



STORTINGET

Representantforslag 143 S

(2025–2026)

fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinussen og Hege Bae Nyholt

Dokument 8:143 S (2025–2026)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinussen og Hege Bae Nyholt om en ny makt- og demokratiutredning

Til Stortinget

Bakgrunn

I skrivende stund har det gått 22 år siden forrige maktutredning ble avsluttet. Siden den gang har både verden og Norge på mange områder endret seg markant, og det er etter forslagsstillernes syn derfor behov for at det gjennomføres en ny maktutredning for å belyse og legge til rette for debatt om det norske folkestyrets vilkår anno 2026.

Den økonomiske globaliseringen som preget 1990-tallet, er på vikende front. Autoritære krefter har vunnet terreng i en rekke land, og antallet stater i verden som kan karakteriseres som demokratiske, er synkende.

Samtidig har Norge siden millenniumskiftet og forrige maktutredning blitt enda tettere integrert i det europeiske fellesmarkedet, noe som har hatt betydelige konsekvenser for blant annet offentlig forvaltning og maktbalansen i sentrale deler av arbeidslivet.

I det samme tidsrommet har det også skjedd en rivende teknologisk utvikling innen informasjonsteknologi. Dette har medført at medielandskapet har blitt endret betraktelig gjennom digitalisering og framveksten av sosiale medier samt at det er vokst fram globale teknologiselskaper med betydelig makt.

Forslagsstillerne mener at disse og andre til dels betydelige endringer i det norske samfunnet og dets rela-

sjoner til omverdenen gjør at det nå er behov for en ny maktutredning.

Hovedmålsetningen for en ny maktutredning bør etter forslagsstillernes syn være å utarbeide et kunnskapsbasert grunnlag for bred offentlig debatt om hvordan det norske folkestyret best kan forsvares, forsterkes og fornyes for framtida. Utredningens målgruppe vil således ikke først og fremst være akademien, men beslutningstakere, interesseorganisasjoner og folk flest.

På tide med ny maktutredning

En rekke ulike stemmer har den siste tiden løftet behovet for at det gjennomføres en ny maktutredning i Norge. Kjersti Løken Stavrum, daglig leder av Tinius-stiftelsen og leder av Ytringsfrihetskommisjonen (2020–2022), tok i et innlegg i Aftenposten høsten 2024 til orde for at det er på tide å «kartlegge makt og avmakt på nytt her i landet». Hun grunngir behovet med at det norske samfunnet har gjennomgått «30 år med digitalisering og sosiale medier» og framveksten av fenomener som «kulturkriger, kansellering og woke».

Også arbeidstakerorganisasjonen YS og arbeidsgiverorganisasjonen Spekter mener det er på tide med en ny maktutredning. I et felles debattinnlegg i Dagsavisen 1. oktober 2025 konstaterte organisasjonenes ledere at «skal politikken ha legitimitet og innflytelse, bør vi vite mer om hva og hvem som har makt til å påvirke og stake ut politisk kurs». De to organisasjonene mener derfor «tiden er inne for å igangsette en ny maktutredning med samme type omfang som den som ble ledet av professor Øyvind Østerud 1998–2003».

Lignende krav har også blitt løftet av arbeidstakerorganisasjonene Unio og Norsk Journalistlag (NJ). Unio-leder Steffen Handal uttalte til Dagsavisen

16. oktober 2025 at «[e]n ny maktutredning vil gi viktige svar og bidra til å styrke tilliten til demokratiet, trepartssamarbeidet og våre institusjoner». NJ-leder Dag Idar Tryggestad peker på at en maktutredning vil kunne bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan man kan verne om uavhengig journalistikk i en tid preget av demokratisk tilbakegang og økende desinformasjon.

Tidligere maktutredninger

Det har tidligere vært utført to offentlige maktutredninger i Norge. Disse var begge begrunnet med at sentrale sider ved det norske samfunnet i forutgående år og tiår hadde gjennomgått endringer med stor betydning for folkestyret og maktfordelingen i samfunnet.

Den første, kjent som Maktutredningen, pågikk fra 1973 til 1982 og ble gjennomført i regi av en forskergruppe oppnevnt av Bratteli-regjeringen. Utredningen ble ledet av Gudmund Hernes og fokuserte særlig på massemediers og interesseorganisasjoners framvekst og økte makt. Prosjektet var i både nasjonal og internasjonal sammenheng et pionerarbeid, og øvet i årene som fulgte sterk innflytelse på lignende utredninger i Sverige (1990) og Danmark (2002–2022).

Den andre maktutredningen, kjent som Makt- og demokratiutredningen, pågikk fra 1998 til 2003, og ble gjennomført av en forskergruppe oppnevnt av Bondevik I-regjeringen. Gruppen ble ledet av Øyvind Østerud og fokuserte særlig på globaliseringens konsekvenser for det norske folkestyret. Utredningen konkluderte med at det norske demokratiet var i «forvitring», blant annet som følge av at folkevalgte organer hadde mistet makt og innflytelse til fordel for internasjonale aktører, administrasjon og rettsvesen. Utredningens konklusjoner, som i løpet av femårsperioden ble presentert i form av 25 bøker, mer enn 50 rapporter og et stort antall artikler og foredrag, skapte betydelig offentlig oppmerksomhet og debatt. I snitt refererte norske medier til utredningens arbeid 20 til 25 ganger i uken mens utredningen pågikk.

I Danmark vedtok Folketinget i 2022 å igangsette en ny maktutredning for å «skabe ny forskningsbaseret viden om demokratiets situation og vilkårene for de demokratiske prosesser til gagn for både folkevalgte politikere og den brede offentlighed». «Maktutredningen 2.0», som er navnet Folketinget har gitt den nye utredningen, skal være en oppdatering av den første (2002), og fokusere på de tre overordnede temaene 1) medienes utvikling, 2) folkestyrets institusjoner og 3) demokratisk deltakelse.

En maktutredning for Norge anno 2026

En ny maktutredning bør etter forslagsstillernes syn ta for seg både

- a) hvilke endringer som er skjedd i *måten* makt utøves på i det norske samfunnet, og
- b) hvilke endringer som er skjedd i hvordan makt er *fordelt* mellom ulike grupper og aktører i samfunnet.

Forslagsstillerne mener videre at en ny maktutredning bør være bredt innrettet. Det overordnede hovedtemaet bør, som for den andre makt- og demokratiutredningen (1998–2003), være vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse, med fokus på hvordan det representative demokratiet og dets forutsetninger blir utfordret og påvirket. Følgende tre overordnede problemstillinger bør være sentrale:

- På hvilken måte endres individets muligheter for innflytelse og medvirkning i organisasjons-, arbeids- og samfunnslivet?
- Hvordan endres det politiske systemet og styringsorganene, og hva slags innvirkning har overnasjonale prosesser og institusjoner på det norske folkestyret?
- Hvordan endres samspillet mellom individuelle og institusjonelle faktorer?

Som del av arbeidet med å ta for seg disse overordnede problemstillingene bør utredningen rette et særlig fokus mot enkelte utvalgte samfunnsområder som de siste tjue årene har vært preget av betydelige endringer. Forslagsstillerne mener derfor at følgende undertemaer nødvendigvis må omfattes av en ny makt- og demokratiutredning:

1. Maktbalansen mellom partene i arbeidslivet

Siden millenniumskiftet har det i deler av norsk arbeidsliv skjedd betydelige endringer av betydning for maktbalansen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Blant disse er at statens monopol på arbeidsformidling er blitt fjernet, og det generelle forbudet mot ut- og innleie av arbeidskraft som var lovfestet fra henholdsvis 1971 og 1980, er blitt opphevet. I enkelte bransjer, slik som bygg- og anleggsbransjen, har dette medført at andelen ansatte i produksjonsbedriftene har sunket betydelig relativt til innleide.

Utredningen bør undersøke hvordan disse og andre endringer i det norske arbeidslivet har påvirket maktbalansen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver samt hvilke konsekvenser endringene har hatt for den enkelte arbeidstakers mulighetsrom til å øve innflytelse på egne arbeidsvilkår og arbeidssituasjon.

2. Internasjonalisering og rettsliggjøring

Da Stortinget godkjente EØS-avtalen i 1992, omfattet den 1 871 rettsakter (direktiver, forordninger, beslutninger, anbefalinger og retningslinjer) fra EU. Siden den gang har det blitt innlemmet ytterligere 14 700 rettsak-

ter, hvorav 8 479 er gjeldende per 18. mars 2025. Regler vedtatt i EU regulerer ikke lenger fortrinnsvis Norges handel med EU, men i økende grad sentrale politikkområder som arbeidsliv, kraft, velferd og infrastruktur.

Da forrige maktutredning ble lagt fram i 2003, hadde det gått mindre enn ti år siden EØS-avtalens ikrafttredelse. Allerede den gang konkluderte utredningen med at «en overnasjonal rettsutvikling som norske myndigheter har støttet» hadde gjort at «Norges formelle suverenitet [var] blitt sterkt redusert», «det representative demokratiets lovgivningsmyndighet [...] svekket», og at «[v]elgerne oppnår mindre gjennom stemmeseddelen». Utredningen gikk så langt som å konkludere med at folkestyret var i ferd med å «forvitte».

I skrivende stund har Norge vært tilsluttet EØS-avtalen i mer enn tretti år. I løpet av de mer enn tjue årene som har gått siden den forrige maktutredningens forholdsvis alarmerende konklusjon i 2003, tyder alt på at disse utviklingstrekkene har fortsatt, og at stadig flere områder av det norske samfunnet er blitt rettsliggjort og underlagt overnasjonale organers jurisdiksjon.

3. Demokratiets svekkede stilling globalt og trusselen fra autoritære bevegelser

Instituttet V-dem ved Universitetet i Gøteborg kunne i en rapport i 2023 melde at antallet demokratiske land i verden er synkende. Ifølge instituttet hadde nivået av demokrati på global basis per 2022 sunket tilbake til 1986-nivå, og det var ved framleggelsen av rapporten for første gang på to tiår flere lukkede autokratier i verden enn liberale demokratier. Konkret innebar tilbakegangen at det i løpet av det siste tiåret var blitt:

- Dårligere kår for ytringsfriheten i 35 land
- Mer regjeringssensur av media i 47 land
- Verre represjon av sivilsamfunnsorganisasjoner i 37 land
- Dårligere kvalitet på avholdte valg i 30 land

4. Pengebidrag til de politiske partiene og lobbybransjens framvekst

Veksten i pengebidrag til de politiske partiene og lobbybransjens økende omfang utgjør åpenbare endringer i forutsetningene for det norske folkestyret.

Valget i 2025 viste skjult og åpen velgerpåvirkning i et omfang som tidligere har vært ukjent i Norge. I løpet av de to siste årene forut for valget mottok de politiske partiene totalt i overkant av 240 mill. kroner i partibidrag. I tillegg til dette brukte aktører utenfor partiene betydelige summer på politisk reklame som søkte å påvirke velgerne, blant annet gjennom sosiale medier og postkassereklame.

Ved siden av direktebidrag til partienes valgkamp-kasser kanaliseres det betydelige pengebeløp inn i å påvirke politikken gjennom profesjonell lobbyisme, en bransje som har vokst kraftig siden maktutredningen

fra 2003. Denne pekte i sin tid på at det allerede siden den første maktutredningen (1982) var skjedd et skifte bort fra etterkrigsstatens «korporatisme», hvor private interessers påvirkningsarbeid opp mot offentlig sektor hovedsakelig foregikk innen utvalg, styrer, råd og komiteer, og over i retning «lobbymakt». Ifølge utredningen hadde «organisasjoner og andre interessegrupper» i senere tid «bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på lobbying overfor beslutningstakere og gjennom massemedia». Som maktutredningen fra 2003 påpekte, er dette påvirkningsformer «karakterisert ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldende er ulikt fordelt» og som «krever artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft».

5. Digitalisering, sosiale medier og desinformasjon

Da forrige maktutredning ble gjennomført, var papiraviser, lineær-TV og radio fortsatt nordmenns fremste kilder til informasjon om nyheter, samfunn og politikk. Siden den gang har medielandskapet blitt radikalt endret blant annet som følge av utviklingen innen kommunikasjonsteknologi, digitalisering og framveksten av sosiale medier.

Disse endringene har hatt positive følger blant annet i form av en kraftig forbedret og forenklet informasjonstilgang, men har samtidig også utfordret de tradisjonelle redaktørstyrte mediernes forretningsmodeller og forenklet spredning av desinformasjon. Sistnevnte utvikling har bare de siste par årene blitt kraftig akselerert som følge av nyvinninger innen maskinlæring, eller såkalt kunstig intelligens (KI).

Sentralt i denne utviklingen står framveksten av de såkalte teknologigigantene, som gjennom sin kontroll over plattformer og algoritmer som er sentrale for nordmenns informasjonskonsum, bidrar til å forme rammen for informasjonsspredning og den offentlige samtalen.

Den forrige maktutredningen konkluderte med at mediene per 2003 var blitt den sentrale arenaen for kampen om politisk makt. I lys av dette er det i en tid hvor demokratiet i en rekke land er under sterkt press, viktig for folkestyret å frambringe kunnskap om hvilke konsekvenser de to siste tiårenes utviklinger innen IKT og tek-gigantenes framvekst har hatt for folkestyrets vilkår.

6. Økt økonomisk ulikhet og konsentrasjon av økonomisk makt

Fafo kunne i 2024 presentere sitt ulikhetsbarometer, som viser at det i perioden 2006–2019 skjedde en polarisering i inntektsulikhet i Norge, ved at de to ytterste inntektsgruppene, de rikeste (minst 200 pst. av medianinntekt) og de fattigste (under 60 pst. av media-

ninntekt), vokste på bekostning av middelinntektsgruppa (75–125 pst. av medianinntekt).

Konsentrert rikdom kan være en betydelig kilde til makt gjennom kontroll over økonomiske investeringsbeslutninger, så vel som gjennom mulighetsrommet det gir innehaveren til å bruke ressurser på å påvirke politikk og samfunnsliv. Tilsvarende kan fattigdom være en kilde til avmakt ved at ens materielle situasjon tvinger en til å bruke samtlige av ens tilgjengelige ressurser på å oppfylle ens mest grunnleggende behov.

I analyserammen for den pågående danske maktutredningen som ble igangsatt i 2022, løftes voksende økonomisk ulikhet fram som en av fire vesentlige samfunnsendringer som har preget Danmark siden årtusenskiftet, og som kan tenkes å ha hatt konsekvenser for måtene makt er fordelt og utøves på i det danske samfunnet.

Lederne for de to historiske maktutredningene i Norge, Gudmund Hernes og Øyvind Østerud, trakk i 2024 fram den økte økonomiske ulikheten i det norske samfunnet som det fremste argumentet for at det bør gjennomføres en ny maktutredning.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen i samråd med partigruppene på Stortinget nedsette et utvalg til å gjennomføre en ny makt- og demokratiutredning. Utredningen skal belyse hvordan vilkårene for det norske folkestyret har endret seg siden årtusenskiftet.

3. mars 2026

Marie Sneve Martinussen

Hege Bae Nyholt

