

Det norske demokratiet i det 21. århundre

HARALD BALDERSHEIM

ØYVIND ØSTERUD (RED.)



FAGBOKFORLAGET

Det norske demokratiet
i det 21. århundre

Harald Baldersheim
og Øyvind Østerud (red.)

Det norske demokratiet i det 21. århundre



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All rights reserved

ISBN: 978-82-450-2860-7
ISBN (trykt): 978-82-450-1614-7

Forsidedesign ved forlaget
Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen
Sats og ombrekking: Bøk Oslo AS

Spørsmål om boken kan rettes til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet av åndsverkloven.
Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling
bare tillatt når det er hjemlet i lov
eller etter avtale med Kopinor.

Innhold

Forord	9
Kapittel 1	
Det norske demokratiet i det 21. århundre	11
Dei lange linene frå 1814	
HARALD BALDERSHEIM OG ØYVIND ØSTERUD	
Del 1	
Den nasjonale suverenitetens grenser	25
Kapittel 2	
Norges selvstendighet i 1814 og i 2014	27
Hva betød og hva betyr Grunnlovens paragraf 1?	
ØYVIND ØSTERUD	
Kapittel 3	
Mot vest	48
– suverenitet og sikkerhetspolitikk	
JANNE HAALAND MATLARY	
Kapittel 4	
Europeisk flernivådemokrati og status for Norge	62
JOHN ERIK FOSSUM	
Kapittel 5	
Del av problemet, og del av løsningen	80
Den europeiske menneskerettighetsdomstolen og demokratisk selvstyre	
ANDREAS FØLLESDAL	

Del 2
Konstitusjonell utvikling 93

Kapittel 6
Hvor gammel er Grunnloven? 95

Grunnlovsendringer gjennom 200 år

BJØRN ERIK RASCH OG IRIS NGUYỄN-DUY

Kapittel 7
Det konstitusjonelle demokratiet: Grunnlovens betydning for politisk praksis 114

EIVIND SMITH

Kapittel 8
Hvor demokratisk er det norske demokratiet? 135

En internasjonal sammenligning

CARL HENRIK KNUSEN

Del 3
Representasjon og deltaking 155

Kapittel 9
Partiene – fra aristokratiske diskusjonsklubber til populistiske meningsbyråer? 157

KNUT HEIDAR

Kapittel 10
Konfliktlinjer i norsk politikk – utvisking eller forandring? 176

ODDBJØRN KNUSEN

Kapittel 11
Politisk tillit og deltakelse 201

– et system i krise eller politisk betingede svingninger?

BERNT AARDAL

Kapittel 12
Medborgerskap i endring? 224

Folks syn på borgerdyder

LAWRENCE E. ROSE

Kapittel 13

Politisk mobilisering av norske kvinner i historisk perspektiv 244

HILDE SANDVIK

Kapittel 14

Redaksjon: mobilisering, differensiering, moderering 262

TORRE SLAATTA

Del 4

Styring og styringsverk 283

Kapittel 15

Mål- og resultatstyring 285

Riktig oppskrift for styring av statsforvaltningen?

JOSTEIN ASKIM, RAGNA ELTUN OG EIVIND FREMSTAD

Kapittel 16

Samordning i det norske regjeringsapparatet 303

KRISTOFFER KOLLTVEIT

Kapittel 17

Den statsberande kommunen og rommet for lokalt sjølvstyre 322

HARALD BALDERSHEIM

Litteratur 345

Stikkord 377

Forord

Formålet med boka er å setje det norske demokratiet i perspektiv. Slik kastar vi òg lys over grunnlovsjubileet i 2014. Boka set sentrale sider ved norsk demokrati og styring under debatt; den har referansar bakover til tidlegare «diagnosar» av det norske demokratiet, sideblikk til erfaringar frå andre land, og ser framover ved å diskutere aktuelle reformer. Boka spring ut av det tverrfaglege og internasjonale *Demokratiprogrammet* ved Universitetet i Oslo. Programmet har samla forskarar frå tre fakultet – jus, samfunnsfag og humaniora – omkring ei felles forskingsinteresse: *Demokrati som idé og praksis*. Den sameinande interessa har vore eit ønske om å forstå grunnlaget for demokratisk stabilitet og fornying under varierende systemvilkår.

Oslo, 17. mai 2014

Redaktørane

Harald Baldersheim og Øyvind Østerud

Kapittel 1

Det norske demokratiet i det 21. århundre

Dei lange linene frå 1814

HARALD BALDERSHEIM OG ØYVIND ØSTERUD

Ved 200-årsjubileet for Grunnlova er det naturleg ikkje berre med tilbakeblikk på vegen vi har gått men og med refleksjonar over kva det norske demokratiet er i dag. Denne boka har fleire tilbakeblikk, men det er først og fremst det dagsaktuelle demokratiet som er tema for boka. Det er kvardagsdemokratiet i møte med vanskelege saker og politiske dilemma som blir analysert, internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Det er ikkje så vanskeleg å påvise at det ofte kan vere sprik mellom demokratiske ideal og politiske realitetar. Det interessante er å drøfte korleis vi kan leve sivilisert med slikt sprik og i beste fall redusere avstanden til demokratiske ideal.

Tilbakeblikk

I analysar av det norske politiske systemet sett utanfrå, med utanlandske auger, er det gjerne *stabiliteten* som er blitt framheva. Det andre kjenneteiknet er kompromisskulturen – viljen til å finne sameinande løysingar som for utanforståande av og til kan te seg paradoksale, kanskje irrasjonelle.

Den første breie analysen av det norske etterkrigsdemokratiet blei publisert for om lag femti år sidan. I denne framstillinga av det norske politiske systemet frå 1963 framstår systemet som rimeleg velfungerande og demokratisk (J.A. Storing: *Norwegian Democracy*). Ein relativt stor offentleg sektor og ein aktiv stat blei av forfatternen sett som svar på naturgitte trekk ved Noreg: Spreidd busetting i eit forrive terreng og eit folk prega av individualisme, men ikkje utan samarbeidsånd. Men denne karakteristikken av nordmennene ville

kanskje blitt ein annan i dag: «Though democratic in outlook, the Norwegian is really no egalitarian; he recognises his position in the class structure of his country and seems content to operate within it» (s. 5). Individualisme fann han også prega sentralforvaltninga; kopla med utprega institusjonsforsvar gjorde den forvaltninga lite endringsvillig (s. 116). Likevel var Noreg eit føregangsland med å utvikle sosiale velferdsordningar. Arbeidet til Storing var ikkje styrt av noko tydeleg overordna analytisk perspektiv, så det blei mange fakta utan indre samanheng. Dei tilsynelatande sjølvmotseiande trekka ved systemet får ikkje noka eigentleg forklaring.

Kvifor det politiske systemet er blitt som det er, er derimot det sentrale temaet hos Stein Rokkan og medarbeidarar i arbeida som kjem frå byrjinga av 1960-talet (Lipset og Rokkan 1967a). I desse arbeida, utforma i nær kontakt med internasjonale forskingsprogram, blir framveksten av det norske systemet sett inn i eit breiare europeisk utviklingsperspektiv. Framstillinga er ei utviklingssoge om nasjonsbygging med gradvis integrasjon av klassar og regionar gjennom stigande systemkraft. Denne prosessen gir opphav til eit sett av politiske skiljelinjer som konstituerer norsk politikk, der «votes count but resources decide». Dette numerisk-korporative systemet som velferdsstaten kviler på, er deretter i dynamisk likevekt. Rokkan mfl. peikar ikkje ut faktorar i horisonten som kan rokke ved systemet, det er stabilt. Men kanskje er stagnasjon og forvitring neste stadium?

Omtrent parallelt med dei første skriftene frå Rokkan mfl. publiserer Harry Eckstein (1966) *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Her er det i høgste grad den politiske stabiliteten som er i fokus. Noreg er eit praktdøme på demokratisk stabilitet, og det er akkurat det Eckstein vil forklare. Noreg blir opplevd som kontrasten til Weimar-Tyskland, eit ustabilt demokrati, som er ein implisitt kontrast-case i analysen. Forklaringsmodellen til Eckstein er trekk ved autoritetsstrukturane i samfunnet. Stabilitet krev «kongruente autoritetsstrukturar», dvs. likearta autoritetsformer i politiske parti, forvaltning, militære og familie, noko som kjenneteiknar Noreg (til skilnad frå Weimar-Tyskland, som er paradeeksempelen for Eckstein på inkongruente autoritetsformer); styring av Noreg har på alle nivå preg av «local government» (formannskapsprinsippet?). Analysen av Noreg er sterkt kritisert (for eksempel Ulf Torgersen 1967), men hovudpoenget her er vektlegginga av stabilitet og permanens. På bakgrunn av analysane kan ein òg spørje seg kva som vil skje med norsk stabilitet når det kjem store innvandrargrupper frå politisk-sosiale kulturar med autoritære tradisjonar og andre verdiar.

Omtrent tjue år seinare gir Peter J. Katzenstein ut *Small States in World Markets* (1985), der det inngår studiar av Noreg. Noreg blir framstilt som

utprega korporativt organisert, lik andre europeiske småstatar ikring 1975–80. Igjen blir politisk stabilitet framheva. Stabiliteten framstår gjennom samforstand mellom elitar på toppen, på tvers av korporasjonar med motstridende interesser; samforstand blir skapt gjennom frykt for ei usikker omverd som småstatar fungerer i; det gjeld om å stå saman i usikre tider, men ei slik haldning skaper også politisk fleksibilitet. Små statar «have learned to cultivate an amazing capacity to jump». Kan dette vere ein tolkingsbakgrunn for dei breie politiske kompromissa som ennå pregar dei store avgjerdene i norsk politikk – om oljeutvinning, pensjonsreform, handlingsregelen?

«Segmentering» og «jerntrianglar» er formelomgrep som er blitt ståande etter den første maktutgreiinga på 1970- og -80-talet, som bilde på ein strengt regulert og restriktiv tilgang til det politiske systemet: Eit system organisert i polar eller interessekonstellasjonar, kanskje ein viss parallell til det nederlandske søylesystemet? Her er det ekko både frå Rokkan og Katzenstein. Vi får i alle fall eit bilde av eit system prega av stabilitet på grensa til tilstivning. Om dei forsiktige reformene som etterfølgjande regjeringar gjennomførte, førte til grunnleggjande endring, er vel heller tvilsamt, om vi legg neste analyse til grunn.

«Politisk deflasjon», «fragmentering av styringsstrukturane» og «rettsleggering» var nokre av diagnosane som sprang ut av den andre maktutgreiinga for eit tiår sidan, på bakgrunn av globalisering, kommunikasjonsrevolusjon, innvandring, marknadsretting mv. (Østerud, Engelstad og Selle 2003a). I sum blei det teikna eit bilde av eit representativt demokrati med klare kriseteikn: laber politisk interesse, folkeleg deltaking i tilbakegang, satsing på marknadslogikk i statsstyringa. Dei nye påverknadskanalane hadde preg av kortvarig aksjonisme, lobbyisme, éinsaksengasjement. I den nye «nasjonal-korporatismen» sirkulerte elitane uhemma på tvers av politikk, forvaltning, næringsliv og organisasjonsliv. Dette bildet har trekk av både stabilitet, kontinuitet og forvitring. Må dette bildet teiknast på nytt ti år etter at makt- og demokrati-utgreiarane formulerte si sluttbok? Var bildet sterkt påverka av ein epoke med mindretalsparlamentarisme? Og eit ekspanderande, integrasjonsdrivande EU? Med ein verdsøkonomi tilsynelatande på høggr? Kina ennå ikkje så høgt på horisonten? Ikkje minst har finanskrisa i den vestlege verda og i EU frå 2008 ført til ei endring av premissane for balansen mellom marknad og stat. Stabiliteten i mange europeiske land er utfordra av militante protestrørsler. Noreg har så langt vore skjerma av olje- og gassøkonomien og eit stadig veksande petroleumsfond. *Det store havnåmet* med økonomiske soner og rike ressursar til havs, saman med eit vellukka forvaltningsregime, har sett Noreg i ei særstilling.

Nærmare om spørsmåla i boka

Problemstillingane i den første maktutgreiinga frå 1970–80-talet sprang ut av ein internasjonal debatt om «det ustyrlege samfunnet» der velorganiserte interessegrupper stakk kjeppar i hjula for dei folkevalde institusjonane (Crozier mfl. 1975). Den ny-liberale staten som avteikna seg i mange land frå midten av 1990-talet¹, gav opphav til tankar om eit «post-moderne demokrati» (Crouch 2004) med politisk apatiske samfunnsborgarar, avsondra elitar og ein velferdsstat i revers. Den internasjonale finanskrisa frå 2007/8 skapte brått ein etterspurnad etter ein aktiv stat med evne til å verne borgarane i stormkasta frå dei internasjonale marknadene. Men er føresetnadene til stades for det handlingsdugande demokratiet med evne til å hevde nasjonal suverenitet, skape rimeleg politisk stabilitet og folkeleg legitimitet? Dette er det overordna spørsmålet i denne boka. Spørsmålet blir undersøkt frå fire innfallsvinklar: rommet for nasjonal suverenitetshevdning i dag, forfatningsutvikling i nasjonalt og internasjonalt perspektiv, representasjon og deltaking, og spenningar og fornying i styringsverket.

Rom og rammer for nasjonal suverenitet: Eit fullverdig demokrati krev full statleg suverenitet, hevdar Dahl og Tufte (1973) i eit klassisk verk om «size and democracy». Men kor mykje suverenitet er mogleg for ein småstat som Noreg? I ei verd dominert av stormakter med global rekkjevidde må ein småstat tilpasse seg – og ofte bøye av. Er då eit fullverdig demokrati mogleg? Vil ein småstat – ein sporv i tranedans med stormakter – makte å utvikle «systemkapasitet» nok til å imøtekomme dei krav og forventningar som samfunnsborgarane gir uttrykk for gjennom politiske val og andre demokratiske kanalar? Dersom ikkje blir «borgareffektivitet» meiningslaus. Suverenitet kan utleggjast i to retningar – negativ og positiv suverenitet. Negativ suverenitet inneber at folket er herre i eige hus, utan innblanding utanfrå, slik at folket har kontroll over styresmaktene, og styresmaktene kan føre den politikken som folket ønskjer. Det kan i praksis innebære fråvere av okkupasjon og diktat frå framande makter og kontroll over grensene. Positiv suverenitet inneber evne til å fremje nasjonale interesser overfor omverda, i utlandet. I dag er denne sida av suverenitetsverdien meir og meir viktig når nasjonale interesser inngår i eit europeisert og globalisert fellesskap.

I tranedansen med stormaktene var nøytralitetspolitikk den norske suverenitetsstrategien i mange år etter 1905. Etter andre verdskrigen blei dette svaret avløyst av ein alliansepolitikk gjennom NATO. Slutten på den kalde krigen har ført til omforming av det verdsstrategiske bildet som NATO var

1. Trekka frå den ny-liberale staten var mindre iaugefallande i Noreg enn i ein del andre land (Claes mfl. 2007).

grunna på. Er den norske alliansepolitikken framleis eit berekraftig svar? Er den under suppling eller avvikling?

Eit alternativt svar til alliansepolitikken har vakse fram gjennom EU – «pooling» eller samordning av statssuverenitetar. Noreg har to gonger sagt nei til EU-medlemskap, men tar likevel del i samordningspolitikken gjennom EØS-avtalen. EU blir ofte framstilt som eit fleirnivå-demokrati med samantvovne avgjerdsprosessar frå det nasjonale til det internasjonale EU-planet. Men fleirnivå-demokrati passar kanskje dårleg som karakteristikk av det norske samkvemmet med EU? Forholdet til EU inneber kanskje uttynning heller enn «pooling» av suverenitet?

Omkring menneskerettane har det vakse fram eit eige internasjonalt juridisk-politisk regime basert på internasjonale konvensjonar og eit særskilt avgjerdsorgan – menneskerettsdomstolen i Strasbourg. Menneskerettane er tatt inn i norsk rett gjennom at Noreg har signert dei aktuelle konvensjonane. Men menneskerettane er ikkje gitt ein gang for alle – dei er under stadig utvikling gjennom domstolsavgjerder i Strasbourg. Desse blir også til gjeldande rett i Noreg anten sakene gjeld norske statsborgarar eller borgarar frå andre land. Dermed blir norsk lov influert også av institusjonar utanfor Noreg. Menneskerettsdomstolen er ikkje berre ein kanal for einskildindivid til å få prøvd si sak endå ein gong. Strasbourg er også i ferd med å bli ein arena for omkampar for pressgrupper og aktivistar som har tapt på det nasjonale planet. Kva har det å seie for norsk suverenitetsutvikling?

Konstitusjonell utvikling: Den norske grunnlova er mellom dei eldste i Europa. Den er i røynda den eldste kontinuerlege grunnlova. Denne kontinuiteten kan te seg uventa på bakgrunn av ei nokså dramatisk politisk-sosial utvikling nasjonalt og i forholdet til omverda. I Europa elles er det heller vanleg at store sosiale og politiske omveltingar har vore følgd av nye grunnlover. Frankrike er eit godt eksempel. Er den norske kontinuiteten ein ferniss som dekkjer over endring og transformasjon? Kjem eventuelle endringar i stand gjennom tolkingsfleksibilitet eller nye paragrafar og formuleringar? Har kontinuiteten vore eit ankerfeste for demokratisk utvikling eller eit hinder?

I internasjonalt perspektiv har det norske politiske systemet utan tvil høg demokratisk kvalitet. I nyare tid har Noreg gjerne tatt på seg å lære bort demokrati og godt styresett, mellom anna gjennom dei utviklingsprogram landet har engasjert seg i, med blanda resultat. Men kor høg er eigentleg kvaliteten på det norske demokratiet når vi samanliknar oss med andre land, ikkje berre i global målestokk, men med andre stabile demokrati? Altså land som det er «naturleg å samanlikne oss med»? Korleis kjem det norske demokratiet ut når vi samanliknar det systematisk med demokratipraksis i andre land ved hjelp av meir fingraderte målestokkar? Og kva land kan vi eventuelt

lære noko av når det gjeld demokratisk styring? Dette er viktige spørsmål som denne boka gjev svara på.

Representasjon og deltaking: I eit representativt demokrati som det norske er politiske parti sentrale kanalar for deltaking og interesserepresentasjon «nedanfrå». Dei politiske partia har sjølv gått gjennom ei langvarig utvikling frå dei første partigrupperingane oppstod på 1860-talet, og til i dag, frå notabilitetsparti, til masseparti, til kartellparti. Andre utviklingslinjer kan også framhevast. I takt med den stendig meir omfattande velferdsstaten blir partia forventa å vere policy-leverandørar – produsentar av løysingar på stendig meir komplekse samfunnsproblem. Kva har slike forventningar å seie for det indre livet i partia? Står vi oppe i ei utvikling frå medlemsdrivne politiske verkstader til teknokratiske partisentrar for kunnskapseliten? Frå representasjon nedanfrå og opp til policy-høkring ovanfrå og ned? Den som prøver å svare på spørsmål i «veljar-guidane» som media gjerne presenterer til hjelp for veljarane før eit stortingsval, vil raskt oppdaga at det krevst omfattande kunnskap for å kunne ta vettug stilling til dei politiske alternativa som partia står for.

Kven er representert gjennom dei politiske partia? Dei politiske partia speglar av ei lang historisk utvikling av suksessive skiljelinjer i det norske politiske systemet, slik det er framstilt i klassiske teoriar om nasjonsbygging: Kulturelle skiljelinjer mellom landsdelar, skiljelinjer basert på samfunnsklassar og næringar, periferi mot sentrum, osv. Desse skiljelinjene gav grunnlag for framvekst av ein flora av parti, kvart med ein distinkt sosioøkonomisk basis. Partia visste kven dei representerte. Er desse skiljelinjene like klare i dag? Har partia like distinkte veljargrupper som før? Eller er veljargrunnlaget i ferd med å bli flytande og mangfaldig? Har det i så fall i neste omgang noko å seie for den politiske profilen? Prøver alle parti å bli «folkeparti» med tilbod av «godbitar» til alle, slik teorien om kartellpartiet seier?

Korleis står det til med interessa for politikk og den breiare politiske deltakinga? Medlemstalet i dei politiske partia har gått sterkt tilbake, og det same hender i dei tradisjonelle folkerørslene. Frammøtet ved lokalvala har gått ned. Er dette faresignal for demokratiet? Blir offisiell politikk meir og meir frikopla frå grasrota? Skulle ein vente *meir* deltaking i fritids- og kunnskaps-samfunnet, eller er det tvert imot ei naturleg utvikling i Velstands-Noreg? Eller er det slik at folkeleg samfunnsengasjement tar nye vegar? Og eventuelt utfaldar seg gjennom ny teknologi i den digitale tidsalderen?

Røysteretten er eit tilbod om deltaking i det politiske livet via røystesetelen. Denne retten fekk kvinnene først fullt ut i 1913. I europeisk målestokk var dette tidleg. Kva var vilkåra for denne sida av demokratiseringsprosessen i det norske samfunnet? Var bakgrunnen at kvinnerørsla var spesielt sterk i Noreg? Var leiarane dyktige koalisjonsbyggjarar? Var motkreftene veike? Korleis var

argumentasjons- og mobiliseringsstrategiane? Kva spor sette den kvinnelege røysteretten etter seg? Fekk den innverknad på sakene på dagsordenen? Fekk den meir langsiktige verknader for politiske institusjonar og system?

I eit liberalt demokrati spelar frie medium ei essensiell rolle som infrastruktur for meningsmangfald og politisk konkurranse. Og då skulle ein tru at jo friare og meir mangfaldige medium, jo betre ville det vere for demokratiet: Jo fleire meiningar vil komme til orde, og jo fleire samfunnsborgarar vil få ytre seg. Jo nærmare ville vi komme det diskursive demokratiet og den herredømmefrie dialogen. Fører den nye medieordenen til eit meir rasjonelt samfunn der styring byggjer på at det beste argumentet vinn fram, slik Jürgen Habermas har tenkt seg? Korleis ser realiteten ut i Noreg når det gjeld kontroll over media og innslepp av meiningar? Er media ein representativ kanal? Kanskje er digitale/sosiale medium *altfor* representative?

Styring og styringsverk: Eit effektivt styringsverk er eit berande element i den demokratiske styringskjeda frå folket via parlamentet til regjeringstora. Utan eit administrasjonsapparat til å setje i verk ein vedtatt politikk kan ikkje den demokratiske viljen realiserast. Med eit ineffektivt administrasjonsapparat blir politikken berre haltande gjennomført. Det slår tilbake på dei folkevalde og deira attval – i første omgang. I neste omgang kan ineffektivitet slå tilbake på det demokratiske systemet – det kan tape legitimitet, såkalla output-legitimitet. Difor er administrativ effektivitet nesten permanent på dagsordenen for regjeringane. I etterkant av Gjørsv-kommisjonen er det reist tvil om iverksettingsevna i det norske styringsverket. Svaret på kva som er vegen til effektivitet, har variert over tid. Sidan 1990-talet har målstyring, resultatmåling og fristilling blitt framheva som vegen å gå. Omkring dette konseptet er eit heilt styringsregime bygd opp. Det er omdiskutert kva gjennomslag regimet eigentleg har fått, og om det har halde dei løfte som er gitt. Er det svaret på styringsproblem i eit demokrati? Regimet er i seg sjølv politisk kontroversielt. Men kva er eventuelt alternativet?

Statsapparatet er organisert i ein departementsstruktur som er godt eigna til å ivareta omsynet til parlamentarisk ansvar og demokratisk ansvarleggjeing av statsrådene. Men kor veleigna er apparatet til å utforme og iverksetje politikk på tvers av departementsinndelinga? Tverrgåande oppgåver pressar meir og meir på i det moderne samfunnet. Det skapar handlingsproblem og samordningstrykk i statsapparatet. Korleis løyser apparatet slike problem? Kan dei i det heile løysast innanfor eit system som må prioritere det parlamentariske ministeransvaret høgt?

Kommunane er berebjelkar i det offentlege velferdssystemet. Personlege velferdstenester blir for det meste levert gjennom kommunesektoren – grunnskule, eldreomsorg, barnehagar, i tillegg til grunnleggjande infra-

struktur og kollektive tenester. Kommunane er iverksettingsorgan for staten og ein nasjonal vilje, men dei er også uttrykk for eit lokalt demokrati og skal realisere den lokale folkeviljen. Dei lokalt folkevalde prioriterer – for prioritere må dei – ut frå ein lokal horisont. Ikkje sjeldan drar den nasjonale og den lokale viljen i ulike retningar. Samordning mellom nasjonale og lokale prioriteringar er eit kritisk punkt i det norske systemet slik det er bygd opp med kommunane som viktige iverksettingsledd. Er det eigentleg rom for lokalt sjølvstyre innanfor ramma av dette systemet?

Inn i det tredje hundreåret etter grunnlovverket – kompromissdemokratiet

I eit kort omriss av funn og synspunkt frå dei følgjande kapitla i boka legg vi tre målestokkar til grunn for våre vurderingar av det norske demokratiet på terskelen til det tredje hundreåret etter grunnlovverket – den nasjonale suvereniteten, den politiske stabiliteten og den folkelege legitimiteten.

Nasjonal suverenitet gjeld ikkje berre om staten er godkjent innan systemet av statar, og om staten kan tryggje landegrensene og kontrollere tvangsmakta. Det gjeld òg i kva grad staten har innverknad på avgjerder i internasjonale fora som påverkar norske interesser. Slik norsk suverenitet er definert i § 1 i Grunnlova, rekk ikkje suvereniteten lenger i dag enn under unionen med Sverige 1814–1905, skriv Øyvind Østerud. Men i dag er det det internasjonale stats- og rettssystemet som set grensene. Avgjerder i domstolar utanfor Noreg gjev ei stendig utviding av suverenitetstapet utan at norske styresmakter kan påverke grunnlaget for avgjerdene, jamvel om norsk lovgeving og rettspraksis også kan møte rettkommen kritikk, slik Andreas Føllesdal peikar på. John Erik Fossum framhevar at EØS-avtalen inneber at Noreg i stort mon har overgitt suverenitet. På den andre sida er avtalen truleg det næraste ein kan komme eit stabilt kompromiss i norsk politikk. Ein har bytta suverenitetstapet mot at landbruk og ressursforvaltning ligg utanfor avtalen, med ei avgjerande vurdering bakom: fullt medlemskap i den europeiske unionen kan innebære at Noreg stendig tapar dragkampar der norske interesser er tungt inne. Når det gjeld den tryggingsspolitiske sida av suvereniteten, viser Janne Haaland Matlary at dei norske strategiane er ein balanse mellom multilateralisme via FN og andre internasjonale organisasjonar og klassisk småstatsbinding til ei stormakt, i etterkrigstida til USA; ein ferniss av idealisme løyner ikkje at når det kjem til stykket, tel NATO og USA meir enn FN for Noreg.

Småstaten Noreg har forsvart suvereniteten gjennom skjerming av ressursrikdommen, internasjonalt samarbeid og stormaktsgarantiar. Posisjonen er sårbar for skjerpa rivalisering mellom stormaktene.

Den politiske stabiliteten i Noreg er høg, og har vore det sidan mellomkrigstida. Reglane for fredeleg maktskifte blir respektert, det er ein rimeleg god balanse mellom institusjonell kontinuitet og fornying. Endringar i Grunnlova kan gjerast utan opprivande strid. Politisk opposisjon er ein sjølvsaft og akseptert del av dei politiske prosessane.

Grunnlova fungerer som ankerfeste for statslivet, ikkje gjennom å vere ei detaljert oppskrift for det politiske livet i staten, skriv Eivind Smith, men ved å fastsetje bindande rammer for politiske prosessar. Som konstituerande makt bind Stortinget også seg sjølv gjennom Grunnlova, til eit tilstrekkeleg fleirtal kan skapast for ei eventuell grunnlovsending. I ordinært lovarbeid er difor Stortinget bunde av Grunnlova, noko som er grunnlaget for domstolskontrollen med lover. Grunnlovsreglar kan ikkje setjast til side som «utidsmessige» utan formell grunnlovsending, slik det har vore tendensar til. Ei «rekonstitusjonalisering» av statslivet har funne stad.

Bjørn Erik Rasch og Iris Nguyễn-Duy viser at Grunnlova har vorte endra meir enn 300 gonger sidan 1814. Det alderdomlege språket i Grunnlova dekkjer kanskje over at det har vore både politiske vilje til og rom for endring og tilpassing. Men som Rasch og Nguyễn-Duy peikar på, er det i eit demokratisk perspektiv ikkje utan vidare greitt at endringane som regel går føre seg utan særleg offentleg merksemd og debatt ute i samfunnet. Det er ofte berre ein intern debatt i «den politiske klassen». Folket blir ikkje involvert eller høyrte direkte. I ein del andre land, til dømes Danmark, må grunnlovsendingar gjennom ei folkerøysting. Eller endringsframlegg må handsamast fleire gonger i nasjonalforsamlinga. I Noreg er det ikkje noko krav om folkerøysting (men Stortinget kan sjølvsaft velje å halde rådgivande folkerøysting, som i EU-saka). Og endringsframlegg blir handsama berre éin gong i Stortinget. Obligatoriske folkerøystingar er kanskje ikkje så realistisk i Noreg. Men med to gongers handsaming kunne kanskje opinionen bli meir mobilisert og meir engasjement vekkjast.

Kan Grunnlova og demokratiet forbetrast? I internasjonale målingar av demokratikvalitet kjem Noreg gjerne ut mellom dei aller beste. Ved bruk av meir fingraderte mål kan det likevel dukke opp problemstillinar og forbedringspotensial som kan vere verdt å diskutere nærmare, seier Carl Henrik Knutsen. *Democracy Barometer* har framheva at Grunnlova manglar garantiar for rettane til livssynsminoritetar, og stiller spørsmål ved kor uavhengig rettsystemet er. Det at røysteretten ikkje har same tyngde i alle valkrinsar (fylke), blir òg sett som problematisk. Og det er aukande skilnader mellom sosiale klassar i bruken av røysteretten og andre politiske kanalar, noko som igjen kan slå ut i skeiv fordeling av offentlege gode. Vidare har *Freedom House* peika på korrupsjonsfaren som ligg i at Noreg er globalt engasjert på ei rekkje råva-