

Sesjonens tema: Hvilken funksjon har byråkratiet i en tid der populistiske krefter får stadig større spillerom?

Embetsverkets plikt til å sikre faglighet og rettssikkerhet

1. Innledning

Populistiske krefter som utfordring for embetsverket i mange land. Også i etablerte demokratier med sterkt embetsverk og god rolleforståelse. Storbritannia og Brexit.

Her hjemme? Vi er ikke der. Hovedfortellingen her er at det fortsatt går bra. Vi har våre utfordringer. Vi har enkeltsaker. Men generelt går det ganske bra. Faglig sterkt embetsverk – og politisk ledelse som stort sett forstår og respekterer rollefordelingen. Behovet for oss mer å bevare – å sikre bevissthet og beredskap.

Det vi har: En løpende diskusjon om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Evig tema – men med utviklingstrekk – stadig nye utfordringer.

2. Utviklingstrekk i forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk i Norge

Gammelt tema. Siden 1884 eller før. Politisk ledelse av et politisk nøytralt embetsverk, om har som sin rolleforståelse og mandat at de skal sikre faglighet og profesjonalitet.

Motstridende rolleforventninger – lojalitet til statsråden vs. faglighet og politisk nøytralitet. Knut Dahl Jacobsens artikkel fra 1960 fortsatt minst like aktuell.

Iboende spenningsfelt. Strukturelt. Kan ikke løses. Må håndteres. Krever bevissthet. Krever balansegang. Og balansepunktet kan endre seg over tid. Utviklingstrekk.

Det store bildet – to utviklingstrekk de siste tiårene:

- (i) Overføring av forvaltningsoppgaver til ytre etater. Dels direktorater, dels andre varianter (nemnder, tilsyn m.m.). Styrker fagligheten. Til gjengjeld løpende diskusjoner om etatsstyring, om grad av faglig uavhengighet, etc.
- (ii) Styrking av embetsverket som «sekretariat» for statsråden – om enn «faglig» sekretariat (ikke politisk). Likevel: press på fagligheten og den politiske nøytraliteten – her mye av debatten har gått i nyere tid.

Områder som politiseres (men også områder som avpolitiseres og teknokratiseres). Kritikk av at embetsverket er for lite lojalt, og gir statsråden for mye motstand. Kritikk når embetsverket er for lojalt, og glir over mot partipolitisk virksomhet, og setter fagligheten til side for det politisk ønskede. Prinsippet om «passe motstand».

3. Grunnlaget for beskyttelse av embetsverkets faglighet

I Grunnloven i 1814: stillingsvernet i § 21. Uavsettligheten.

Iboende rolleforståelse. Byråkratiet som profesjonelt styringsverk. Internaliserte normer. Fagligheten i de profesjonene som jobber der. Jurister. Økonomer. Litt vanskeligere med statsvitere? Faglighet i de enkelte sektorene, med deres fagmiljøer.

De nye retningslinjene fra KMD (januar 2019) «*Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket*».

«Faglighet og faglig uavhengighet» nr. 4 på listen – men beskyttet av flere andre – særlig av nr. 1 om «lovlighet», nr. 2 om «sannhet» og nr. 5 om «partipolitisk nøytralitet».

Om kravet til lovlighet (og rettsikkerhet)

Om kravet til sannhet – her som intern sannhet (snakke sant til statsråden)

Om kravet til faglighet og faglig uavhengighet. Bruk av faglige standarder og metoder. Krav til utredning og prosess. Krav til å presentere argumenter for og imot – og alternativer. Plikt til å legge frem sitt faglige syn for politisk ledelse. Plikt til å sikre at ytre etaters faglige autonomi respekteres.

Om kravet til partipolitisk nøytralitet

4. Faglighetens grenser

Viktig å hegne om fagligheten. Men hva er «faglighet»? Hvor går grensen mellom «politikk» og «faglighet»? Hvor ofte er det motstrid mellom de to? Hvem skal kunne definere når det er motstrid? Hva med faglig uenighet?

Ulike fag – ulike grenser for faglighet. Jussen greiest? Samfunnsøkonomi? Sektorfaglighet – eksempler. Samferdsel (transportøkonomi m.m.). Arbeidsliv. Barn og familie. Landbruk og fiskeri. Forsvar. Helse og medisin.

Grenser for fagligheten. Økonomiske rammer – og behov for prioritering. Ideologi. Prinsipper. Politiske verdivalg. Interessemotsetninger. Kompromisser.

Krav til faglighet i embetsverket som krav til å vise det politiske handlingsrommet, innenfor faglig forsvarlige rammer. Særlig tydelig på noen områder (EØS o.a.).

Faglighet utad? Embetsverket som faglig deltager i den offentlige debatt. Utviklingstrekk. Prinsipper. Fallgruver. Behov.

5. Avslutning

Til forsvar for fagligheten. Hva er alternativet? Troen på faglighet. Troen på et profesjonelt byråkrati som er profesjonelt og tungt faglig basert – gjennom skiftende politiske (og populistiske) strømninger. Det faglig baserte og politisk nøytrale embetsverket som et av våre største komparative fortrinn.