byggesaker, geografiske plasseringer og areal-disponering. Utredningen hevder at i spørsmål av nasjonal betydning blir kommunene mer administrative instanser.

Statlig rettighetslovgivning har bidratt til å gjøre forventninger om offentlige tjenester om til rettskrav. Utredningen viser til rettigheter knyttet til opplæring, pasientrettigheter og rett til ulike sosial-, helse- og omsorgstjenester. Det vises til at domstolene kan overprøve kommunale prioriteringer. De som har fått juridisk medhold eller når fram gjennom massemedia eller har sterke støttespillere, oppnår mer enn de passive. Deler av rettighetslovgivningen har dermed ifølge utredningen hatt nye og utilsiktede former for ulikhet som konsekvens. Kommunenes ansvar for nye tjenester har ifølge utredningen ikke blitt fulgt opp med tilstrekkelig økte ressurser.

Offentlig sektor i Norge har et betydelig ansvar for tunge velferdsoppgaver. Innbyggerne har et behov for trygghet for en viss langsiktighet i løsningen av disse oppgavene. Det kan gi et press for å sikre dette ved hjelp av lovgivning.

En gjennomgang av utviklingen viser ulike tendenser i den statlige styringen av kommunesektoren. På den ene siden er styringen på visse områder blitt sterkere. Kravene til saksbehandling og prosessrettigheter for kommunenes innbyggere er blitt betydelig utvidet. En del lovgivning kan beskrives som lovfesting av eksisterende praksis. Det kan likevel antas at slik lovfesting vil medføre økt oppmerksomhet og sterkere oppfølging av kommunenes virksomhet og slik sett stramme inn kommunenes handlingsrom.

Den statlige juridiske styringen av kommunesektoren kan ha ulike former. Den kan i større eller mindre detalj lovfeste ulike plikter og standarder for kommunene, som ikke uten videre er individuelle rettskrav. Staten kan imidlertid også gi rettigheter til enkeltindivider om et bestemt tjenestetilbud som individet kan forfølge ved klageordninger og i siste instans få prøvet for domstolene.

Det har skjedd flere mindre justeringer av ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene de siste 15-20 årene. Av viktige endringer bør imidlertid nevnes at en i begynnelsen av perioden gjennomførte endringer som flyttet ansvar fra fylkeskommunene til kommunene.

Utviklingen i de senere år har ikke gått i retning av å legge flere velferdsoppgaver til kommunene. Fylkeskommunenes oppgaver er kraftig redusert.

#### 4.2 Ressursnivået

Utredningen påpeker at kommunene er pålagt en rekke nye oppgaver og økte standardkrav og hevder at kommunene ikke har blitt tilført tilstrekkelig økte ressurser. Dermed er ifølge utredningen kommunenes økonomi blitt mer anstrengt, med sterkere krav til effektivisering og forslag om større kommuner for å utnytte stordriftsfordeler. Utredningen viser til at misnøyen med staten har økt i de siste 25 årene.

Veksten i kommunenes ressursbruk og i den kommunale sysselsetting har vært betydelig. Fra 1970 til 2001 økte sysselsettingen i kommuneforvaltningen mer enn tre ganger til om lag 425 000 årsverk. Dette var over 20 pst. av landets totale sysselsetting, mot under 10 pst. i 1970. Makt- og demokratiutredningen beskriver en utvikling der etterspørselen etter velferdstjenester i kommunene har steget raskere enn utbyggingen av dem. Dette kobles blant annet til økningen i antall eldre og til medisinske framskritt.

Regjeringen viser til at det har vært en betydelig vekst i kommunenes ressursbruk i de siste tiårene. Samtidig er kommunenes ressursbruk omfattende og må innpasses i den totale offentlige økonomien. En betydelig vekst i pensjonsutbetalingene framover, økt behov for helse- og omsorgstjenester og en beskjeden vekst i arbeidsstyrken, tilsier at kommunesektoren må utnytte ressursene effektivt. Regjeringen viser til at vurderingen av kommunesektorens økonomi og dens innpassing i det samlede økonomiske opplegget framover mest hensiktsmessig kan gjøres i de budsjett dokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget.

#### 4.3 De samlede rammene

Regjeringen er opptatt av at det må være ryddige forhold mellom stat og kommune når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene. Det må videre være ryddige opplegg knyttet til endrede ansvarsforhold. I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig med uavhengige beregninger og tvisteløsningsordninger. Kompensasjonsnivået vil i noen grad måtte vurderes ut fra rimelighetsbetraktninger. Slike avveininger bør i siste instans avgjøres av politiske organer. Ved bruk av uavhengige beregninger, må avveiningene være tydelige og politisk bestemt. Ureflektert bruk av "uavhengige beregninger" kan bidra til å svekke det samlede ansvaret for forvaltningen av landets ressurser, som bør ligge i folkevalgte organer.

Det er viktig med tydelighet i de forutsetninger som legges til grunn ved ansvarsendringer.

Fra og med arbeidet med budsjettet for 2001, har det vært en ordning med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren om det kommuneøkonomiske opplegget. Konsultasjonene er ikke formelt forpliktende for partene, men representerer en formalisert arena for dialog i forbindelse med milepælene i arbeidet med kommuneopplegget.

I høringsuttalelsen til Makt- og demokratiutredningen foreslår KS at konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS blir erstattet av en avtalebasert ordning. Dette vil ifølge KS kunne være med på å skape et ryddigere forhold mellom forvaltningsnivåene.

Konsultasjonene mellom stat og kommunesektor i Danmark resulterer i avtaler. Prosessen er nærmere beskrevet i den danske maktutredningen.

Regjeringen åpner for en gradvis utvikling av konsultasjonsordningen, for eksempel gjennom avtaler på enkeltområder. Kommunesektorens økonomi utgjør en betydelig del av det samlede budsjettopplegg. Regjeringen vektlegger at det økonomiske opplegget for kommunesektoren må ses i sammenheng med det øvrige finanspolitiske opplegg, og at Stortinget reelt får fastsette kommunesektorens rammer. Regjeringen ser det derfor ikke som hensiktsmessig å inngå forpliktende avtaler med kommunesektoren uavhengig av budsjettprosessen for øvrig.

Forpliktende avtaler mellom stat og kommunesektor gjennom forhandlinger vil også berøre forholdet mellom Stortingets og regjeringens kompetanse. Slik den danske maktutredningen beskriver situasjonen i Danmark, blir avtalene i stor grad en sak for regjeringen, og Folketinget får en "sandpåstrøende" funksjon.

#### 4.4 Erfaringer og vurderinger fra Sverige og Danmark

Både Norge, Sverige og Danmark kjennetegnes av at kommunesektoren er omfattende og ivaretar viktige offentlige ansvarsområder. Det er visse forskjeller i den spesifikke ansvarsfordeling, og det er forskjeller i sektorens inntektsgrunnlag i de ulike landene.

Den danske maktutredningen beskriver det danske kommunale selvstyret som under press. Den kommunale inndelingsreform fra 1970 innebar en reduksjon fra om lag 1 300 sognekommuner, 87 bykommuner og 24 amt til 275 kommuner og 14 amt. Veksten i offentlige tjenester skjedde etter dette i kommuner og amt. Utredningen beskriver en økt statlig interesse på 1990-tallet for innholdet i de kommunale tjenester. Den reelle kontrollen med amtenes sykehus er i noen grad flyttet til staten. Også i forhold til kommunene har den statlige styringen økt. Det hevdes at Folketinget i stigende grad utstyrer borgerne med rettigheter som kommunene må følge opp.

I utredningen fra det svenske Demokratirådet fra 2004 gis det en lengre drøfting av forholdet mellom stat og kommunesektor i Sverige. Det hevdes at oppgavefordelingen ofte innebærer at staten bestemmer og at kommuner og landsting finansierer og iverksetter. Over 80 pst. av kommunenes oppgaver er ifølge utredningen pålagt av staten.

På mange områder har kommunene stor grad av frihet til selv å utforme virksomheten. Men på mange områder detaljstyres de av staten, både i forhold til mål som skal oppnås og i forhold til virkemiddelbruk. I visse tilfeller knyttet til rettighetslovgivning er kommunenes plikter i siste instans bestemt av domstolene. Utredningen betoner at forholdet mellom stat og kommuner medfører at beslutningsmakten er atskilt fra

finansierings- og iverksettelsesansvaret. Staten kan gjøre vedtak om ytelser som kommunene ikke klarer å levere.

Kommunesektorens framtid har vært eller er under vurdering både i Sverige og Danmark.

#### 4.5 Regjeringens vurderinger og mål

Regjeringen opprettet 12. mars 2004 en lokaldemokratikommisjon med deltakere fra alle stortingspartiene, KS og forskere under ledelse av ordfører i Stavanger Leif Johan Sevland. Det forutsettes at kommisjonen legger fram en egen delutredning vedrørende forholdet mellom staten og kommunene i form av en NOU 1. april 2005, og en endelig NOU ved utgangen av kommisjonens funksjonstid etter to år.

For Regjeringen er det et mål at kommisjonens arbeid skal mobilisere en felles politisk vilje til å gjennomføre tiltak som kan styrke lokaldemokratiet. Regjeringen viser til at delutredningen om forholdet mellom stat og kommune som vil foreligge om kort tid, vil bli sendt på høring, og varsler at den vil komme tilbake med oppfølgingen av denne.

I et lengre tidsperspektiv synes det på mange områder å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som storting og regjering har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene side, og den faktiske politikk på den annen side. Forskjellene oppstår både når det gjelder finansieringsform (betydelig omfang av øremerking), legal styring (ved rettighetslover og standardkrav) og ved omfanget av kommunalt ansvarsområde. Dette er etter Regjeringens syn en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid.

Den statlige styringen må i større grad preges av dialog og veiledning, ikke absolutte pålegg og krav. I minst mulig grad skal det fastsettes særskilte krav til organisering, saksbehandling, kompetanse og bemanning. Staten må også være varsom med å innføre individuelle rettigheter til særskilte grupper som går ut over kommunenes muligheter til å gjennomføre helhetlige prioriteringer. Reelle muligheter til å prioritere ressurser i samsvar med lokale behov krever redusert bruk av øremerkede tilskudd og et tilsyn som i større grad er samordnet på tvers av sektorer.

Kommunene er ansvarlige for viktige velferdsordninger og offentlige tjenester. I et samfunn med økt vekt på individuell valgfrihet, stigende privat velstand og betydelig formue samlet på statens hånd gjennom Statens petroleumsfond, er det store forventninger til kvalitet og nivå på offentlige tjenester. Det kan være liten aksept for geografiske forskjeller i tjenestetilbudet. Samtidig kan det være en konkurranse mellom ulike sektorer om å styre kommunene sterkest mulig til fordel for egen sektor. Disse forholdene presser vilkårene for det lokale selvstyret.

Etterspørselen etter offentlige tjenester er stor, og vil representere en stor utfordring i årene som kommer.

Etter Regjeringens vurdering vil statlig overtakelse av velferdsoppgaver gi dyrere velferdsordninger som er mindre tilpasset lokale behov. For å sikre framtidens velferdssamfunn kreves det et sterkt lokaldemokrati



som kan møte framtidens utfordringer. Lokal handlefrihet gir lokal tilpasning til de ulike behov og utløser kreative løsninger. Lokalt politisk ansvar gir nærhet mellom politikere og innbyggere og gir dermed mulighet for mer fleksible tilpasninger. Statlig ansvar kan medføre en fare for at offentlig forvaltning og tjenesteytere blir oppsplittet og borgerne møter et fragmentert offentlig apparat som ikke er samordnet. Kommunene som lokalt folkevalgt organ med en bred oppgaveportefølje, gir de beste muligheter for effektiv og nær samordning av de ulike behov den enkelte har. Etter Regjeringens syn er det bare gjennom en sterk kommuneforvaltning framtidens velferdsutfordringer kan møtes.

Et godt lokalt selvstyre krever at kommunesektoren lever opp til forventningene om å levere gode tjenester til sine innbyggere. Hvis ikke, er det en fare for at det lokale selvstyret undergraves gjennom statliggjøring av ansvar.

Regjeringen vil kontinuerlig arbeide for å øke det kommunale selvstyret. Det kan ofte argumenteres godt for hvert enkelt styringsvirkemiddel isolert sett, særlig hvis det er nødvendig for å sikre en sektors interesser i konkurranse med andre sektorer som er beskyttet av statlig styring. Problemet er at summen av alle gode enkelttiltak binder opp så mye ressurser at det blir vanskelig å tilpasse seg begrensede totalrammer. Rommet for frie lokale beslutninger blir dermed sterkt redusert. Regjeringen understreker at det kreves vilje til å vektlegge verdien av det lokale selvstyret i de mange enkeltsaker der konflikten mellom ønsket om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp. Regjeringen vil vise denne viljen.

#### 4.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Makt- og demokratiutredningen hevder at det har funnet sted viktige strukturelle endringer i velferdsstaten. Mens universelle ordninger, enhetlig organisering av velferdstjenestene og statlig finansiering tidligere har preget løsningene, er dette systemet nå under omforming. De brede folkebevegelsene spiller ikke lenger en sentral rolle i utviklingen. Det hevdes videre at den politiske støtten til universelle velferdsordninger blir svakere og barrieren mot mer private ordninger i trygde- og velferdssystemet blir lavere.

Rettighetslovgiving og pålagte oppgaver som ofte er begrunnet med behovet for å sikre mer likebehandling, skaper nye former for ulikheter fordi ressursknapphet umuliggjør at alle rettigheter kan innfris samtidig.

Komiteen har merket seg at utredningen viser at omdanningen av velferdsstaten har sammenheng med grunnleggende endringer i forholdet mellom offentlig og privat virksomhet. Mange tjenester som tidligere ble utført av det offentlige, finansieres i dag over offentlige budsjetter, men utføres av private selskaper. Krav om produktivitet og effektivitet settes i sentrum, markeds-tenkningen vinner innpass.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil peke på at den

politiske støtten til universelle velferdsordninger fortsatt er sterk i Norge, jf. den sterke satsingen på barnehageplasser og pensjonsforliket.

Disse medlemmer mener målet må være å styrke kommunenes handlingsfrihet og det lokale selvstyret, slik meldingen tar til orde for.

Komiteen er opptatt av funksjonsfordelingen mellom folkevalgte organer på statlig, regionalt og kommunalt nivå og vil understreke betydningen av at denne skjer på en måte som sikrer aktiv medvirkning fra befolkningen. Nærhet og betydning av beslutningsorganenes vedtak for den enkelte er viktig i denne sammenheng. Likeledes bør spørsmål om demokratisk forankring og sikring av legitimitet i befolkningen gjennom en klar fordeling av de oppgaver som skal løses, være avklart før eventuelle nye regionale organer etableres.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet har merket seg at det eneste stedet i meldingen der uttrykket "alvorlig utfordring" er benyttet, gjelder i forholdet mellom stat og kommunesektor:

"I et lengre tidsperspektiv synes det på mange områder å være en betydelig forskjell mellom de intensjoner som Stortinget og Regjeringen har når det gjelder vektleggingen av kommunalt selvstyre på den ene side, og den faktiske politikken på den annen side. Forskjellene oppstår både når det gjelder finansieringsform (betydelig omfang av øremerking), legal styring (ved rettighetslover og standardkrav) og ved omfanget av kommunalt ansvarsområde (ved statlig overtakelse av viktige helse- og sosialtjenester), jf. gjennomgangen under punkt 4.3. Dette er etter Regjeringens syn en alvorlig utfordring for forholdet mellom stat og kommunesektor, og for lokaldemokratiets framtid".

Disse medlemmer konstaterer at dette også er i samsvar med Makt- og demokratiutredningens konklusjoner.

Disse medlemmer har også merket seg at Regjeringens svar på utfordringen er at det trengs vilje til å legge vekt på verdien av lokalt selvstyre i de mange enkeltsakene der konflikt mellom ønske om statlig styring og lokalt selvstyre kommer opp. Disse medlemmer vil understreke at det i tillegg til god vilje er nødvendig å vurdere:

- En grunnlovsfesting av lokalt selvstyre
- Økt bruk av rådgivende folkeavstemninger
- At en større del av verdiskapingen og skatteinntektene blir værende i kommunene
- En bevisst holdning til individfestede rettigheter på områder lokalforvaltninga har ansvar for
- Utredninger av konsekvensene for det lokale selvstyret for alt reform- og utviklingsarbeid
- Medvirkning fra kommunesektoren i konsekvensutredninger som har vesentlige konsekvenser for lokalt selvstyre
- At kostnadene ved reformer i større grad blir beregnet av nøytrale instanser.

Komiteens medlem fra Venstre viser til det framlagte forslag om å grunnlovfeste det lokale selvstyret (jf. Dokument nr. 12:9 (2003-2004) Grunnlovsforslag) og vil i tillegg peke på nødvendigheten av å styrke den lokale beskatningsretten.

Komiteen mener det lokale, regionale og nasjonale demokratiet må sees i sammenheng. Et fungerende lokaldemokrati er en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet mener at et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret. Selv om vårt politiske system bygger på representative organer, er det mange politiske beslutninger som kan tas direkte av innbyggerne i en kommune. Dette kan skje gjennom økt bruk av folkeavstemninger eller andre former for direkte demokrati.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti ønsker forsøk med beslutningsprosesser hvor makt overføres fra kommunestyret til organer hvor alle kommunens innbyggere har møterett og påvirkningsmulighet. Dette kan for eksempel tas i bruk når prioriteringer på kommunebudsjettet skal avgjøres (deltakende budsjettering).

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at utviklingen har ført til at lokalpolitikken har endret karakter. Etterspørselen etter velferdstjenester har steget raskere enn utbyggingen av dem. Kommunenes virksomhet defineres i hovedsak av staten samtidig som kommunene er blitt tilført for lite ressurser til å utføre de oppgaver de er pålagt. Statlig rettighetslovgivning har bidratt til å gjøre forventninger om velferdsytelser om til rettskrav, og forventningen er større enn det som samlet sett kan innfris.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at fremtidens velferdsutfordringer bare kan møtes gjennom en sterk kommuneforvaltning.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, finner beskrivelsen av en utvikling hvor rett til velferdsgoder overlates til domstolene, som alarmerende. Et system hvor kommunenes økonomi og lokale politikeres prioriteringer blir uten betydning når velferdsgoder skal fordeles, er ikke i tråd med velferdsstatens grunnleggende prinsipp. Målet for velferdspolitikken er å sikre likeverdige velferdstilbud over hele landet. Den enkeltes økonomiske evne til å søke bistand i rettsapparatet, skal ikke være bestemmende for hvem som får hjelp. Et slikt system har nye, utilsiktede ulikheter som konsekvens.

Dette flertallet forutsetter at Stortinget får til behandling en melding basert på Lokaldemokratikommisjonens utredning. Dette flertallet ser klart behovet for at styringen fra staten blir lagt om til økt dialog mellom forvaltningsnivåene slik at Regjeringa og Stortinget samordner styringen og ansvaret for kommunesektoren.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil påpeke at en rekke velferdstjenester bør fellesskapsfinansieres av staten, eventuelt gjennom overslagsbevilgninger administrert av statlige velferdskontorer over hele landet (Velferdskontor fremkommer ved sammenslåing av den statlige trygdeetat og A-etat og de kommunale sosialkontor og eldreomsorgskontor) basert på rettighetslovgivning og etterprøving av en omorganisert trygdedomstol og hvor tjenesteproducentene kan være offentlige og private som konkurrerer om oppdragene overfor de ulike brukere og/eller deres pårørende eller offentlige oppnevnte verger.

Ved en slik organisering er kvalitet og kvantitet i tjeneste sikret for brukerne uavhengige av kommunenes prioritering og økonomi.

#### ***Egenandeler og øremerking av statlige overføringer***

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at et annet utviklingstrekk bør gi grunn til ettertanke. Makt- og demoikratiutredningen hevder at misforhold mellom tilbud og etterspørsel blir møtt med krav om betalingsordninger og egenandeler, delvis for å dempe etterspørselen og delvis for å finansiere ordningene. Dette er en utvikling som bidrar til å straffe dem som har størst behov for fellesskapets støtte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at et sterkt innslag av statlig detaljregulering og bruk av øremerkede midler som styringsverktøy bidrar til at misforholdet mellom makt og ansvar forskyver seg innover og nedover i velferdssystemet. Øremerkingen har skapt stort behov for sentralstyrte tilpasninger, rapportering og kontroll. Byråkratiet har økt og kommunenes frihet til å velge løsninger tilpasset lokale forhold, er redusert. De folkevalgte i kommunene har fått mindre mulighet til styring og til å ta ansvar. Dermed svekkes lokaldemokratiet.

Flertallet ønsker ikke en slik utvikling og mener at kommunesektoren i all hovedsak skal være rammefinansiert. Hovedregelen skal være at øremerkede tilskudd er forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsperiode eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. Innlemming av øremerkede tilskudd bidrar til å øke det lokale selvstyret. Forutsetningen er imidlertid at øremerkede ordninger som innlemmes, fullfinansieres. I annet fall vil tilbudet kunne forsvinne eller forringes.

Det er bred politisk enighet om at helse- og omsorgstjenester skal være tilgjengelig i den enkeltes nærmiljø. Kunnskap om demografisk utvikling og sikring av res-

surser i tråd med innbyggernes endrede behov, er derfor viktig dersom kommunene skal være i stand til å ivareta disse oppgavene.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, har i den forbindelse merket seg påpekingen av at det er velferdsstatens lavtlønnede omsorgsreservoar, som bærer byrdene når budsjettene ikke strekker til. Det er denne omsorgsressursen som effektiviseringsorienterte styringstiltak truer med å tømme når tiltakene ikke tar hensyn til omsorgens egenart og fordi de virker ytterligere utmattende.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til sin forrige merknad og påpeke at det er fullt mulig å sikre alle likeverdige velferdstjenester uten at kommunene behøver å ha noen oppgave i en slik sammenheng, med mulig unntak for å oppnevne personer til statlige styrever og utvalg som eventuelt skal foreta skjønsmessige vurderinger i forskjellige saksområder og saker.

Komiteen viser til at 5/6 av de ansatte i omsorgssektoren i år 2000 var kvinner. Dersom kvinner for fremtiden ikke lenger i samme grad vil stille sin arbeidskraft til rådighet i denne sektoren, faller mye av grunnlaget for offentlig omsorgsarbeid sammen. Komiteen vil understreke at rekruttering til og sikring av gode arbeidsforhold for denne gruppen stiller særlige krav til fremtidsrettet satsing.

Komiteen mener at kommunene står foran store utfordringer i årene fremover i omsorgssektoren. Flere antall eldre øker behovet for omsorgspersonell. Det er særdeles viktig at rekruttering av ressurssterk ungdom ser utfordringene i denne sektoren, og tar slik utdanning.

Komiteen viser til at avtalen om kvalitetsutvikling mellom Sosialdepartementet og KS av 24. juni 2003, har som siktemål at staten og kommunesektoren i fellesskap skal sørge for å bedre kvaliteten og å etablere enklere ordninger i pleie- og omsorgstjenesten.

### **Overføringer til kommunene**

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, viser til at Regjeringen er opptatt av at det har vært betydelig vekst i kommunens ressursbruk i de siste tiårene. Etter flertallets syn er dette en lite fruktbar tilnærming. Det viktige spørsmål i forhold til kommunesektoren er hvorvidt det er samsvar mellom de oppgaver kommunene er satt til å ivareta og de ressurser de har til disposisjon. Lite tyder på at ressurstilførselen er tilstrekkelig. Uten vilje til å gi kommunene realistiske rammer og mulighet til å foreta egne prioriteringer, vil lokaldemokratiet tape ytterligere terreng.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at det har vært en betydelig vekst i kommunal sysselset-

ting. Fra 1970 til 2001 har antall tilsatte i norske kommuner økt tre ganger, til om lag 425 000 årsverk. Endringer innen utdanningssektoren har gitt kommunene større frihet. På samme måte står kommunene i dag friere til å organisere seg administrativt. Statlige vedtak, som regulering av barnehageordningene, har derimot strammet inn det kommunale handlingsrommet.

Ressurssituasjonen i kommunene er en viktig faktor i det lokale selvstyret, men ikke den eneste. Disse medlemmer viser til at kommunene i 2004 og 2005 vil ha den største veksten på mange år, også i frie inntekter. Disse medlemmer vil likevel understreke at det nok aldri vil bli "nok penger" sett fra kommunesektorens side. Misnøyeropene har alltid vært der, og høyere under tidligere regjeringer enn under den sitende. En debatt der "mer penger" gjøres til eneste problem for kommunene vil føre galt av sted, og skygge for andre og vel så viktige faktorer for økt handlefrihet. Øremerking av midler og statlige detaljkraav fratar kommunene friheten til selv å prioritere sine ressurser og dermed å bruke dem på den måten som gir mest og best tjenester igjen for de ressursene (penger så vel som personell) man rår over. Det bidrar også til en skjevfordeling til de kommuner som har gjort minst på det området som Stortinget til enhver tid finner å ville prioritere, og de som har størst mulighet til å betale for egenandeler som kan utløse statlig støtte. Alle partier har i noe ulik grad bidratt til dette. Disse medlemmer mener det må bli et taktskifte i en politikk for økt lokal handlefrihet.

Komiteen vil understreke betydningen av at kommunene, representert ved Kommunenes Sentralforbund og staten, klarer å definere en felles forståelse av ressursbehovet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, har merket seg Regjeringens vurdering av spørsmålet om det bør inngås forpliktende avtaler mellom stat og kommunesektoren i forbindelse med en langsiktig plan for å rette opp den økonomiske ubalansen i kommunene. Dette til erstatning for dagens konsultasjonsordning mellom KS og staten.

Flertallet mener det er grunnlag for å arbeide mot en mer forpliktende konsultasjonsordning, ikke minst for å avveie politiske målsettinger til de økonomiske rammebetingelsene for sektoren. Etter flertallets syn bør dagens konsultasjonsordning gjøres mer forpliktende slik at de totale ressurser innenfor offentlig sektor kan utnyttes bedre.

Komiteen understreker imidlertid at det også i fremtiden må være regjering og storting som gjennom den ordinære budsjettprosessen legger rammene for kommunesektoren.

Komiteen savner en omtale av kommunens rolle som samfunnsutvikler. En sentral oppgave for framtidens kommuner kan være å utvikle evnen til å være en fleksibel og offensiv samfunnsaktør. Dette omfatter de

klassiske utviklingsoppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling, lokalt miljøarbeid ned til enkle trivselsskapende tiltak i nærmiljøet. Like sentralt er det, etter komiteens oppfatning, hvorledes et utviklingsperspektiv også kan prege både lokaldemokrati, forvaltning og tjenestetilbud og på den måten representere et helhetsperspektiv på den kommunale aktiviteten.

Komiteen mener at kommunenes brede samfunnsansvar handler om å ta utgangspunkt i kommunenes grunnleggende legitimitet som politisk institusjon. Denne er basert på at det er de som bor innenfor kommunens grenser som velger representanter til kommunens øverste organ. Derfor må hver kommune være i stand til å formulere velferds- og miljøpolitiske mål, med hele kommunesamfunnet som "oppdragsgiver".

Komiteen mener videre at kommuneorganisasjonens primære jobb er å sikre at de som bor innenfor kommunegrensene har det godt. Mange instanser, offentlige som halvoffentlige og private, medvirker til dette innen sine avgrensede ansvarsområder, men det er kommunen som har det helhetlige ansvaret for innbyggernes livsmiljø.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet viser videre til at de rådende ideene bak moderniseringsarbeidet i kommunesektoren de siste 10 åra, ofte kalt New Public Management (NPM), blant annet bidrar til oppstyking og krav om konkurranse og lønnsomhet i hvert enkelt ledd. Disse medlemmer vil peke på at denne styringsideologien virker begrensende for en helhetlig lokalsamfunnsutvikling. Disse medlemmer merker seg at både den tradisjonelle oppfatninga av offentlig styring, Government, og NPM-prinsippet i dag blir utfordret gjennom begrepet Governance, et begrep som fanger opp at det offentlige både må forholde seg til at styring skjer på ulike nivå og gjennom et komplekst samspill mellom mange aktører.

## 5. KJØNN OG MAKT

### 5.1 Utredningens hovedkonklusjoner

Makt- og demokratiutredningen har behandlet likestilling mellom kjønnene grundig både i NOU 2003:19 og i utredningens sluttbok. Likestilling er ett av de områdene der utredningen delte seg i et flertall og et mindretall. Hege Skjeies særuttalelse omhandler for en stor del spørsmål om og utfordringer for likestilling mellom kvinner og menn, og trekker fram alternative synspunkter på dette feltet. Skjeie framhever at "likestillingens vikeplikt" ofte blir usynliggjort i en "på vei"-retorikk "der vi alle, sammen, tar stadig nye skritt på vei mot målet". Fortsatt mannsdominans står i kontrast til en tilsynelatende kollektiv likestillingsiver. En konsekvens av dette er at virkelighetsbeskrivelsen med hensyn til likestillingen mellom kjønnene ikke stemmer med terrenget. Behovet for å gjennomføre større endringer på feltet fremstår dermed som mindre preserende enn realitetene tilsier.

Skjeie hevder at den store graden av samstemmighet bidrar til å tilsøre manglende effektiv handling i stedet

for å avdekke denne mangelen. Selv om det uttrykkes oppslutning om målet full likestilling, er det stor uenighet når det kommer til konkrete tiltak, og denne uenigheten uttrykkes heller ikke så klart. Det er med andre ord et innebygget paradoks i hvordan likestilling som politisk område blir oppfattet i det norske samfunn.

I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport slås det fast at likestilling i en norsk sammenheng er et felt preget av gode intensjoner: "Likestilling framstår i dag som en diffus verdi som "alle" er for og som det er politisk ukorrekt å være i mot". Hovedargumentet er ofte at likestilling lønner seg og er til nytte for samfunnet - mens likestilling som rettighet og et mål i seg selv, tones ned. Etter utredningens syn er hovedutfordringen på feltet at likestilling som prinsipp i realiteten ofte må vike.

Mens utredningen viser til en økning av kvinneandelen innen politiske organer og offentlig sektor, påpekes det at kvinneandelen i private lederstillinger i privat sektor fortsatt er lav, arbeids- og organisasjonslivet er kjønnsdelt og kjønnshierarkisk, og at kvinner i større grad enn menn har deltidsjobber og lavtlønnsyrker.

På bakgrunn av resultatene fra utredningens eliteundersøkelse slås det fast at det ikke er oppnådd kjønnslikestilling i toppstillingene i det norske samfunnet. Kvinner innehar 16 pst. av det norske samfunnets lederposisjoner, og eliteutvalgets menn tjente dobbelt så mye som kvinnene i samme utvalg.

### 5.2 Den danske maktutredningen om kjønn

I den danske Magtudredningen er likestilling mellom kjønnene viet et eget, men relativt kortfattet underkapittel med tittelen "Køn og medborgerskab" (Togebym.fl. 2003).

Utredningen fremhever særskilt utfordringene for likestilling på arbeidsmarkedet og påpeker at lønnsforskjellene mellom kvinner og menn på om lag 20 pst. stort sett har holdt seg uendret de siste 25 år. Kvinner er også svakt representert både i det danske næringslivets lederposisjoner, i akademia og i den offentlige eliten. Det vises videre til at kvinner fortsatt er klart underrepresentert i besluttede forsamlinger. Mens 38 pst. av Folketingets medlemmer er kvinner, gjelder det samme kun 28 pst. av regjeringens medlemmer, 27 pst. i kommunestyrene og 10 pst. av landets ordførere. Utredningen peker på at det er store holdningsforskjeller mellom kvinner og menn i sentrale politiske spørsmål og hevder at den ulike kjønnsrepresentasjonen derfor - i tillegg til å være et demokratisk problem i seg selv - innebærer at det blir fattet andre beslutninger enn dersom de folkevalgte organer hadde hatt en mer lik representasjon av kvinner og menn.

### 5.3 Grunnleggende premisser

#### 5.3.1 Argumenter for likestilling

Likestilling mellom kjønnene handler om frihet fra sosialt, kulturelt, historisk eller religiøst betingede begrensninger basert på kjønn. Følgende tre hovedargumenter preger debatten om likestilling basert på kjønn: rettferdighets- og rettighetsargumentet, ressurs-

eller nytteargumentet og interesse- eller identitetsargumentet (Skjeie og Teigen 2003 s. 194ff).

Rettferdighets- og rettighetsargumentet bygger både på en tankegang om likeverd mellom kjønnene, og på en rettighetstilnærming, dvs. at lik rett til deltakelse er en grunnleggende rett i et demokratisk samfunn.

Interesse- eller identitetsargumentet bygger på en tanke om at kvinner og menn innehar ulike erfaringer og kan ha ulike behov og interesser. Argumentet kan beskrives som et "forskjellighetsstandpunkt" ved at det påpeker og vektlegger kvinners og menns ulikheter fremfor likheter, som et argument for lik deltakelse.

Ressurs- eller nytteargumentet kan formuleres som et argument om best mulig utnyttelse av talentene i samfunnet. Her tas utgangspunkt i at alle mennesker har potensielle talenter og ressurser. I en situasjon der kun halvparten av befolkningen har mulighet for å delta, vil også halvparten av talentene stå ubrukt.

Regjeringen understreker at arbeidet for økt kjønnslikestilling bygger på flere grunnleggende premisser. Likestilling mellom kjønnene er et viktig premiss for demokrati og som ledd i arbeidet for en jevnere maktfordeling, men også for å fullt ut benytte det samlede ressurs- og talenttilfanget i befolkningen. Regjeringen legger til grunn at det ikke er noen motstrid mellom disse argumentene, men at de hver for seg og sammen kan ha ulik tyngde og legitimitet i ulike situasjoner og at de må anvendes i forhold til dette.

### 5.3.2 *Likestilling mellom kjønnene i Sametinget*

Sametinget er en folkevalgt forsamling som første gang ble konstituert gjennom valg i 1989, og som har en valgperiode på fire år. Sametinget består av 39 plasser, der tre representanter velges fra hver av de 13 valgkretsene.

I Sametingets første periode var 13 av 39 representanter kvinner, dvs. 33 pst. Andelen kvinner har imidlertid falt for hvert valg som er avholdt, og i perioden 2001-2005 har Sametinget kun 18 pst. kvinnelige representanter.

Sametinget og sentrale myndigheter ser manglende kvinnerepresentasjon i Sametinget som et demokratisk problem. 19. september 2002 vedtok Sametinget å gå inn for en valgordning med 4 utjevningsmandater som forbeholdes det underrepresenterte kjønn i Sametinget.

### 5.3.3 *Nominasjonsprosessen - en hovedutfordring*

Til tross for at politikken på mange måter er et felt der likestillingen mellom kjønnene er kommet langt, er kvinner fortsatt klart underrepresentert på nærmest alle felt - både innen lokalpolitikken og på det nasjonale plan.

Et gjennomgående problem er at kvinner er underrepresentert på partienes førsteplass - både til Stortingsvalg, lokalvalg og til Sametingsvalg.

Selv om kvinner er i ferd med å oppnå en representativ deltakelse generelt på partienes lister, innebærer den skjeve kjønnsmessige plasseringen innenfor listene en hovedutfordring i arbeidet med å sikre en lik kjønnsdeltakelse i de valgte organer.

Særlig i små valgkretser og i små partier får listeplasseringen stor betydning ved valget.

Regjeringen ser arbeidet for å sikre en best mulig balanse mellom kjønnene i folkevalgte organer som svært viktig. Lovfestet kjønnskvoltering på partilistene er imidlertid etter Regjeringens synspunkt ikke veien å gå. Dette er et felt der man må tilstrebe at kvinner og menn har størst mulig reell sjanse til å delta, men der kvotering fort vil stå i motstrid til sentrale demokratiske spilleregler om å sikre de politiske partienes handlingsrom. Også ønsket om å sikre velgernes politiske handlefrihet tilsier at personvalgsmuligheten ikke beskjæres.

De samme avveininger ligger til grunn for at Regjeringen ikke har foreslått å lovfeste regler som innebærer "øremerking" av utjevningsmandater for det underrepresenterte kjønn verken i Stortinget eller i Sametinget. Ingen valg til folkevalgte organer i Norge har slike bestemmelser fastsatt ved lov. For å bedre kjønnsbalansen i Sametinget har Regjeringen gitt Sametinget adgang til å fastsette bestemmelser for de lister som skal godkjennes ved Sametingsvalget. Det fremkommer i Kommunal- og regionaldepartementets forskrift for sametingsvalget, fastsatt ved kgl.res. 10. desember 2004, at Sametinget kan stille krav om at det skal være minst 40 pst. av hvert kjønn på valglistene. Sametinget har gjort vedtak om et slikt krav til valglistene for sametingsvalget i 2005.

En økning av kvinneandelen i nominasjonskomiteene vil kunne bidra til å styrke kvinners deltakelse i alle folkevalgte organer i Norge. Større likhet i erfaringsbakgrunn vil gjøre det enklere for mange kvinner å vite hvor skoen trykker og hvilke argumenter som er avgjørende for å mobilisere kvinner til politiske verv - politisk aktive kvinner vil i stor grad selv ha erfart utfordringene ved å ha slike verv.

Det er etter Regjeringens oppfatning sentralt å kartlegge hvilke eventuelle hindringer som ligger i veien for kvinners deltakelse i politikken på like fot med menn. Regjeringen understreker at det er en utfordring for alle nivåer og parter i partipolitikken å arbeide for at politisk arbeid fremstår som viktig og engasjerende for begge kjønn, og for å tilrettelegge for at politisk arbeid lar seg kombinere med et familieliv - både for kvinner og menn. En slik satsing er en forutsetning for et tilpasningsdyktig demokrati - som åpner for aktiv deltakelse fra så store deler av befolkningen som mulig.

## 5.4 *Familielivet*

### 5.4.1 *Familielivet - kjønnsroller i endring*

Makt- og demokratiutredningen beskriver kvinners og menns stilling i Norge som preget av tradisjonelle kjønnsnormer. Dette gir seg uttrykk på de fleste samfunnsområder, og utredningen peker både på et kjønnsdelt organisasjonsliv, et ulikestilt arbeidsliv og store forskjeller mellom kvinners og menns deltakelse i omsorgsarbeid - både ulønnet og lønnet.

Likestilling i familielivet er et sentralt mål for Regjeringen av flere grunner. Først og fremst er det et mål og en grunnleggende verdi i seg selv - kvinner og menn skal ha samme muligheter til å etablere og skape den familien de selv ønsker. Likestilling i familielivet er

imidlertid også svært viktig for å oppnå likestilling mellom kjønnene i andre deler av livet, særskilt i det politiske liv og i arbeidslivet. Likestilling i familien vil bidra til å styrke kvinners deltakelse i lokalpolitikk og partipolitikk generelt, i organisasjons- og arbeidslivet.

Det er videre Regjeringens overbevisning at likestilling mellom kjønnene i familien gir et viktig fundament for gode oppvekstvilkår, sunne rollemodeller og stabilitet og trygghet for barn.

Fødsels- og adopsjonspengeordningen har gått fra å være en stønadsordning for mødrene i ukene rundt fødselen, til å bli en lengre stønadsperiode som kan benyttes av både mor og far. Denne utviklingen representerer et endret fokus fra kvinners biologiske rolle til foreldrenes omsorgsrolle.

Fødselspengeordningen gir i dag gode muligheter for foreldrene til å dele permisjonstiden seg imellom. Regjeringen påpeker samtidig at den ønsker å fremme løsninger som gir frihet til den enkelte familie ved fordelingen av fødselspermisjonen. Det er derfor ikke ønskelig å vedta større grad av pliktmessig fordeling enn det som nå ligger til grunn gjennom fedrekvoten på fire uker, uten samtidig å øke permisjonstidens samlede lengde.

Hvis kvinner og menn reelt sett skal ha like muligheter, innebærer dette etter Regjeringens syn også at det er nødvendig med en holdningsendring i arbeidslivet. Holdninger om at unge kvinner mer eller mindre automatisk koples til omsorg for barn, mens den samme kopling ikke skjer i forhold til unge menn, er uttrykk for foreldede oppfatninger om kvinners og menns roller.

#### **5.4.2 Vold i nære relasjoner**

Makt- og demokratiutredningen berører verken i sluttrapporten eller i sluttboken vold i nære relasjoner og makt- og demokratikonsekvenser av denne formen for vold.

Likestillingssenteret fremhever i sin høringsuttalelse blant annet at 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. Regjeringen deler Likestillingssenterets oppfatning om at det er viktig å fremheve de konsekvenser vold i nære relasjoner har for kvinners mulighet til å utøve sine rettigheter innenfor det offentlige liv generelt og det politiske liv spesielt. Regjeringen ser frihet fra vold som et grunnleggende utgangspunkt for å sikre alles mulighet til fri demokratisk deltakelse.

Vold i nære relasjoner er et alvorlig og til dels skjult samfunnsproblem, som innebærer at mange lever sine liv utsatt for krenkelser og uverdigg behandling. Når voldsutøvelse finner sted i nære relasjoner, blir konsekvensene mer omfattende og dyptgripende enn de synlige skadevirkningene som følger av selve voldshandlingen. Det høye antallet kvinner som berøres av problemet tilsier at dette har konsekvenser også for makt- og demokratiforhold. Vold bidrar i stor grad til avmakt hos ofrene; avmakt som vil kunne gi seg utslag

i manglende evne til å delta som aktiv samfunnsborger i den offentlige debatt.

Regjeringen understreker at på samme måte som direkte og indirekte vold kan begrense kvinners muligheter, kan større kjønnslikestilling bidra til å begrense volden. En styrking av kvinners stilling på alle samfunnsområder vil også være et bidrag i arbeidet mot vold i nære relasjoner.

### **5.5 Arbeidslivet - like muligheter**

#### **5.5.1 Makt- og demokratiutredningens vurderinger**

Makt- og demokratiutredningen slår fast at yrkesaktiviteten blant norske kvinner er svært høy når man sammenlikner med de fleste vestlige land utenfor Norden. Samtidig har Norge, i følge utredningen, fortsatt et av de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene i Europa. Det er fortsatt stor mannsdominans i så godt som alle samfunnets lederposisjoner, og valg av utdanning og yrke henger klart sammen med kjønn. I tillegg kommer et tydelig kjønnskille i arbeidstid, ved at kvinner i større grad arbeider deltid og fortsatt bruker mer tid på husarbeid enn menn. Av nærmere 500 000 nordmenn som arbeider deltid, er mer enn 80 pst. kvinner, og det påpekes i utredningen at deltid har alvorlige konsekvenser for et stort antall kvinner, blant annet lavere lønnsinntekt, færre karrieremuligheter og reduserte pensjonsutbetalinger. Videre fremhever utredningen at halvparten av alle yrkesaktive kvinner er ansatt i offentlig sektor, og at tre av fire ansatte i kommunal sektor er kvinner.

#### **5.5.2 Kjønnsegregering i arbeidsmarkedet - utdanning og arbeidsmarked**

Til tross for at stadig flere kvinner er i jobb og stadig flere jenter velger lange utdanninger, er unge i dag fortsatt tradisjonelle i sine valg av utdanning og yrke. Innen utdanningssektoren er kjønnsdelingen klart i yrkesfaglig studieretning, med over 90 pst. jenter på studieretningen helse- og sosialfag og en stor overvekt av gutter innen byggfag, elektrofag, teknisk fagskole og studieretning for mekaniske fag.

Utdanningsmønsteret får direkte følger for kjønnsdelingen i arbeidslivet.

En annen inndeling av arbeidsmarkedet går mellom offentlig og privat sektor. Én årsak til dette er at kvinner i stor grad utdanner seg til ulike velferdsyrker innenfor offentlig sektor, mens menn i større grad er orientert mot teknisk og økonomisk utdanning tilpasset privat sektor. I tillegg er det innad i de ulike utdanningsretningene en større tilbøyelighet for kvinner enn for menn til å velge offentlig sektor.

#### **5.5.3 Lønnsforskjeller mellom kvinner og menn**

Forskjellen i timelønn for kvinner og menn varierer mellom ulike sektorer. Mens nivået innen finanstjenester er på om lag 72 pst. og innen varehandel om lag 80 pst., er den over 90 pst. innen blant annet bygg- og anleggsvirksomhet og i kommuner og fylkeskommuner. Kvinner kategorisert som undervisningspersonale

ligger nærmest mennenes lønnsnivå, med en andel på 95 pst. Andelen i staten (eksklusiv helseforetakene) er på om lag 88 pst.

Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn er gjennomgående mindre i offentlig sektor enn i privat sektor. Dette gjelder for alle utdanningsgrupper. Sammenlikninger av kvinner og menn med samme utdanningsnivå og potensiell yrkeserfaring (alder minus alder ved avsluttet utdanning), viser at kvinner i gjennomsnitt har 92 pst. av menns lønn i offentlig sektor, mens tilsvarende tall i privat sektor er 84 pst. (Barth m.fl. 2002).

Det har over tid skjedd en utjevning av kvinners og menns inntekter. Dette skyldes i særlig grad kvinners økte tilknytning til arbeidslivet og økte utdanningsnivå.

Likestillingsloven slår fast at kvinner og menn skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi i samme virksomhet. På dette punkt ser loven ut til å ha hatt en funksjon. Forskjellene i lønn mellom kvinner og menn i samme type stilling i samme virksomhet er små. Lønnsforskjellene som fremkommer når man ser arbeidslivet under ett, følger i stor grad av forskjeller i stillingsnivå og de kjønnsdelte skillelinjene i arbeidsmarkedet.

Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO poengterer i sin høringsuttalelse at lønnsforskjeller som ikke har noen annen forklaring enn kjønn, i stor grad handler om holdninger.

Diskusjonen om forskjeller i verdsetting av stillinger mellom ulike sektorer vil i stor grad dreie seg om forskjeller i lønnsnivå mellom offentlig og privat sektor.

Arbeidet med likelønn må ha som grunnlag at det er flere ulike årsaker til inntekts- og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn. Sammenhengene er kompliserte og årsakene ligger også i forhold utenfor arbeidslivet og arbeidsmarkedet, ikke minst i fordelingen av omsorgsarbeidet i hjemmet. Som en langsiktig strategi for å utjevne lønnsforskjellen vil imidlertid arbeidet med å redusere omfanget av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet stå sentralt.

I sin høringsuttalelse uttrykker Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon at det er langt igjen til man har oppnådd likelønn. UHO fremmer forslag om å nedsette en likelønnskommisjon:

UHO begrunner sitt forslag med at "likelønnsutfordringene finnes i alle sektorer og på alle nivå i arbeidslivet, men er særlig store for kvinnedominerte yrkesgrupper i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren". Organisasjonen hevder videre at "den systematiske verdsettingsdiskrimineringen er så omfattende at det trengs nye tiltak - et krafttak for like-lønn".

I et eget brev til Regjeringen datert 22. september 2004 fra UHO, Likestillingsombudet og Likestillings-senteret gjentas forslaget om en likelønnskommisjon.

Regjeringen viser til at det allerede finnes et betydelig statistikk- og kunnskapsgrunnlag om lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, til bruk for partene både sentralt og lokalt. Videreutviklingen av dette grunnlaget vil fortsette. Regjeringen legger vekt på at lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Videre mener Regjeringen at en fortsatt utjevning mellom kvinners og menns

lønn i hovedsak vil være avhengig av endringer som ligger utenfor det inntekstpolitiske området. Utdanningspolitikken, familiepolitikken og endringer i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vil være avgjørende. Regjeringen understreker at den støtter intensjonen i forslaget om økt likelønn mellom kvinner og menn. Imidlertid finner Regjeringen etter en samlet vurdering at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette en like-lønnskommisjon nå, slik som foreslått.

#### 5.5.4 Ledelse og styrerepresentasjon

Makt- og demokratiutredningen gjennomførte en bred undersøkelse som inkluderte nesten 2 000 personer innen topposisjoner på en rekke samfunnsområder, den såkalte eliteundersøkelsen. Undersøkelsen belyste blant annet kjønnsrepresentasjonen på ledernivå i Norge. Undersøkelsens kjønnsaspekter omtales i både sluttrapporten og sluttboken og blir i detalj behandlet i boken "Menn imellom" (Skjeie og Teigen 2003).

Eliteundersøkelsen avdekket at ledelsesnivået på de aller fleste samfunnsområder i Norge er karakterisert av en markert mannsdominans. I eliteutvalget var det 84 pst. menn og 16 pst. kvinner. Skillene mellom sektorene er relativt store. Skjeie går i sin særuttalelse nærmere inn på betydningen av en klar mannsdominans på ledelsesnivå i et maktperspektiv. Hun hevder at:

"Den formidable mannsdominansen i eliteutvalget tegner en skarp kontrast til offisiell retorikk om norske likestillingsparadiser. Og den bryter kraftig med diffuse forestillinger om likhetstradisjoner og egalitære rekrutteringskulturer."

Jf. NOU 2003:19 s. 78.

Mannsdominansen knytter seg både til ledelses- og eierposisjoner gjennom styrerepresentasjon, og gjør seg gjeldende både innenfor offentlig og privat sektor.

Også på styresiden i norske virksomheter er kjønnsrepresentasjonen svært skjev. I desember 2004 var den gjennomsnittlige kvinneandelen blant de faste styrevervene (eier- og ansattevalgte) i norske privat eide allmennaksjeselskaper på knapt 13 pst. I de statlige virksomhetene er kvinneandelen betydelig høyere med 45,7 pst. (mars 2003).

Regjeringen påpeker at den fortsatte mannsdominansen på samfunnets toppnivåer er en stor utfordring for samfunnet som helhet. Arbeidet må rettes inn både mot ledelsesnivået og mot styrene.

Regjeringen vektlegger mangfold i ledelsen av statlige virksomheter, både med hensyn til alder, kjønn, etnisitet og andre erfaringsbakgrunner, og har satt seg som mål å ha 40 pst. representasjon av begge kjønn i ledende stillinger i staten innen 1. juli 2006. Per 1. januar 2004 viste mellomrapporteringen at 33,9 pst. av lederne i staten er kvinner. Dette er en økning på 22 pst. på to år. Innenfor de ulike deler av staten er forskjellene imidlertid relativt store og det er derfor nødvendig å ha et særskilt søkelys på de sektorer der kjønnsbalansen er svak.

Kvinnerettet arbeid har vært et prioritert område for Regjeringen i flere år og det er blant annet på bakgrunn

av dette at man har oppnådd om lag 45 pst. kvinnelig representasjon i styrene i de statlige virksomhetene.

Regjeringen finner den lave kvinneandelen i de private styrene i Norge uheldig. Det var på denne bakgrunn at Regjeringen fremmet en ny lov om tilnærmet 40 pst. representasjon av begge kjønn i styrene til alle offentlig eide foretak og privat eide allmennaksjeselskaper, jf. Ot.prp. nr. 97 (2002-2003). Det er Regjeringens oppfatning at loven er viktig i et likestillings- og demokratiperspektiv, og at den vil innebære en styrking av ledelsen i næringslivet og i bedriftenes konkurransekraft.

### 5.5.5 *Kjønn og etnisitet i den norske virkeligheten*

Makt- og demokratiutredningen reiser spørsmålet om likestillingspolitikken i Norge er fargeblind. Det pekes på at minoritetskvinner er lite synlige i maktrelasjoner i det norske samfunn, de har få formelle maktposisjoner, de er svakt representert i korporative organer som statlige råd og utvalg, og de er dårlig representert i folkevalgte organer. Samtidig nyanserer utredningen bildet ved å vise til at norske minoritetskvinner ikke er helt uten innflytelse; de har organisert seg og stilt krav og gjennom sine organisasjoner driver de lobbyvirksomhet rettet mot statsråder, politiske partier og komiteer på Stortinget (sluttrapporten s. 38).

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) er den av høringsinstansene som spesifikt berører problemstillingen. SMEDs hovedinnvending overfor utredningen er at den tegner et tradisjonelt og lite nyansert bilde av minoritetskvinner som ressursvake og lite synlige. SMED peker her på at flere minoritetskvinner har lyktes i å få innpass før mennene med innvandrerbakgrunn i mange formelt viktige posisjoner.

SMED mener på denne bakgrunn at det kanskje er mer grunn til å bekymre seg for underrepresentasjonen av menn med innvandrerbakgrunn i det offentlige rom.

Regjeringen viser til at det utkrystalliserer seg to hovedutfordringer. På den ene side møter mange kvinner og menn med minoritetsbakgrunn fordommer og diskriminering fra storsamfunnet - i kraft både av deres kjønn og deres etniske bakgrunn.

Den andre hovedutfordringen knytter seg til kjønnsdiskriminering og ulikebehandling basert på kjønn innenfor minoritetsgrupper.

I mange sammenhenger er det grunn til å anta at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn møter større barrierer på arbeidsmarkedet enn menn, blant annet fordi de i gjennomsnitt har lavere utdanning, dårligere norskerferdigheter og færre har eksamen fra Norge å vise til. Generelt sett deltar kvinnene også i mindre grad i norskundervisning og skaffer seg i mindre grad den formalkompetanse som er nødvendig for å få jobb i Norge.

Regjeringen legger vekt på en balansert virkelighetsbeskrivelse som utgangspunkt for å vurdere tiltak på dette feltet. Undertrykkelse og diskriminering av minoritetskvinner må avdekkes, samtidig som det må unngås at det males et generelt bilde av innvandrerkvinner som ressursvake ofre. Det er etter Regjeringens oppfatning viktig at betydningen av generasjonsforskjeller

trekkes inn i forståelsen av innvandrerkvinneres virkelighet.

Regjeringen møter utfordringene knyttet til kjønnsdiskriminering og multidiskriminering på flere nivåer. Det er sentralt for Regjeringen å sikre at alle - uavhengig av etnisk, religiøs, kulturell bakgrunn og uavhengig av kjønn - har samme muligheter til å treffe de valg som har betydning for å skape seg et liv i tråd med egne behov, ønsker og verdier.

Regjeringen legger til rette for dette gjennom lovverk som gir skjerpet vern mot diskriminering, jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion, mv. (diskrimineringsloven).

Regjeringen har foreslått opprettelse av et felles håndhevingsapparat for likestillingsloven, den nye loven om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv., arbeidsmiljølovens likebehandlingskapittel og diskrimineringsforbudene i de fire boliglovene, jf. Ot.prp. nr. 34 (2004-2005). Den nye diskrimineringsombudsloven skal i følge forslaget inneholde regler for håndhevingsapparatets organisasjon, funksjon, kompetanse og saksbehandling.

Regjeringen legger spesiell vekt på at et felles apparat som omfatter flere diskrimineringsgrunnlag vil bidra til enkelhet og klarhet for brukeren. Fordelene ved ett felles organ vil særlig vise seg i forhold til tilfeller av multidiskriminering, dvs. diskriminering på flere grunnlag.

Det legges opp til at det nye håndhevingsapparatet skal etableres 1. januar 2006.

### 5.6 **Komiteens merknader**

Komiteen har merket seg at spørsmålet om likestilling er viet stor plass i Makt- og demokratiutredningens arbeid. Likestilling presenteres som noe som "alle" er enige i, men som i realiteten fremstår som noe diffust.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er enig med mindretallet i Makt- og demokratiutredningen i at den store graden av samstemmighet bidrar til å tilsløre mangelen på effektiv handling. Uenighet i synet på hvilke tiltak man er villig til å ta i bruk og effekten av disse, kommer sjelden klart til uttrykk i den offentlige debatt. Avstanden mellom retorikk og praktisk virkelighet er stor.

Disse medlemmer har merket seg at konklusjonene fra den danske Magtudredning taler i samme retning. Mens den allmenne oppfatning er at likestillingsproblemet i Danmark er løst, skjer det fortsatt daglige brudd på prinsippet om likestilling, men uten at folk flest er seg problemet bevisst, hevder de danske forskerne. Stortingsmeldingen så vel som mindretallsmerknaden fra Hege Skjeie, underbygger en antagelse om at beskrivelsen fra Danmark langt på vei også er dekkende for Norge.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at likestillings-



debatten i utgangspunktet bør være kjønnsnøytral. Målet er å gi alle størst mulig grad av sjanselikkhet. Når det i de fleste likestillingssammenhenger likevel snakkes om kvinners situasjon, er det fordi det er kvinnene som har vært og er svakest representert på de fleste områder. Positiv diskriminering som virkemiddel er derfor fortsatt aktuelt.

Flertallet deler Regjeringens syn på viktigheten av å sikre at alle - uavhengig av etnisk, religiøs, kulturell bakgrunn og av kjønn, har mulighet til å treffe valg i tråd med egne behov, ønsker og verdier.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet slutter seg til Hege Skjeies fremstilling av at den kjønnspolitiske betydning av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner ofte handler om muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse. Mange konkrete diskusjoner om kvinners levekår er koplet opp mot normer om selvbestemmelse, ikke-diskriminering, likeverd og lik deltakelse. FNs kvinnekonvensjon - "konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner" utfordrer mange former for innforstått og selvfølgeriggjort majoritetsmakt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at flertallet under Stortingets behandling av Innst. O. nr. 70 (2004-2005) om lov om endringer i likestillingsloven m.v. (gjennomføring av Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov) ba Regjeringen komme tilbake til Stortinget på egnet måte etter behandlingen av stortingsmeldingen om Makt- og demokratiutredningen, med en vurdering av en eventuell inkorporering av FNs kvinnekonvensjon i menneskerettsloven.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ser sterke grunner for at FNs kvinnekonvensjon, i likhet med konvensjonene om sivile og politiske rettigheter, om barns rettigheter og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, innarbeides i lovverket og derved gis forrang framfor annen lovgivning. Disse medlemmer imøteser Regjeringens tilbake melding.

Disse medlemmer viser til Ot.prp.nr. 33 (2004-2005) og Ot.prp.nr. 35 (2004-2005) vedrørende inkorporering av FNs Rasediskrimineringskonvensjon og FNs Kvinnekonvensjon i norsk rett. I begge proposisjonene henviste Regjeringen til at man ikke ville inkorporere disse to konvensjonene i Menneskerettsloven med forrang, slik man har gjort med de fire andre konvensjonene som finnes der pr. i dag. Argumentasjonen var at man ville avvente Makt- og demokratiutredningens fremleggelse for Stortinget våren 2005. I den foreliggende stortingsmeldingen finnes ingen god begrunnelse for ikke å gi disse to konvensjonene samme forrang som de som i dag tilhører Menneske-

rettslovens virkefelt. Disse medlemmer mener derfor at Regjeringen nå må iverksette et arbeid som fører til fremleggelse av saker for Stortinget, hvor FNs Rasediskrimineringskonvensjon og FNs Kvinnekonvensjon inkorporeres i Menneskerettsloven.

Disse medlemmer vil også vise til de konkluderende merknader FNs Rasediskrimineringskomité kom med i forbindelse med Norges 16. rapport til komiteen 22. august 2003. Her påpeker komiteen at man merker seg at Norge vurderer en inkorporering av FNs Rasediskrimineringskonvensjon i Menneskerettsloven, og at man oppmuntrer til at dette gis grundig vurdering. Grunnen til dette er ifølge komiteen at det vil gi konvensjonen full effekt i forhold til nasjonal lovgivning.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til de samme partiers merknader i Innst.O. nr. 70 (2004-2005), der det pekes på at innlemming av FNs kvinnekonvensjon i likestillingsloven er et tydelig signal om at konvensjonen er et sentralt menneskerettslig instrument i arbeidet for å motvirke diskriminering og oppnå likestilling. Disse medlemmer mener at det er mest hensiktsmessig å innlemme kvinnekonvensjonen i loven som konvensjonen er sterkest knyttet til, nemlig likestillingsloven, og er tilfreds med at Stortinget vedtok dette under behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (2004-2005).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til at selv om kvinner og menn i vårt land har de samme formelle rettigheter, har de ikke den samme reelle frihet til å foreta valg. Det skyldes måten samfunnet er organisert på. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen legger vekt på innsats for likestilling i familielivet i form av fedrepermisjon mv., men deler Hege Skjeies tvil om resultatet så lenge de økonomiske følger så langt legger til rette for morsomsorg.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at barnefamiliene de siste årene har fått større reell valgfrihet og fleksibilitet i valg av omsorgsløsning for barna gjennom kontantstøtte, utbygging av 20 400 nye barnehageplasser fra 2001 til utløpet av 2004, samt at fars inntekt nå gir grunnlag for opptjening av rett til fødselspenger. Disse medlemmer har også merket seg at Regjeringen i sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett foreslår å utvide pappapermisjonen med en ekstra uke.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at deltakelse blant kvinner i det politiske liv har økt gjennom de siste 30 årene, men at kvinner fortsatt er i mindretall på alle nivåer. Valg av virkemidler for å nå målet er derfor av betydning.

Flertallet har merket seg at Regjeringen går mot lovfestet kjønnskvolterering på listene til stortings- og

lokalvalg, men oppfordrer til økt kvinnerepresentasjon i de respektive partiers nominasjonskomiteer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har liten tro på at dette vil gi betydelig effekt. Derimot må det ved organisering av arbeids- og samfunnsliv legges særlig vekt på å ivareta kvinners behov. Disse medlemmer forutsetter at Regjeringen følger opp med en kartlegging av alle forhold som kan bidra til å hindre eller hemme kvinners deltakelse.

Spørsmålet om likelønn har stått sentralt i den politiske debatt gjennom mange år. Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen avviser forslaget om en likelønnskommisjon og ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvorledes målet om likelønn skal sikres. Disse medlemmer vil særlig peke på statens ansvar for å sikre lik lønn for likt arbeid i offentlig sektor.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre legger vekt på at lønnsoppgjørene er partenes ansvar. Videre mener disse medlemmer at en fortsatt utjevning mellom kvinners og menns lønn i hovedsak vil være avhengig av endringer som ligger utenfor det inntektspolitiske området. Utdanningspolitikken, familiepolitikken og endringer i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vil være avgjørende. Disse medlemmer vil understreke at de støtter intensjonen om økt likelønn mellom menn og kvinner, men er enig med Regjeringen i at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette en egen likelønnskommisjon nå.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet peker på at Norge har hatt likelønn på den politiske dagsorden siden 1959. Lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i arbeidslivet har økt, og forskjellen er gjennomgående. Disse medlemmer støtter flere høringsinstanser som krever en likelønnskommisjon. Kommisjonen må arbeide med forutsetninger for å oppnå likelønn, inkludert arbeidstidsforkortninger. Disse medlemmer mener videre at det må innføres lovfestet rett til heltidsstillinger og likestilling av skift og turus.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at det i meldingen refereres forskning som viser at det har skjedd en utjevning av kvinners og menns inntekter over tid. Mens forskjellen mellom sysselsatte menns og kvinners årslønn i 1973 var over 45 pst., er den i dag 30-35 pst. (Barth og Dahle-Olsen 2004). Utjevningen skyldes særlig kvinners økte tilknytning til arbeidslivet og økte utdanningsnivå. Mange kvinner jobber ufrivillig deltid, og disse medlemmer viser i den sammenheng til at Regjeringen har foreslått å lovfeste en rett for deltidsansatte til utvidet stilling fremfor at det foretas nyansettelse i virksomheten, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke betydningen av at valg av virkemidler og organisasjonsform ses i en prinsipiell sammenheng i forhold til hvordan holdninger påvirkes og makt utøves. Offentlige myndigheter har ansvar for å sikre likebehandling og bidra til å bekjempe fordommer og negative holdninger i samfunnet. Det er derfor viktig med klare lover og regler i tillegg til et effektivt håndhevingsapparat. Det er også viktig å sikre at det finnes aktive pådrivere med god kompetanse som bidrar til holdningsendringer og deltar aktivt i debatten i det offentlige rom. Holdningsendringer vil være det viktigste bidraget til en positiv samfunnsutvikling og til å nå målet om reell likestilling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at samfunnet ikke kan vedta seg frem til en bedre likestilling mellom kvinner og menn. Disse medlemmer vil påpeke at det norske samfunnet er et av de samfunn i verden hvor likestillingen har kommet lengst og hvor det i dag er full likestilling mellom kvinner og menn. Dette har skjedd i tråd med en naturlig samfunnsutvikling hvor alle har hatt like rettigheter og muligheter. Disse medlemmer vil derfor ta avstand fra alle former for kvotering av kjønn, enten det er til folkevalgte organer, til offentlige stillinger eller påtvunget private gjennom lovgivning.

## **6. EN MANGFOLDIG, FLERKULTURELL BEFOLKNING**

### **6.1 Makt- og demokratiutredningens diagnose**

Makt- og demokratiutredningen beskriver det den omtaler som et minoritetshierarki. Minoritetene inngår ifølge utredningen i et hierarki i forhold til hvilke rettigheter de har. Samene har de mest omfattende rettigheter ved at de har fått status som urfolk i norsk og internasjonal rett. Andre grupper, kvener, jøder, rom (sigøynere), romanifolket (tater) og skogfinner, har fått status som nasjonale minoriteter med utgangspunkt i langvarig tilknytning til landet. Til sist i minoritetshierarkiet kommer den nye innvandrerbefolkningen som er uten tilsvarende rettigheter som urfolk og nasjonale minoriteter.

Makt- og demokratiutredningen beskriver en uheldig utvikling for innvandrerbefolkningen.

Ifølge utredningen opplever innvandrere mange former for avmakt i møtet med det norske samfunnet. Det kan være lange opphold på asylmottak, avhengighet av det byråkratiske støtteapparatet, språkproblemer, marginalisering på arbeidsmarkedet og ulike former for etnisk diskriminering. Videre kan innvandrere komme i klemme mellom tradisjonelle familienormer og vestlige forventninger til likestilling mellom kjønn og til individuell valgfrihet.

Tendensen til innvandrergettoer i Oslo og andre steder forsterker ifølge utredningen den språklige avmakten. Den reproduseres gjennom et mønster der ektefeller ofte hentes fra innvandrergruppenes hjemland.

Ifølge utredningen er det et stort lønnsgap mellom innvandrere og nordmenn på det norske arbeidsmarkedet, som delvis skyldes diskriminering på etnisk grunnlag. Videre er innvandrere gjennomgående dårligere representert gjennom fagforeninger enn andre arbeidstakere.

Utredningen hevder at innvandrerne i stor grad utgjør en ny underklasse i Norge, enten de står utenfor arbeidsmarkedet eller de er i ufaglært og dårlig betalt arbeid. De er samtidig splittet i et stort antall etnisk-kulturelle grupper, mange av dem med sterke interne normer. Mangelen på felles bånd mellom innvandrergruppene gir et dårlig utgangspunkt for samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet i Norge fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse med stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse.

## 6.2 Synspunkter fra høringsinstansene

Utredningens vurderinger knyttet til samer og nasjonale minoriteter er særlig kommentert av Universitet i Tromsø. Det pekes blant annet på at om man velger å bruke et begrep som minoritetshierarki, så burde en i større grad pekt på relevante hensyn i debatter om minoritets- versus urfolksrettigheter. Det pekes på at urfolk har historiske bosettingsområder innenfor staten og ofte på tvers av statsgrenser.

Utredningens synspunkter om innvandrere er i særlig grad kommentert av Senter mot etnisk diskriminering (SMED) og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM).

SMED er "stort sett enig i Makt- og demokratiutredningens konklusjoner og beskrivelser av virkeligheten".

KIM hevder at Makt- og demokratiutredningens analyse av minoriteters makt er overfladisk og ufullstendig. Utredningen gir et statisk bilde og den har ikke sett på tilpasningsprosessen over et lengre tidsperspektiv.

Kontaktutvalget mener at utredningen burde undersøkt forhold langs flere dimensjoner knyttet til deltakelse i politiske prosesser, deltakelse i arbeidsmarked, deltakelse i utdanning, den økonomiske situasjonen, samt justissektoren.

Høringsuttalelsene er nærmere presentert i meldingen.

## 6.3 Regjeringens politikk for urfolk og nasjonale minoriteter

Alle personer som hører til en etnisk, religiøs eller språklig minoritet har rett til frihet fra formell og reell diskriminering. Personer som hører til det samiske folket og personer som hører til minoriteter med tradisjonelle bånd til Norge, såkalte nasjonale minoriteter, har dessuten krav på at staten setter inn visse tiltak for å støtte opp om deres kultur, språk og religion. Myndighetene har også en forpliktelse til å identifisere de landområder som samene tradisjonelt besitter, og sikre effektivt vern av deres eiendomsrett og rett til besittelse. Denne plikten henger sammen med samenes status som urfolk.

Makt- og demokratiutredningen beskriver summen av de nevnte formene for folkerettslig vern som et "minoritetshierarki". Regjeringen peker på at de ulike minoritetene har rettigheter ut fra den enkelte gruppes unike historie, ut fra tilknytning til Norge og de konkrete utfordringene den enkelte gruppe står overfor.

Norsk forvaltning og lovverk er i stor grad bygd på norsk kultur, sedvane og normer. Dette kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med sedvaner og kultur hos samer og nasjonale minoriteter. Tradisjonelt sett har minoritetene måttet tilpasse seg storsamfunnets praksis. Også i dag oppleves dilemmaer og konflikter mellom minoritetspolitiske prinsipper og politikktutformingene på ulike områder.

### 6.3.1 Samer

Samepolitikken skal ivareta urfolks interesser og rettigheter i Norge, og er i overensstemmelse med internasjonale avtaler. Den sentrale konvensjonen er ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 er også sentral. I tillegg er samisk språk (nord-samisk) gitt særskilt vern etter Europarådets minoritetsspråkpakt. Denne forankringen i internasjonale avtaler er viktig og en ønsket politikk. Av nasjonalt lovverk er Grunnloven § 110a og sameloven sentral.

Regjeringen ønsker en videre utvikling av samarbeidsformene mellom myndighetene og Sametinget, og at den folkerettslige plikten til å konsultere samene som urfolk blir ivaretatt. Sametinget og Kommunal- og regionaldepartementet har derfor startet samtaler hvor formålet er å bli enige om retningslinjer for konsultasjoner.

Makt- og demokratiutredningen peker på sammenhengen mellom språkmakt og annen makt. Dominans og underordning avspeiler seg i språksituasjonen. Regjeringen har bevaring og utvikling av samisk språk som et av de sentrale målene i samepolitikken, og har derfor satt i verk flere tiltak for å øke statusen for samisk språk og for å gjøre samisk til et funksjonelt språk på flere arenaer. Meldingen viser til en rekke ulike tiltak.

### 6.3.2 Nasjonale minoriteter

De nasjonale minoritetene i Norge (jøder, kvener, rom, romani og skogfinner) er omfattet av vern som følger av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

Rammekonvensjonen sier at statene skal skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig de som berører nasjonale minoriteter.

Deltakelsen kan blant annet ivaretas gjennom de nasjonale minoritetenes organisasjoner. Disse er i en oppbyggingsfase. Organisasjonene får tilskudd gjennom en egen tilskuddsordning, bl.a. for at minoritetene selv skal bli i bedre stand til å fremme egne saker.

#### 6.4 Den danske maktutredningen om innvandringen

Den danske maktutredningen drøfter på en prinsipiell og illustrerende måte utfordringene som innvandringen medfører for det danske demokratiet, og den danske velferdsstaten. I forhold til den norske Makt- og demokratiutredningen er det betydelige forskjeller i vinkling, og den danske Magtudredningen uttrykker mindre bekymring for situasjonen.

Utredningen trekker fram at det finnes en betydelig bekymring i befolkningen for nivået på innvandringen og dens mulige trussel for det danske samfunnet. Denne bekymringen er imidlertid ikke stigende og det er klare aldersforskjeller. Det er de eldste borgerne som er de mest bekymrede. I 2002 var det 60 pst. av personer mellom 60 og 69 år som var enige i påstanden om at innvandringen utgjorde en trussel mot danskenes nasjonale egenart, mens det kun gjaldt for 29 pst. av dem under 30 år. (Togeby m.fl. s. 342) Tilsvarende finnes det i den unge generasjonen av etniske minoriteter en betydelig større fortrolighet med og tilslutning til det danske samfunnet og dets kulturelle normer enn i de eldre generasjonene.

Magtudredningen drøfter også utfordringer som angår den danske velferdsstaten. Etniske minoriteter har gjennomgående en lavere andel i arbeidsstyrken og en høyere arbeidsledighet enn personer av dansk opprinnelse. Derfor er tilsvarende mange innvandrere avhengige av offentlige overføringer. Innvandrerens svake tilknytning til arbeidsmarkedet betyr at de eksisterende økonomiske forskjeller blir sammenfallende med etniske forskjeller. Utredningen viser til at innvandringen skaper problemer for velferdsstaten. Ytellesnivået i de danske velferdsordningene er høye sammenliknet med de fleste andre land.

Det er ifølge utredningen behov for en debatt om hvordan en kan tilpasse velferdsordningene slik at de både kan romme de nye innvandrerne og opprettholde de grunnleggende verdiene i den danske velferdsstaten. Samtidig er det ifølge utredningen behov for konsentrert innsats mot de barrierer som i dag finnes på arbeidsmarkedet, herunder også den diskriminering som skjer av etniske minoriteter.

#### 6.5 Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Regjeringen påpeker at et fungerende demokrati krever vilje til innordning fra alle parter og vilje til å ta ansvar for hverandre.

Et fungerende demokrati stiller også krav til nye grupper når disse inkluderes i fellesskapets ordninger. Velferdsordninger er i noen grad basert på tillit. En må stole på at alle berørte lojalt følger opp ordningenes intensjoner. Også innvandrere og nye minoriteter må leve opp til disse forventningene for at velferdssamfunnet skal videreutvikles.

En politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse krever en løpende og bevisst avveining av hvordan tilpasningen mellom flertall og ulike mindretall skal skje. Ingen kan vente full praktisk tilrettelegging for egne behov og ønsker. På den annen side er det viktig å ha mekanismer og politiske prinsipper som

sørger for at mindretallene har beskyttelse mot flertallsovergrep og utilsiktet forskjellsbehandling. Demokratiske spilleregler og effektiv beskyttelse mot rasisme og diskriminering er etter Regjeringens mening helt avgjørende for å få mangfoldige samfunn til å fungere harmonisk. Det er også grenser for hvor mye sosial og økonomisk ulikhet det kan være uten at det oppstår åpen konflikt og sosial spenning.

Regjeringen mener innsats for like muligheter til utdanning og i utdanningen er svært avgjørende for å forebygge at sosiale og økonomiske forskjeller systematisk vil følge etniske skillelinjer i framtiden.

Utdannelsesnivået varierer sterkt mellom innvandrere fra ulike land. Dette er i stor grad et uttrykk for hva innvandrere har av utdanning før de kommer til Norge.

Det er fortsatt forskjeller i hvilken grad minoritets- og majoritetsbefolkningen deltar i og gjennomfører utdanning. Det er imidlertid en klart positiv utvikling for etterkommere i forhold til førstegenerasjons innvandrere.

Regjeringen påpeker at åpenhet og vilje til å ta i bruk de kvalifikasjoner og den kompetansen som innvandrerbefolkningen har, er svært viktig for å øke sysselsettingen i landet. Diskriminering på arbeidsmarkedet bidrar til eksklusjon og marginalisering av innvandrerbefolkningen og er en meget stor utfordring for hele det norske samfunnet.

Alle utenlandske statsborgere med tre års sammenhengende botid har hatt stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg siden 1983. Ved stortingsvalg har kun norske statsborgere stemmerett. Ifølge en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå brukte 45 pst. av norske statsborgere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn stemmeretten ved stortingsvalget i 2001. Dette var en nedgang fra 1997, da deltakelsen i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen var 58 pst. I befolkningen som helhet var deltakelsen vel 75 pst. i 2001.

Ved lokalvalget i 2003 benyttet 59 pst. av befolkningen retten til å stemme. Blant norske statsborgere med vestlig bakgrunn var, ifølge en utvalgsundersøkelse fra Statistisk sentralbyrå, andelen som stemte 64 pst., mens andelen blant dem med ikke-vestlig bakgrunn var 36 pst. Andelen som stemmer varierer betydelig med ulik landbakgrunn.

Holdninger i befolkningen til innvandrere er viktige ved vurderingen av utviklingen av demokratiet i Norge. Meningsmålinger foretatt av Statistisk sentralbyrå i 2002 og 2003 (jf. Østby 2004 s. 138ff) viser at vel 8 av 10 mener at innvandrere bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn, og to tredjedeler bedømmer innvandreres arbeidsinnsats som nyttig. Det de bidrar med kulturelt er berikende ifølge 63 pst. i 2002. 9 av 10 har ikke noe mot å ha kontakt med innvandrere som naboer eller hjemmehjelpere, men 4 av 10 vil mislike å få en innvandrer giftet inn i familien (som sviger sønn eller -datter). I forhold til holdningen i andre europeiske land ligger, ifølge Statistisk sentralbyrås tolkning, opinionen i Norge på de fleste områder i sentrum eller på den liberale eller tolerante siden av gjennomsnittet. For eksempel var det 50 pst. i gjennomsnitt

i EU-land som mente at innvandrere beriker det kulturelle livet i landet.

Ifølge Statistisk sentralbyrå tydet målinger utover på 1990-tallet på at innstillingen overfor innvandrere og innvandring gradvis ble mer positiv. Holdningene til innvandrere varierer imidlertid sterkt med ulike bakgrunnskjennetegn. Eldre personer og personer med lav utdanning er mer skeptiske til innvandrere enn yngre personer og personer med høy utdanning.

### 6.6 Regjeringens politikk for et mangfoldig Norge

Makt- og demokratiutredningen inneholder sterke påstander om norsk politikk i forhold til innvandring og om innvandreres levekår generelt.

Regjeringen har gitt en generell gjennomgang av innvandreres levekår i St.meld. nr. 49 (2003-2004) som kom etter Makt- og demokratiutredningens sluttrapport. Meldingen beskriver en virkelighet som er sammensatt. Selv om det er betydelige utfordringer, presenteres det likevel flere positive utviklingstrekk. Meldingen peker på at levekårene forbedrer seg med botid for førstegenerasjons innvandrere. Levekårene er også bedre for personer født i Norge med utenlandsfødte foreldre (etterkommere) enn for førstegenerasjons innvandrere.

Regjeringen understreker at den virkelige prøvesteinen på om vi får til mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er hvordan etterkommerne av førstegenerasjons innvandrere vil plassere seg i samfunnsbildet når de blir voksne.

Regjeringen skiller i St.meld. nr. 49 (2003-2004) mellom mål for personer som har innvandret som voksne, og personer som har tilbrakt mesteparten eller hele oppveksten i Norge (etterkommere). Det er et viktig mål at også førstegenerasjon voksne innvandrere i størst mulig grad skal være økonomisk selvforsørget og ha arbeid, uansett innvandringsårsak og botid. For personer som har vokst opp i Norge, og som har all eller det meste av sin skolegang her, er målene mer ambisiøse. Målet er at etterkommere ikke bare skal ha arbeid, men de skal også ha like muligheter i arbeid som alle andre borgere. På alle samfunnsområder er målet at etterkommerne skal oppnå det samme som andre borgere, som voksne.

Regjeringen setter i St.meld. nr. 49 (2003-2004) opp fire fokusområder for innsatsen framover:

- Innvandrede foreldre har et selvstendig ansvar for å fremme sine barns muligheter i det norske samfunnet.
- Innsats for like muligheter i utdanning for barn og unge som vokser opp i Norge er det viktigste man kan gjøre for å forebygge at store sosiale og økonomiske forskjeller vil følge etniske skiller i framtiden.
- Innpass og like muligheter på arbeidsmarkedet er en viktig utfordring. Målet gjelder for alle innbyggere, også førstegenerasjons innvandrere og etterkommere.
- Å tilby likeverdige tjenester som tar hensyn til ulike behov i ulike befolkningsgrupper er sentralt

for utformingen av offentlige tjenester framover. Brukerretting og økt valgfrihet blir da viktig.

Regjeringen har fått tilslutning til en ny lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, som skal bidra til at nyankomne innvandrere kommer raskt over i arbeid eller videre utdanning. Fra 1. september 2004 har kommunene således plikt til å tilby introduksjonsprogram til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som har behov for det, som forberedelse til å delta i ordinært arbeidsliv eller utdanning. Programmet skal være individuelt tilpasset og deltakerne mottar en stønad knyttet til deltakelse som erstatter sosialhjelp.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er utvidet og bedret de siste ti årene. Regjeringen har likevel foreslått å styrke norskopplæringen ytterligere. Regjeringen har fått tilslutning til at alle voksne innvandrere må ha gjennomført 300 timer norskopplæring og samfunnskunnskap, eller kunne dokumentere tilstrekkelige ferdigheter, for å få innvilget bosettingstillatelse eller statsborgerskap. I tillegg får kommunen plikt til å gi opplæring opp til totalt 3 000 timer for dem som trenger det. Noen grupper har rett til gratis opplæring, mens andre må betale selv. Alle kommuner skal ha tilbud etter ny ordning fra 1. september 2005.

Regjeringen har lagt fram et forslag til lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005). Loven vil være den første i Norge som sikrer helhetlig vern mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.

Regjeringen ønsker at flest mulig som bor varig i Norge søker norsk statsborgerskap. Regjeringen ønsker som hovedregel at norske statsborgere bare har ett statsborgerskap. Å ta norsk statsborgerskap er og bør være et viktig steg for den enkelte og samfunnet. Regjeringen foreslår derfor at det innføres en høytidelig markering ved overgang til norsk statsborgerskap. Forslag til ny lov om statsborgerskap ble lagt fram i januar 2005, jf. Ot.prp. nr. 41 (2004-2005).

### 6.7 Komiteens merknader

#### *Nasjonale minoriteter*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Norge til alle tider har hatt innbyggere med ulik etnisk og kulturell bakgrunn. Samene har status som urfolk, mens kvener, skogfiner, rom og romanifolket betegnes som nasjonale minoriteter.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at Regjeringen i liten grad tar opp problemstillinger knyttet til minoritetenes situasjon.

Disse medlemmer etterlyser en nærmere beskrivelse av Sametinget som samenes eget folkevalgte organ og hvor utviklingen i makt og innflytelse mellom Stortinget og Sametinget undergis særlig vurdering. Utviklingen de siste årene tyder på at Sametinget er i ferd med å styrke sin posisjon.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har videre merket seg at Regjeringen viser til at ordningen med en egen statssekretær for samiske saker skal sikre at samiske saker settes på dagsorden i regjeringsapparatet. Det legges vekt på at denne personen er rekruttert fra det samiske miljø.

Flertallet viser til at det innenfor den samiske befolkningen er et mangfold av ulike kulturer, historier og tradisjoner. Dette mangfoldet kommer til uttrykk ved 3 ulike samiske språk og et mangfold av ulike dialekter, ulike næringsveier og ulike levesett. Det er viktig at dette mangfoldet opprettholdes og gis levedyktige vilkår, slik Norge har forpliktet seg til, blant annet gjennom ILO-konvensjon nr. 169 Om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Når politikken skal utformes er det viktig med innspill fra det mangfold av interessegrupper, organisasjoner mv. som finnes i de samiske miljøene.

Flertallet viser til behandlingen av St.meld. nr. 55 (2000-2001) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000 - 2001) Om samepolitikken og innstillingen til disse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sin motstand mot de fleste særordninger for minoritetsgrupper og sine forslag om å nedlegge Sametinget og står fast på at det på sikt kun vil skape konflikter mellom ulike befolkningsgrupper å fortsette den politikk de øvrige partier står for.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at Regjeringen ønsker å videreutvikle samarbeidsformene mellom myndighetene og Sametinget, slik at den folkerettslige plikten til å konsultere samene som urfolk, blir ivarettatt. Flertallet viser til at Stortinget for å innfri offentlige myndigheters plikt til konsultasjon gjennom behandlingen av finnmarksloven, har gjennomført betydelige konsultasjoner.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, understreker at denne konsultasjonsplikten i senere saker først og fremst må utføres av regjeringen før saker fremmes for Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser videre til at kommunal- og regionalministeren på vegne av Regjeringen 11. mai dette år ble enig med Sametinget om en konsultasjonsordning i saker som kan få betydning for samiske interesser. Konsultasjonsplikten følger av ILO-konvensjonen. Disse medlemmer viser dessuten til at det ble holdt konsultasjoner mellom Regjeringen, Sametinget og fylkestinget forut for fremleggelsen jf. redegjørelsen i Ot. prp. nr. 53 (2002-2003). Da det viste seg at ytterligere konsultasjoner var påkrevd, tok Stortinget ansvar for å gjennomføre konsultasjoner i sitt arbeid med loven. Disse medlemmer viser til at det først og fremst var arbeidet med finnmarksloven som avdekket at det var behov for en

mer formalisert ordning for hvordan konsultasjonsplikten skal overholdes.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet påpeker at Regjeringen viser til det vern de nasjonale minoritetene i Norge har etter Europarådets Rammekonvensjon som sier at statene skal skape de forutsetninger som er nødvendige for at personer som tilhører nasjonale minoriteter, sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv, og i offentlige anliggender, særlig de som berører nasjonale minoriteter, men uten å synliggjøre forslag til tiltak som skal bidra til å sikre en slik utvikling.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at flere tiltak som skal bedre de nasjonale minoritetenes mulighet til deltakelse er omtalt, og vil vise til blant annet en egen tilskuddsordning for de nasjonale minoriteters organisasjoner. Tilskuddsordningen bidrar til at minoritetene selv skal bli i bedre stand til å fremme egne saker. Det er videre etablert kontaktforum mellom de nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter som i regi av Kommunal- og regionaldepartementet møtes minst én gang i året. Flertallet vil også vise til at det etter vedtak i NRKs generalforsamling i 2004 er slått fast at NRKs samlede riksdekkende programtilbud både i radio og i fjernsyn skal inneholde programmer for nasjonale og språklige minoriteter.

### **Innvandring**

Komiteen viser til at hovedvekten i kapittel 6 er lagt på innvandringsproblematikken.

De siste 35 årene har det skjedd en betydelig innvandring til Norge. Mens det i 1970 var ca. 60 000 innbyggere eller 1,5 pst. av befolkningen, med to utenlandsfødte foreldre i landet, var tallet steget til 7,6 pst. av befolkningen i 2004. Dette har skapt nye utfordringer for det norske samfunn. I følge Makt- og demokratiutredningen er innvandrerbefolkningen - da særlig den som kommer fra ikke-europeiske land, i ferd med å bli en ny underklasse. Mange er i lavtlønnsjobber eller utenfor arbeidsmarkedet, har svake norskkunnskaper og deltar i liten grad i norsk organisasjons- og samfunnsliv.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at en vellykket innvandrings- og integreringspolitikk er viktig for landet og for alle dem som bor her. Likeverd, solidaritet, rettferdighet og en god fordelingspolitikk må være bærebjelkene i denne politikken.

Flertallet mener at den største utfordringen for å lykkes er at innvandrerne som gruppe løftes sosialt, politisk, økonomisk og kulturelt. Dette krever en aktiv fordelings- og utdanningspolitikk. Språkbeherskelse er en av nøklene til inkludering og deltakelse. Innpass i arbeidsmarkedet er en annen.

Det er bred enighet om at alle skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn, religion eller seksuell legning.

En slik integrering er imidlertid en toveisprosess. Majoritetsbefolkningen har et hovedansvar fordi den har størst makt og mulighet til å diskriminere og til å bekjempe diskriminering. Samtidig må man klart formidle og kreve aktiv deltakelse og aksept for demokratiske spilleregler fra innvandrerbefolkningen.

Flertallet har med interesse merket seg resultatene fra den danske Magtudredningen. Her vises det til at det finnes en betydelig bekymring i befolkningen for nivået på innvandringen og dens mulige trussel for det danske samfunn. Denne bekymringen synes imidlertid langt på vei å være alders- og generasjonsrelatert. Yngre generasjoner er mer åpne og inkluderende enn eldre. Dette bærer bud om en positiv utvikling og viser at mye av fremmedfrykten forsvinner når mennesker lærer hverandre å kjenne.

Flertallet har også merket seg Regjeringens påpeking av at levekårsforholdene for førstegenerasjonsinnvandrere i Norge utvikler seg positivt ved økt botid. Tendensen til sterk konsentrasjon av innvandrere på geografisk avgrensede områder bidrar derimot til isolasjon og hindrer innleving i norsk språk og kultur.

Flertallet viser til Stortingets behandling av St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse og de aktuelle tiltak for å bedre innvandreernes situasjon som ble drøftet i den sammenheng. Vår evne til å møte utfordringer mellom ulike befolkningsgrupper vil være av stor betydning for utviklingen av det norske samfunn i årene som kommer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet konstaterer at den naive og lettsindige innvandringspolitikken som de øvrige partier har ført, har skapt nye utfordringer for det norske samfunn og ført til at innvandrere fra ikke-europeiske land er i ferd med å bli en ny underklasse. Dette skyldes etter disse medlemmers oppfatning en fullstendig feilslått integreringspolitikk som har vært basert på "stakkarsliggjøring" og "klientifisering" av alle innvandrere fremfor at det burde ha vært stilt krav til innvandrere om å tilpasse seg norske lover, forskrifter og regler for skikk og bruk og allmenne forhold for hvordan vi skal leve i vårt land.

Disse medlemmer vil vise til de mange forslag fra Fremskrittspartiet gjennom mange år, senest i innstillingen til St.meld. nr. 49 (2004-2005) med en langt strengere og klarere integreringspolitikk og asyl-, flyktning- og innvandringspolitikk. Det er særlig den ikke-vestlige innvandringen gjennom familiegjenforening som må strammes radikalt til slik at integreringen av innvandrergruppene inn i det norske samfunn kan vinne frem. Hvis den høye prosenten med henteekteskap også for andre og tredje generasjon innvandrere fortsetter sammen med bostedskonsentrasjonen, vil det utvikle seg flere parallelle samfunn med helt ulik kultur, verdi- og levekultur som vil medføre konflikter i fremtiden og dermed helt bryte opp det tidligere sosi-

alt og kulturelt harmoniske og homogene norske samfunnet.

## 7. MEDIER, MAKT OG DEMOKRATI

### 7.1 Makt- og demokratiutredningens vurdering

Ifølge mandatet skulle Makt- og demokratiutredningen blant annet utrede "den offentlige meningsdannelse". Under Makt- og demokratiutredningens medie-del er det publisert en rekke bøker og rapporter som på ulike måter tar opp spørsmålet om medier og makt. Disse arbeidene er kortfattet oppsummert i sluttrapporten og sluttbokens mediekapitler, begge med tittelen "Den redigerte offentlighet". Her beskrives i første rekke ulike utviklingstrekk som har påvirket mediernes makt i perioden siden forrige maktutredning.

For det første beskrives utviklingen innen informasjon- og kommunikasjonsteknologien som en revolusjon som sprenger nasjonalstatens grenser og som endrer fordelingen av makt og avmakt i samfunnet. Det blir vist til at kompetanse og adgang til den nye teknologien er ujevnt fordelt, og at de som av ulike grunner ikke kan ta del i denne kommunikasjonsrevolusjonen lett blir satt utenfor. Den teknologiske utviklingen på medieområdet har skapt en mer splittet offentlighet, der valgfrihet og spesialisering har erstattet det samlede nasjonale publikum fra kringkastingsmonopolets tid.

For det andre blir det vist til utviklingen fra en politisk styrt presse til dagens kommersielle mediebilde. Så sent som på 1970-tallet var hovedtyngden av pressen talerør for politiske partier, og referatet var en mer dominerende journalistisk form. Det var nære forbindelser mellom politikere og redaktører, og mediene var grunnleggende forutsigbare, både for politiske aktører, abonnenter og publikum.

Oppløsningen av bindingene til de politiske partiene har, kombinert med utviklingen av nye normer for journalistens yrkesrolle, styrket mediernes premiss- og dagsordenmakt.

Medienes nye rolle har påvirket det politiske liv, bl.a. ved at enkeltsaker og personspørsmål er blitt viktigere i mediene og dermed også i politikken. Konsekvensen er ifølge sluttrapporten at politikken vris mot det dagsaktuelle og bort fra det langsiktige og prinsipielle.

Den politiske selvstendigjøringen av mediene har ifølge utredningen bidratt til en profesjonalisering av mediernes kilder innen politikk, forvaltning, organisasjonsliv og næringsliv. Mediene har fått større betydning for beslutningstakernes arbeidssituasjon, noe som har gjort det viktigere å ha et aktivt og bevisst forhold til mediene. En konsekvens er at medierådgivning har blitt en voksende bransje. Siden mediene i stor grad "redigerer" hvilke saker som kommer fram og hvilke vinklinger de får i offentligheten, må aktører som ønsker innflytelse tilpasse seg en journalistisk form og utnytte mediernes særtrekk.

Utredningen gir uttrykk for at de politiske bindingene i dag langt på vei er erstattet av kommersielle bindinger som har gjort mediene mer avhengige av markedet. For kommersielle eiere er avkastning det viktigste målet. Dette kan sette den redaksjonelle friheten under

press. Sluttrapporten hevder at den offentlige reguleringen av massemediene har tilpasset seg kommersialiseringen av eierinteresser, bl.a. slik at mediene nå først og fremst blir regulert som næringsvirksomhet. I sluttrapporten blir det også lagt vekt på at den økonomiske journalistikken har endret karakter og blitt mer omfattende. I likhet med journalistikken for øvrig er - ifølge utredningen - den økonomiske journalistikken blitt mer undersøkende og avslørende, samtidig som den glir over i en personorientert underholdningsgenre der "den økonomiske maktutøvelsen dekkes til."

## 7.2 Synspunkter fra høringsinstansene

Eierskapstilsynet, Statens medieforvaltning, Norsk presseforbund, Norsk redaktørforening og Norges Handikapforbund slutter seg i hovedsak til Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av utviklingen innen mediefeltet i Norge, og denne utviklingens implikasjoner for demokratiet. Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening mener likevel at sluttrapporten gir et forenklet bilde av situasjonen, som lett kan tilsløre vesentlige sammenhenger. De viser bl.a. til at utredningen ikke tydeliggjør det mangfold som har vokst fram i norsk offentlighet de siste 20 årene. De mener også at utredningen i for liten grad ser den teknologiske utviklingen, endringer i eierforhold og utviklingen av journalistikken i sammenheng.

Enkelte høringsinstanser kommenterer særlig spørsmålet om den teknologiske utviklingens betydning for mediernes makt.

Flere av høringsinstansene har synspunkter på hvordan mediene fungerer som en arena for formidling av informasjon og samfunnsdebatt.

Videre kommenterer flere av høringsinstansene særskilt spørsmålet om hvordan andre samfunnsinstanser må tilpasse seg mediernes dagsorden og arbeidsform ("medialisering").

Norsk Redaktørforening mener på sin side at Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av utviklingen i eierforholdene i norske medier blir for endimensjonal, og peker på at det ikke finnes dokumentasjon for at endringer i eierforholdene har ført til dårligere journalistikk eller mindre mangfold.

## 7.3 Mediernes funksjoner

Regjeringen viser til at mediene utøver en kanalvokterfunksjon i den forstand at de påvirker hva som skal bringes fram for offentligheten. I en stadig mer komplisert og spesialisert verden der tilgangen på informasjon etter hvert er nærmest grenseløs, er vi helt avhengige av institusjoner som kan sortere, velge ut og presentere et utvalg av informasjon på en måte som er relevant og forståelig. På den andre siden ligger det betydelig makt i en slik kanalvokterfunksjon, noe som gjør det interessant å se nærmere på hvordan, eller på hvilke premisser, denne utsorteringen og struktureringen av informasjon foregår.

Mediene avgjør ikke bare hvilket utsnitt vi får se av verden, men langt på vei også hvordan vi oppfatter det vi får se. Journalistisk vinkling, kildevalg, "drama-

turgi" og presentasjonsformer er med på å avgjøre hvordan informasjon oppfattes. Mediene påvirker også begrepsapparatet og kategoriene som mennesker benytter for å bearbeide den informasjonen de mottar gjennom mediene. Det er viktig å være bevisst hvordan mediene på denne måten konstruerer fortolkningsrammer for hvordan informasjon leses og forstås.

Det kan være en fare for å beskrive mediernes virkemåte for enhetlig. Det vil være betydelige forskjeller i dekningen av ulike saker for eksempel mellom en mindre lokalavis og riksdekkende løssalgspresse. Makt- og demokratiutredningen trekker imidlertid fram som et kjennetegn ved norsk presse at man ikke ser det samme skillet mellom populærpresse og elitepresse som er vanlig i andre land.

## 7.4 Mediernes påvirkningskraft

Det er viktig å vurdere i hvilken grad mediene - i egenskap av arena eller aktør - påvirker befolkningens dagsorden, befolkningens holdninger, politiske beslutninger og de politiske beslutningsprosessene. Makt- og demokratiutredningen har vektlagt mediernes effekt på beslutningsprosesser. Den danske maktutredningen har gitt en bredere drøfting av mediernes makt.

Ved sin kanalvokterfunksjon har mediene betydelig innflytelse over befolkningens dagsorden; hvilke spørsmål og saker befolkningen skal være opptatt av, og dermed også hva den ikke skal være opptatt av.

Mediene tvinger med dette både publikum, politikere og andre samfunnsaktører til å forholde seg til visse journalistisk utvalgte saker eller emner.

Ofte vil det selvfølgelig være begivenhetene selv som styrer mediernes fokus. Store begivenheter vil ofte tiltvinge seg offentlighetens oppmerksomhet.

I andre tilfeller kan det være mediene selv som skaper den offentlige oppmerksomheten om en sak. Det finnes flere eksempler på at ulike former for økonomiske misligheter, bedrageri og korrupsjon er blitt avslørt av en kritisk presse, også i Norge. For det andre kan det dreie seg om saker som i mer egentlig forstand er "medieskapt", f.eks. oppslag om mediekjendisers privatliv.

Hoveddelen av nyhetsformidlingen tilhører nok likevel verken de store begivenhetene eller den undersøkende journalistikken, men en mer rutinepreget utvelgelse blant den store mengden av potensielle saker. Det er mange forhold som vil være med på å bestemme dette utvalget.

Også den vinklingen mediene velger å gi en sak, vil ha betydning for hvilken oppmerksomhet saken får i offentligheten. En hendelse eller utvikling kan alltid framstilles på ulike måter, og framstillingsmåten vil påvirke publikums oppmerksomhet og interesse for saken.

Makt- og demokratiutredningen hevder at siden mediene vil tilpasse seg publikums makt og antallet lesere, lyttere og seere, vil mediene bevege seg bort fra mangfold og smalere tilbud. Den gir imidlertid ikke en nærmere drøfting av om det samlede mediebildet er blitt mer eller mindre mangfoldig.



Mediene kan påvirke befolkningens holdninger både gjennom å øke oppmerksomheten om visse saker og gjennom den vinklingen mediene velger å gi disse sakene.

Aktiv deltakelse i politikk og samfunnsliv krever kunnskap og innsikt, og dermed tilgang til informasjon og meningsutveksling. Mange spørsmål som det forventes at vi som samfunnsborgere tar stilling til, har vi liten eller ingen førstehåndskunnskap om. Jo fjernere en sak er fra vårt eget lokalmiljø, desto mer avhengige vil vi være av mediens tolkning og framstilling av en sak.

Det er relativt få velgere som faktisk leser partiprogrammene. Selv om en ikke kan se bort fra betydningen av folkemøter og lokalt politisk arbeid, er det ikke til å komme bort fra at velgerne for en stor del må treffe sine valg ut fra den informasjonen som blir formidlet gjennom mediene.

Det er grunn til å tro at mediene påvirker befolkningens holdninger. Samtidig er det klart at den offentlige meningsdannelsen skjer i et komplisert samspill mellom mange aktører - et spill som verken mediene eller de andre aktørene i samfunnsdebatten har full kontroll over. Dessuten vil publikum ikke motta medieinntrykk passivt, men bearbeide disse aktivt på bakgrunn av personlige erfaringer, kunnskaper og verdier.

Det er et viktig premiss for det representative demokrati at den offentlige mening skal danne grunnlag for politiske beslutninger. Mest direkte kommer den offentlige mening til uttrykk gjennom valg, men den kan også komme fram på andre måter, bl.a. gjennom mediens formidling av samfunnsdebatt og meningsytninger.

Mediene vil ha samme type innflytelse på meningsdannelsen hos politikere som hos befolkningen for øvrig. I likhet med alle andre vil politikere til daglig motta informasjon, synspunkter og inntrykk fra ulike samfunnsområder gjennom mediene. Denne informasjonen vil danne en del av den erfaringsbakgrunnen som politikere baserer sine politiske synspunkter og beslutninger på.

Videre kan mediene gjennom sin påvirkningskraft på befolkningens dagsorden og meningsdannelse, ha innflytelse på valgresultatene, og dermed på selve sammensetningen av våre politiske organer. Velgernes økende troløshet i forhold til de politiske partiene har gjort mediene til en stadig viktigere arena for valgkampen. Den politiske meningsdannelsen i forkant av valg vil påvirkes både av hvordan partiene formulerer og framfører sine budskap, hvordan mediene velger ut, tolker og beskriver politiske utspill, og endelig hvordan publikum (velgerne) i siste instans oppfatter budskapene. For eksempel kan utvalg av temaer og hvem som får delta i TV-debatter før valg ha stor betydning for hvilke partier som kan hevde seg med autoritet i debatten.

Mediene påvirker ikke bare politiske beslutninger, men legger også føringer på beslutningsprosessene.

Makt- og demokratiutredningen mener å kunne konstatere at mediene er blitt mer personfokuserende, intimiserende og pågående kritiske overfor politikken og næringslivets aktører (sluttboken s. 127). Den trekker

også fram at mediene spiller en avgjørende rolle for hvilket omdømme politikere får. "Mediene avgjør hvem som skal forgylls og hvem som skal miste glans i det politiske liv" (s. 129).

I de tilfellene der nyhetsmediene presenterer "skandaler" og avsløringer om næringslivstopper eller politikere, kan medietrykket bli knusende.

I kombinasjon med en journalistisk selvforståelse, som Makt- og demokratiutredningen betegner som å "stå på folkets side i avsløringen av de mektige", kan dette medføre at mediens dekning kan bli uforholdsmessig og skjev i forhold til sakens realiteter. Det kan i slike saker være behov for at pressen vurderer sin rolle nærmere. Det er også gode eksempler på at dette blir gjort.

Flere av høringsinstansene peker på at mediens "tabloidisering" og fokus på enkeltsaker gjør det vanskelig å få oppmerksomhet om de prinsipielle sidene ved en sak. Økt konkurranse, kombinert med den teknologiske utviklingen på mediefeltet, bidrar dessuten til å drive fram et raskere tempo i informasjonsformidlingen. Internett gir mulighet for nærmest umiddelbar publisering. Dette skjerper konkurransen om å være først ute og skaper nye utfordringer når det gjelder kildekritikk, personvern osv.

## 7.5 Myndighetenes rolle og ansvar på medieområdet

### 7.5.1 Innledning

Tradisjonelt har truslene mot mediens uavhengighet ofte kommet fra myndighetene. Politiske virkemidler overfor mediene - enten det er tale om regulering, tilskuddsordninger eller annet - kan kompromittere denne uavhengigheten. Det er derfor viktig at slike virkemidler blir utformet og forvaltet på en måte som sikrer tilliten til mediens uavhengighet.

Ytringsfrihetskommisjonen pekte på utviklingen i retning av eierkonsentrasjon i mediemarkedet som det "mest påtrengende problem" på medieområdet i dag. Medieeierskapsloven hviler på en forutsetning om at eierne kan utøve en innflytelse over de redaksjonelle produktene som er uforenlig med lovens formål om å "fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud". I den grad mediene har makt, vil medieomtale ha en politisk eller økonomisk verdi (positiv eller negativ) for selskaper, organisasjoner eller politiske partier. Dette skaper et behov for å kunne kontrollere eller påvirke den informasjonen som formidles gjennom mediene.

I de nordiske landene har PR-byråene vokst raskt og driver aktiv rekruttering av nyhetsjournalister og politikere. Framveksten av en PR-bransje og den økte vekten som blir lagt på mediestrategier og informasjonsmedarbeidere både i privat og offentlig virksomhet er en sikker indikasjon på at mediene oppfattes å ha stor påvirkningskraft, både på dagsordensetting, publikums holdninger og politiske beslutninger.

Mediernes makt og rolle gjør mediene til en sentral del av ytringsfrihetens - og dermed også demokratiets - infrastruktur. Mediens funksjon som selvstendig politisk aktør er nært knyttet til løsrivningen fra de

politiske partiene og utviklingen av en maktkritisk selvforståelse. Politiske virkemidler overfor mediene - enten det er tale om regulering, tilskuddsordninger eller annet - kan kompromittere mediens uavhengighet. Det er derfor viktig at slike virkemidler blir utformet og forvaltet på en måte som sikrer tilliten til mediens uavhengighet.

Stortinget vedtok 30. september 2004 en ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven. Bestemmelsen slår fast at "demokrati" er en av tre hovedbegrunnelser for ytringsfriheten sammen med "sanhedssøgen" og "individets frie meningsdannelse". Enhver begrensning i ytringsfriheten må kunne forsvares holdt opp mot disse begrunnelsene. Vedtaket satte sluttstrek for et arbeid som startet med oppnevningen av Ytringsfrihetskomisjonen i 1996.

Et viktig ledd i dette arbeidet har vært å trekke opp grensene mellom mediens frihet og andre sentrale hensyn og rettigheter som personvern, privatlivets fred, rikets sikkerhet, helse, moral osv. Den vedtatte grunnlovsbestemmelsen fastslår dermed de helt grunnleggende rammene både for mediens maktutøvelse i samfunnet og for offentlig mediepolitikk og medieregulering.

Sjette ledd i bestemmelsen slår fast statens plikt til å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, det såkalte infrastrukturkravet. Mediens makt og demokratiske rolle gjør mediene til en sentral del av ytringsfrihetens infrastruktur. Mediepolitikken er dermed et viktig ledd i myndighetenes oppfølging av dette ansvaret. Utviklingen i teknologiske muligheter og bruken av Internett gjør IKT til en svært viktig del av samfunnets infrastruktur for ytringsfrihet. Denne rollen for IKT og dermed behovet for IKT-kompetanse vil øke i framtiden. Internett-teknologien åpner på en helt annen måte enn tidligere for at publikum kan søke fram informasjon selv, også fra originalkilder i inn- og utland. Dette kan - i det minste i teorien - gjøre publikum mindre avhengig av massemediens utvalg og saksframstillinger. Internett har også senket de praktiske og økonomiske tersklene for publisering. Gjennom Internett kan politiske partier, offentlig forvaltning, organisasjoner, selskaper og enkeltpersoner kommunisere direkte med publikum, uten massemediens mellomkomst. For å unngå digitale klasseskiller og sikre deltakelse for alle, vil den overordnede IKT-politikken være av stor betydning.

Regjeringen understreker at dette offentlige ansvaret ikke opphever mediens eget ansvar for å ivareta og utvikle sin samfunnsrolle. Med begrunnelse i mediens særskilte samfunnsoppdrag, har samfunnet innrømmet medienæringen visse fordeler, bl.a. økonomiske støtteordninger og en særlig fri stilling. Både samfunnsrollen i seg selv og de privilegiene som denne rollen fører med seg, forplikter.

Ulike virkemidler bidrar i dag til å sikre mediemangfold. Økonomiske virkemidler på medieområdet er i dag først og fremst rettet mot den trykte pressen. De viktigste virkemidlene er nullsatsen for merverdiavgift på aviser, som i utgangspunktet kommer alle aviser til gode, og pressestøtten, som er målrettet mot aviser med

svak økonomi og konkurransekraft. Et annet viktig virkemiddel er lisensfinansieringen av NRK. Som lisensfinansiert allmennkringkaster har NRK større økonomisk frihet enn andre medier. Til gjengjeld er NRK underlagt strengere forpliktelser til å ivareta interessene til minoriteter og særskilte grupper.

Regjeringen påpeker at minoriteter og andre smale grupper er - som alle andre - avhengige av mediene som kilde til informasjon og samfunnsdebatt for å kunne ta aktivt del i valg og samfunnsliv for øvrig. Samtidig er disse grupper som i mange tilfeller vil være mindre kommersielt interessante, bl.a. som målgrupper for annonsører. I et kommersielt mediesystem er det derfor en fare for at minoritetene vil stå uten et tilstrekkelig informasjonstilbud eller reelle ytringskanaler.

Det er et viktig mål for Regjeringen å begrense forskjellene i informasjons-, kunnskaps- og kulturressurser mellom ulike deler av befolkningen. Dette gjør det nødvendig å sikre grunnlaget for etablering og drift av medier som retter seg mot og som kan fungere som talerør for minoriteter og andre smale grupper i befolkningen.

Regjeringen viser til at dersom mediene skal kunne fungere som troverdige informasjonskilder og talerør for befolkningen, er det for det første viktig at det framgår hvem som står bak de opplysninger og synspunkter som blir publisert, dvs. hvem som er mediens kilder. For det andre er det viktig å sikre at publikum har tilgang til alternative informasjonskilder.

Mediernes fokus på enkeltsaker og personspørsmål, gjerne med kortsiktig tidshorisont, representerer en utfordring både for den opplyste offentlighet og for det politiske systemet. Det er behov for grundig å vurdere ulike spørsmål og de langsiktige konsekvenser av mulige handlingsvalg. Regjeringen vil fortsatt bidra til slik langsiktighet i det politiske arbeidet.

Prinsippet om at medieetikk i utgangspunktet må være et redaktøransvar er slått fast ved flere anledninger. Regjeringen ser det som positivt at den reviderte "Vær Varsom-plakaten" som trådte i kraft 1. januar 2002 slår fast at "Det er pressens plikt å sette et kritisk søkelys på hvordan mediene selv fyller sin samfunnsrolle."

## 7.6 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til Makt- og demokratiutredningens beskrivelse av utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi som en revolusjon som sprenger nasjonalstatens grenser og som endrer fordelingen av makt og avmakt i samfunnet. Valgfrihet og spesialisering har erstattet det samlende nasjonale publikum fra kringkastingsmonopolets dager.

Komiteen viser videre til at digitaliseringen fører til at grensene mellom nye og gamle medier og kanaler viskes ut. De nye mediene internasjonaleses og kommersialiseres i større grad og raskere enn de gamle.

Komiteen vil peke på at dette nye mediemønsteret krever bevisst satsing og innsats dersom man skal klare å opprettholde mangfoldet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til uheldige erfaringer fra land hvor enkeltpersoners dominans i det private medieeierskapet er blitt for stor. I Norge har vi systemer som regulerer forholdet. Flertallet vil ut fra føre-var-prinsippet hevde at et lovverk med klare eierskapsbegrensninger i media i dag vil være med på å bidra til å bevare og styrke mediemangfoldet, ytringsfriheten og de reelle ytringsmuligheter også inn i fremtiden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det også for mediebedrifter bør være konkurranselovgivning og Konkurransetilsynets oppfølging av den som ville vært den mest fornuftlige politikk.

Komiteen viser til at også avisene har endret karakter. Aviser som tidligere var direkte talerør for politiske partier, har i dag ugjenkallelig brutt denne forbindelsen. Denne frigjøringsprosessen har medvirket til at de politiske standpunkter som hevdes i avisens reportasjer og artikkelstoff, er blitt mer allsidige og sprikende. Samtidig bidrar redaksjonens siling av stoff til at viktige temaer ikke kommer frem i offentligheten.

Mediene er en del av et kommersielt marked, og en vesentlig del av deres virksomhet består i å sikre markedsandeler og avkastning for selskapene. Satsing på livsstilsstoff, kjendisdyrking og skandaleoppslag bidrar til at grensene mellom rene ukeblader og aviser viskes ut.

Komiteen viser til at medier - aviser, TV mv. - er viktige aktører når den politiske agenda fastsettes. Mediene er samfunnets hovedarena for meningsbrytning, samfunnsdebatt og kulturformidling. Media har også en viktig funksjon som samfunnsrefser. Den undersøkende journalistikken er et viktig korrektiv og har en betydelig kontrollfunksjon i samfunnet.

Komiteen vil hevde at endringene i mediebildet og den stadig sterkere fokusering på dagsaktuelle temaer i nyhetsdekning og samfunnsdebatt, påvirker den politiske virksomheten og folks standpunkter. Utviklingen har ført til at den enkeltes mulighet for å følge med i behandlingen av politiske saker er vanskeliggjort. De rikspolitiske mediers dekning av saker er tilfeldig og sporadisk. Komiteen ser det derfor som en særlig utfordring å finne måter for å sikre at befolkningen faktisk får tilgang på informasjon om politiske beslutninger og debatter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet, anser det nødvendig at de ulike samfunnsinstitusjoner bygger

ut sine egne informasjonsnettverk for å sikre bred dekning av spørsmål av samfunnspolitisk karakter.

Komiteen vil peke på at teknologien gjennom Internett har gjort det mulig for forskjellige samfunnsinstitusjoner å komme direkte ut med informasjon til innbyggerne. Både kommuner, fylker og statsapparatet bruker denne muligheten. I mange kommuner blir det i tillegg sendt ut papirutgaver med informasjon til borgerne.

Komiteen mener at dette informasjonsarbeidet på sikt vil være et viktig korrektiv til mediedekningen.

Etter komiteens syn rommer korttidstenkningen en risiko for at både politikere og publikum mister det perspektiv som er nødvendig for å heve den politiske debatten ut over de nærmeste ukene. Tendensen til å tabloidisere enkeltsaker og krav om uttalelser fra politikere til enkle fremstillinger av kompliserte forhold, vanskeliggjør muligheten for å få i gang en debatt om grunnleggende og langsiktige samfunnsmessige spørsmål. Dette gjelder ikke minst innen radio og TV. Forenklingsjournalistikken svekker den saklige informasjonen, lager lett konflikter ut av enhver saklig uenighet og har en personorientering som kan skremme bort folk som ikke ønsker å bli utsatt for konfliktsøkende pågang.

Komiteen vil understreke betydningen av å etablere og sikre arenaer for debatt om viktige utviklings trekk i samfunnet. Vi trenger et bredt tilbud av kvalitetsmedier.

Komiteen mener det er viktig å fremme mangfold og kvalitet og motvirke ensretting i mediene. Komiteen viser til at Stortinget under behandlingen av ny § 100 i Grunnloven spesielt berørte myndighetenes ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Kystpartiet, vil vise til at pressestøtte er et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

## 8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 17 (2004-2005) - Makt og demokrati – vedlegges protokollen.

Oslo, i den særskilte komité nedsatt av Stortinget 18. mars 2005 til å behandle St.meld. nr. 17 (2004-2005), den 8. juni 2005

**Ågot Valle**  
leder

**Jørgen Kosmo**  
ordfører



















