

4. juli 2010

Tjo og hei – dette er staten!

Uformelle arbeidsformer vinner frem. Det svekker mulighetene for ansvarliggjøring.

Ikke mulig å fastslå hvem som tok avgjørelsen. Det er konklusjonen på en undersøkelse av beslutningen om massevaksinasjon av befolkningen mot svineinfluensaen som uteble. (Vaksinasjonen var faglig omstridt, men den siden av saken skal vi la ligge.) Den samme konklusjonen trakk Riksrevisjonen da den undersøkte en beslutningsprosess i Forsvarsdepartementet, det var ikke mulig å fastslå hvordan beslutningen ble tatt. Disse eksemplene peker mot et mer dyptgående trekk i utviklingen av vår statskikk.

Alle er enige om at offentlig makt skal utøves under ansvar. Det gjelder for politikere, og det gjelder for forvaltningene. Men så er spørsmålet hvordan ansvar og ansvarliggjøring skal sikres.

Åpenhet er medienes svar. Det ligger i tiden hos oss og i andre land at saksbehandlingen i offentlige organer i størst mulig grad bør være åpen for innsyn. Offentlighetsloven og den språklig begredelige "meroffentlighet" skal sikre dette. Loven setter relativt snevre grenser for hva som kan unndras offentlighet. Et viktig poeng er at postlistene – arkivjournalene – er offentlige, slik at interesserte kan se hvilke saksdokumenter som er registrert. Avslag på anmodninger om innsyn krever en begrunnelse. Isolert sett er Offentlighetsloven utvilsomt et viktig instrument for innsyn og ansvarliggjøring. Men i et videre perspektiv sikrer den på ingen måte et tilstrekkelig grunnlag for en demokratisk tilfredsstillende oppfølging av maktens veier.

Offentlighetsloven gir en begrenset adgang til å hindre innsyn i saker under behandling. Men denne reservasjonen er svak. Imidlertid kan ingen organisasjon, privat eller offentlig, drive sin saksutredning i full offentlighet. Det må være rom for interne prosesser hvor synspunkter og vurderinger prøves og overprøves på veien mot en avgjørelse, og hvor det sikres en betydelig tidsavstand før saksbehandlingen blir offentlig kjent. Etersom Offentlighetsloven ikke ivaretar slike hensyn, har konsekvensen blitt en praksis hvor sentrale dokumenter i saksbehandlingen ikke journalføres eller arkiveres i det hele tatt. Dette er ingen seier for sporbarheten av beslutninger.

Andre forhold trekker i samme retning. I de senere år har det utviklet seg praksis for politisk styring i departementer og delvis også etatene gjennom uformelle "politiske signaler". Rundt statsministeren og de 19 statsrådene befinner det seg for tiden 46 statssekretærer og 20 politiske rådgivere som alle oppfattes å ha fullmakt til å formidle politiske føringer på nær

sagt alle nivåer i det løpende arbeidet. Dette undergraver naturligvis den formelle organisasjonsstrukturen i departementene, men det er et annet tema. Poenget her er at disse "signalene" ikke nedtegnes og arkiveres. Ingen sporbarhet her heller.

Den største utfordringen mot den demokratiske forestillingen om makt under ansvar, og ansvarliggjøring gjennom sporbarhet av beslutninger kommer fra teknologien. Epost, Twitter, sms og den stadige tilgjengeligheten på mobilen har ledet til at personlige og offisielle funksjoner forblendes. Underhåndsdrøftelser er ikke noe nytt, men det nye er at slike former synes å fortrenge den skriftlige og sporbare saksbehandlingen. Da landets største bank hadde behov for særbehandling i milliardklassen ble det avklart mellom banksjefen og statsministeren per sms. At de to også står i nært personlig forhold til hverandre forsterker inntrykket av uformell saksbehandling på topp-planet. Hastverk hadde man også da det gjaldt å innlede krigshandlinger i Libya. Telefonkontakt på regjeringsplan var nok.

Den tradisjonelle skriftlige saksbehandlingen basert på journalførte dokumenter sikret sporbarhet, men den er altså under sterkt press fra krav om åpenhet, uformell politisering av saksbehandlingen og uformelle kommunikasjonsformer. Ettersom i hvert fall den første og den siste av disse trendene ikke lar seg reversere, blir spørsmålet om noe kan gjøres for å styrke bevisstheten om reelt ansvar i det offentlige styre, i en kultur som fremmer det personlige og kjappe i uformelle maktstrukturer fremfor saklig prøvning og formaliserte beslutninger. Svaret er ikke opplagt. Vi får tenke på det. Riksrevisjonen også.

5