

Uavhengighet og sektortilknytning i vitenskapelig rådgivning til departementer og regjering

Innlegg på debattmøte om Science Advice i Norge 21. november 2019

av Inger-Johanne Sand, professor ved institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

1. Innledning – oversikt over ulike modeller for vitenskapelig rådgivning til myndighetene

For lovgivere så vel som den offentlige forvaltning er vitenskapelig baserte kunnskaper en sentral og avgjørende del av grunnlaget for den virksomhet som utøves, og de beslutninger som tas. Det gjelder for politikktutvikling, lovgivning, budsjetter, anvendelse av lovene og all annen forvaltningsvirksomhet. Faglig og vitenskapelig utredning av områder som det skal fattes beslutninger om, er en fast og ordinær del av grunnlaget for regjeringens og departementenes arbeid. Vitenskapelig eller faglig rådgivning kan gis av faglig ekspertise internt i departementene og av en lang rekke andre institusjoner og forskere. Det gis av fast ansatte i departementene, av andre forvaltningsorganer, av forskere ansatt ved universitet og ulike forskningsinstitutt og av ulike utrednings- og konsultantselskaper. Graden av vitenskapelig uavhengighet, autonomi og avstand til de politiske beslutningene varierer.

Departementene og regjeringen får først og fremst faglige råd hos de ansatte i departementene. Hva slags faglig kompetanse de ulike departementene har internt, og hvilke mer utpreget faglige avdelinger som finnes, har variert over tid og avhengig av hvordan behovet for mer utpreget faglige avdelinger i departementene har vært definert.¹ På noen områder er det behov for det som kan betegnes som rene fagavdelinger, som for eksempel lovavdelingen i Justisdepartementet. I andre tilfeller kan det være en betydelig faglig kompetanse i departementet, men der arbeidet likevel preges av en tett interaksjon mellom politisk-strategiske og faglige sider ved oppgavene. Det gjelder ikke nødvendigvis hos den enkelte ansatte, men i avdelingene. Regjering og statsråder skal kunne innhente en betydelig grad av

1. NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, kap. 3.5–3.6, se 3.6.4.

faglig rådgivning hos departementenes egne ansatte. Samtidig vet vi at faglig ansatte i departementene kan være preget av de politiske og strategiske oppgavene som de har, i deres faglige arbeid.² Det kan være vanskelig å vurdere hvordan og i hvor stor grad det faglige arbeidet som gjøres i departementene er påvirket av den politiske kontekst som de arbeider i, og de politiske instruksjoner som gis.³

Den andre enden av skalaen med hensyn til mulighetene for uavhengig vitenskapelig rådgivning er den kompetansen som universitetene og deres ansatte har, basert på deres grunnleggende, tradisjonsbaserte og lovgitte faglige autonomi.⁴ Universitetsansatte forskere skal ivareta en vitenskapelig autonomi basert på prinsippene om faglig og akademisk frihet og kravene om anvendelse av vitenskapelige metoder. Regjering og departementer kan bruke den vitenskapelig baserte innsikt som er utviklet, og eventuelt publisert av universitetsforskere. I tillegg til universitetene er det en rekke forskningsinstitutter som har ulike former for finansiering og tilknytning til institusjoner utenfor forskningen. Noen forskningsinstitutter har finansiering fra kilder som gjør det mulig med en stor grad av autonomi og forskningsfrihet. Departementene gir grunnbevilgninger, av noe varierende størrelse, til noen sektorinstitutter som har til oppgave å forske på bestemte samfunnsområder. De må søke ytterligere finansiering fra Forskningsrådet, departementene eller andre. Regjering og departement kan be om nærmere avgrensede utredninger fra universitetsmiljøer og andre forskningsinstitutter. I dag settes slike oppdrag ofte ut på konkurransebaserte anbud.

Forskningsrådet er en svært viktig del av regjeringens forskningspolitikk. Det skal både gi bevilgninger til det som kan betegnes som grunnforskning og til forskningsprogrammer av ulik art som har en mer anvendt profil. Forskningsrådets forskningsprogrammer kan være viktige forskningspolitiske virkemidler med hensyn til å få utredet spørsmål på områder som mer allment eller mer spesifikt oppfattes som politisk sentrale. Det er en viktig diskusjon her med hensyn til i hvilket omfang Forskningsrådet bør være lydhør for politiske signaler om valg av satsningsområder og programmer eller opptre mer autonomt. I et visst omfang instrueres det her via tildelingsbrev eller andre dokumenter.

Staten har i tillegg til departementene og de ordinære forvaltningsorganene en rekke forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som har be-

2. J.P. Olsen og J.G. March, *Rediscovering Institutions*, London: Free Press, 1989, kap. 3. Rune Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo: Pax, 2001.
3. Inger-Johanne Sand, *Styring av kompleksitet*, Bergen: Fagbokforlaget, 1996, kap. 8.2, 13.4, 14.4–14.6.
4. Ot.prp.nr. 79 (2003–2004), kap. 3.3.

stemte faglige eller sektorpolitiske mandater.⁵ Noen få forvaltningsorganer er gitt en lovbestemt uavhengighet. Det gir en formelt sett sikrere form for autonomi. Andre har en faglig uavhengighet som følger som en forutsetning for den oppgaven de er gitt, og som ellers kan være bekreftet i bevilgningsbrev, forskrift eller på annen måte. Noen slike er betegnet som forskningsinstitutter. Flere av disse kombinerer en strengt faglig og vitenskapelig basert oppgave med at de også skal bistå myndighetene med leveranser av data og forskning på viktige strategiske eller samfunnspolitiske områder. Deres formelle organisering kan variere avhengig av hva slags samfunnsområde og kunnskaper mandatet deres gjelder, og omstendighetene når de ble opprettet. Dette gjelder Statistisk Sentralbyrå, Meteorologisk institutt, Havforskningsinstituttet og flere andre. De tre nevnte innhenter data og driver forskning på strategisk viktige samfunnsområder der høy kvalitet på de data som innhentes har en særlig stor betydning. Det er en viktig del av bakgrunnen for at de er statlig finansierte og organiserte samtidig som de har en faglig autonomi. Se nærmere om organiseringen av disse nedenfor.

En annen måte for regjeringen å opprette særlig faglige organer på er å bruke oppnevnte råd. Et av de beste eksemplene på det i dag er Bioteknologirådet. Det består av et visst antall oppnevnte faglige eksperter eller personer med en særlig samfunnsbakgrunn, og det er et mindre sekretariat knyttet til rådet. Det har en lovbestemt rådgivende funksjon overfor regjeringen på et særlig komplekst område der vitenskapelig utvikling, politikk og etikk støter sammen på en måte som kan være vanskelig å overskue.

En annen måte for regjeringen og departementene å søke om vitenskapelige råd på er å oppnevne utvalg eller kommisjoner med faglige eksperter eventuelt sammen med politikere eller andre med innsikt i de aktuelle tema. Utredninger fra slike utvalg resulterer vanligvis i en NOU som danner grunnlaget for departementenes videre arbeid med sakene. Bruk av offentlige utvalg og NOUer er en viktig måte for regjering og departementer til å skaffe seg faglige og vitenskapelige råd ut over egne rekker. Samtidig fungerer de som viktige diskusjonsarenaer og kan danne grunnlag for konsensus på viktige fag- og politikkområder. En NOU tillegges normalt en relativt høy faglig eller politisk autoritet, men har varierende grader av faglig eller politisk tyngdepunkt.

Offentlige myndigheter innhenter ofte faglige råd og utredninger fra ulike private utrednings- og konsultantselskaper. Dette er kunnskapsbaserte bedrifter som også drives kommersielt, og som normalt ikke utøver forskning selv.

5. NOU 1989: 5, kap. 5.2.4, 7.4.2; NOU 2003: 34 Mellom stat og marked, kap. 2.3–2.4; Sand, 1996, kap8.2.

Det vil ofte være faglige dialoger mellom ulike fagmiljø som kan ha svært ulike institusjonelle plasseringer, om faglige metoder. Fagmiljø i departementene, i ulike organisasjoner, forskningsinstitutter, universitet og andre kan være i dialog om både faglig innhold og metoder. Både departementenes forskningsbidrag og Forskningsrådets programområder kan preges av politiske prioriteringer om hva det bør forskes på. Regjering og departementer vil søke råd og sette ut oppdrag til de ulike organisasjonsformene som er nevnt ovenfor. Hvordan forskningen påvirkes av slike oppdrag, er det vanskelig å ha sikre meninger om. Oppdragsforskning kan være problematisk, men forskningen skal også bidra til samfunnet og være lydhør for behov for forskning.

2. Bakgrunn

Allerede på 1800-tallet da departementene/ministeriene ble opprettet og utviklet var det viktige diskusjoner om *hva slags utdanning embetsverket* burde ha: juridisk eller sektor-faglig.⁶ Man trakk i stor grad på kunnskaper utenfra på de ulike felt som Norge hadde behov for å utvikle, som *landbruk, skogbruk, næringspolitikk, samferdsel, energi*. Embetsverket ble likevel mer juridisk enn sektorfaglig. Likevel var kunnskaps- og erfaringsbasering, fra andre land, sentralt i utviklingen av både lover og den offentlige forvaltning. Denne utviklingen tiltok på 1930-tallet med utviklingen av en mer omfattende velferds-, arbeids- og skolelovgivning, og ble stadig sterkere i etterkrigstiden med en mer kunnskapsbasert stat på 50- og 60-tallet. Skolelovgivning, velferd, helse sto sentralt. Mens juristene vant en del av profesjonskampen i departementene på 1800-tallet, øker samfunnsvitere og økonomer sin andel i etterkrigstiden.⁷ Det har nok vært store variasjoner med hensyn til hva slags type fagavdelinger departementene har hatt, og hva slags fagtradisjoner de springer ut av. Her er det ulike historiske og situasjonsbestemte forklaringer.

Økonomisk lovgivning er åpenbart kombinasjoner av politikk og faglige fundamenter. Finansdepartementet var klart faglig orientert i etterkrigstiden og fremover. Både i Norge og andre land var etterkrigstiden en særlig utfordring med rasjonering og oppbygning etter krigen, og med en betydelig innflytelse fra keynesiansk og annen økonomisk planleggingsteori.⁸ Behovet for bidrag fra sterke fagmiljøer var betydelig. Finansdepartementet var i

6. Per Maurseth, *Sentraladministrasjonens historie, bind I, 1814–1844*, Oslo: Universitetsforlaget, kap. VIII; Edgeir Benum, *Sentraladministrasjonens historie, bind II, 1845–1884*, Oslo: Universitetsforlaget, kap. I og III.

7. Slagstad, 2001, kap. III, avsnitt 5–6.

8. Einar Lie, *Ambisjon og tradisjon*, Finansdepartementet 1945–1965, Oslo: Universitetsforlaget, 1995.

etterkrigstiden sterkt knyttet til SSB, Sosialøkonomisk institutt ved UiO og Norges Bank. Keynesiansk sosialøkonomiskbasert politikk sto sentralt og ble utviklet i en tett interaksjon mellom akademiske miljø og myndighetene. Sosialøkonomene fra Blindern utøvde en sterk innflytelse på utviklingen av den økonomiske politikk i Finansdepartementet. Kunnskapsbaseringen var sentral i Utdannings- og Helsedepartementene fra 1950-tallet og fremover. Da Miljøverndepartementet ble opprettet på 1970-tallet, ble politikk og lovgivning utviklet på en kunnskapsbasert, men også politisk måte.

Kunnskapsbaseringen som en måte å utvikle offentlig forvaltning på har vært sentral, men det kan nok legges til grunn at det har vært innhentet Science Advice på mange forskjellige måter. Rekruttering av fagpersonale med sektor-relevant utdanning er et første trinn. Rune Slagstad har beskrevet utviklingen av Helsedirektoratet og Kirke- og undervisningsdepartementet i etterkrigstiden med stor vekt på faglig baserte bidrag.⁹ Finansdepartementet er et annet eksempel på et departement der fag og politikk har vært utviklet i en tett interaksjon. Flere departementsavdelinger har vært tett på forskning.

3. Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Det har over tid vært opprettet en rekke spesialiserte faginstanser under departementene med ulike grader av selvstendighet i den formelle organiseringen og med hensyn til styringsretten over det faglige innholdet. De fleste har vært organisert som forvaltningsorganer med særskilte, men varierende fullmakter. Den faglige uavhengigheten kan være lovfestet eller vist til i forskrift, tildelingsbrev eller andre instruksjer. Spesialiserte forvaltningsorganer kan ha flere typer av oppgaver: – å innhente, registrere og forske på data på bestemte områder av særlig stor strategisk, samfunnsmessig og politisk betydning, – å utvikle kunnskaper om det norske samfunn på bestemte områder, – å anvende lovgivning på spesialiserte felt, – å ta vare på nasjonale historiske og kulturelle gjenstander, arkiver og ressurser. Det er en betydelig variasjon i måten offentlige organer med stor faglig autonomi er organisert på. Det er også en stor variasjon i virksomhetenes betydning for politisk demokratisk styring. I denne sammenhengen kan bare noen få eksempler beskrives og analyseres nærmere. Statistisk Sentralbyrå, Meteorologisk institutt og Havforskningsinstituttet er alle *forvaltningsorganer med særskilte fullmakter*, men utformet på ulike måter. Bioteknologirådet er *et frittstående råd* med faglige eksperter som skal fungere som en rådgiver for myndighetene på sitt område. I det følgende skal Statistisk Sentralbyrå (SSB) brukes

9. Rune Slagstad, 1996, kap. III, avsn. 5–6.

som det mest utfyllende eksempel fordi det her har vært nylige lovendringer og debatt knyttet til forholdet mellom faglig uavhengighet og instruksjon fra departementet.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har et lovbestemt oppdrag om å «fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk gjennom regler for innsamling og bruk av opplysninger til statistiske formål ...», statistikklovens § 1, lov av 16.06.1989, nr. 54, jf. ny lov av 21.06.2019 nr. 32, men der få regler er trådt i kraft foreløpig.¹⁰ SSB produserer «offisiell statistikk» og har også et ansvar for å samordne statistikk som lages av andre forvaltningsorganer. SSB er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Finansdepartementet og lovfestet i statistikkloven. Det følger av 1989-lovens § 4–1 og av 2019-lovens § 18 at SSB er faglig uavhengig. I 1989-loven presiseres det at SSB er underlagt departementet. I 2019-loven presiseres det at SSB er faglig uavhengig når det utfører sine oppgaver, men Kongen i statsråd kan vedta et statistikk-program, § 4, ikke ikrafttrådt pr 01.01.2020. SSB ledes av en direktør som oppnevnes av Kongen i statsråd.¹¹ Fra 01.01.2020 skal SSB ikke ha et styre, men et råd, se nedenfor. Kongen kan gi forskrift eller instruks om arbeidsoppgavene, innenfor rammene av lovens bestemmelser om faglig uavhengighet. Styret har tidligere behandlet strategier, overordnet virksomhetsplan og budsjett. Rådet skal gi direktøren råd i faglige og viktige saker.

Byråets oppgaver er nærmere beskrevet i lovens § 3–1. I tillegg til at byrået skal utarbeide, spre og samordne offisiell statistikk, skal det utvikle statistiske metoder og bruke statistikken til analyse og forskning og ha ansvar for internasjonalt statistiksamarbeid. Dette er oppgaver som forutsetter en faglig uavhengighet for SSB også i praksis. Offisiell statistikk har en stor samfunnsmessig betydning for sikkerhet, planlegging og styring både for offentlige myndigheter og private aktører, og det er avgjørende at statistikken ivaretar krav til objektivitet og pålitelighet.

SSB finansieres av staten og mottar hvert år et tildelingsbrev som også kan brukes til å instruere byrået med hensyn til de økonomiske rammene for virksomheten. Den faglige virksomhetens uavhengighet er sikret gjennom loven. Det må antas at den omfatter anvendelse og utvikling av all statistisk metode, formene for utarbeidelsen av statistikker og vurderinger av det som faglig sett må antas å være et slikt byrås kjerneoppgaver. Det må antas at byrået i tillegg til dette kan instrueres av departementet om å

10. Den nye loven, 21.06.2019 nr. 32, § 6 om samordning av offisiell statistikk trådte i kraft 01.11.2019, og § 19 om Rådet for SSB trer i kraft 01.01.2020 og avløser samtidig §§ 4–1 og 4–2 om SSBs ledelse i loven av 1989.

11. 1989-lovens § 4–2 (2), og 2019-lovens §§ 18 og 19.

produsere bestemte statistikker så lenge det er i samsvar med de faglige standarder, og de nødvendige midler bevilges. Her kan det være uenighet om hvor grensene skal gå for hva det kan instrueres om.

Det er som nevnt ovenfor vedtatt en ny statistikklov der bare §§ 6 og 19 er trådt i kraft pr.01.01.2020, og som inneholder noen nye nyanser.¹² En del av bakgrunnen for den nye loven er en ny EU-forordning, (EU) nr. 2015/759, som gir en tydeligere presisering av statistiske sentralbyråers faglige uavhengighet og en presisering av kravene til faglighet. Ifølge forordningens art. 5a nr. 2 a)–d) skal lederen av det statistiske kontor ha eneansvar for å fastlegge prosesser, statistiske metoder, standarder og prosedyrer mv. og ha ansvaret for de nasjonale statistiske kontorens aktiviteter. Det betyr at dette ansvaret ikke kan deles med et styre.¹³ Ifølge art. 5a nr. 2 c) skal lederne handle uavhengig i utførelsen av sine oppgaver, og verken søke eller motta instruks fra noen regjering eller andre institusjoner, organer, kontorer eller enheter.

I det nye forslaget til statistikklov er forordningen fulgt opp ved en presisering av at SSB skal være faglig uavhengig i utførelsen av sine oppgaver i § 18 (1), og at SSB skal ledes av en administrerende direktør som ansettes av Kongen i statsråd for seks år av gangen, § 18 (2).¹⁴ SSB skal ikke ha et styre etter den nye loven, men et råd med syv medlemmer som også oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Rådet skal være bredt sammensatt og uavhengig.¹⁵ Det skal gi råd når direktøren ber om det og av eget tiltak. Rådet skal avlegge en årlig rapport til departementet som også kan be om råd i andre saker. Dette innebærer at direktøren vil ha ansvaret for virksomheten overfor departementet alene, i samsvar med EU-forordningen art. 5a nr. 2 a). Rådet har en bare rådgivende funksjon, men det har plikt til å gi råd og skal også rapportere til departementet.

SSBs oppgaver og de faglige standarder de skal utøves i henhold til, er nærmere presisert i den nye loven, se §§ 1 og 5, enn de er i eksisterende lov. SSB skal ved utarbeidelse av offisiell statistikk bidra til «allmenn folkeopplysning, understøtte analyser, forskning, beslutningstaking og samfunnsdebatt», den nye lovens § 1.¹⁶ I den nye lovens § 5 (1) er det tatt med en presisering av de metodiske kravene: «Offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig, upartisk, objektivt, pålitelig og kostnadseffektiv måte».¹⁷ Disse kravene er allerede og har vært en del

12. NOU 2018: 7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå, Prop.72 LS (2018-2019).

13. Prp. 72 LS (2018–2019), kap. 8.

14. Prop. 72 LS kap. 7.3.–7.4.; NOU 2018: 7, kap.11.2.1, 11.5.1–11.5.4.

15. Prop. 72 LS kap. 7.4.4.

16. Prop. 72 LS, kap. 3, særlig 3.1.1–3.1.4.

17. Prop. 72 LS, kap. 3.2.4., 3.3.4.

av byråets praksis og i samsvar med internasjonale faglige normer, men ikke tidligere vært nevnt i loven. I tillegg skal statistikk ifølge § 5 (2) være «relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig, og klar, sammenlignbar og sammenhengende». Dette refererer til europeiske og internasjonale standarder for innhenting og behandling av data.

SSB skal utvikle og utarbeide offisiell statistikk som det er behov for til offentlige formål som politisk styring og planlegging, folkeopplysning og allmenn samfunnsdebatt. I den nye lovens § 4 står det eksplisitt at Kongen i statsråd skal vedta et flerårig nasjonalt program for offisiell statistikk. Det må antas at SSB gir råd om dette i forkant, se §§ 18 og 19 (2), med utgangspunkt i byråets faglige uavhengighet og kompetanse. Det metodiske arbeidet med utarbeidelse av statistikk skal skje på faglige premisser. SSB skal både utvikle statistikk selv og samordne all offisiell statistikk, den nye lovens § 6.

SSB skal også utvikle analyser og forskning basert på statistikk, § 17 (2).¹⁸ Det må legges til grunn at kravene til objektivitet og uavhengighet som direkte gjelder utarbeidelsen av statistikk også må gjelde for forskningen. Samtidig må det antas at det fortsatt vil være mulig for Finansdepartementet og andre offentlige myndigheter å be om at ytterligere forskningsoppdrag når det gis et finansielt grunnlag og ikke står i strid med byråets utførelse av kjerneoppgaver.

I forarbeidene til den nye loven er det en utførlig drøfting av hvordan SSBs faglige uavhengighet skal forstås og praktiseres.¹⁹ Byrådet skal være faglig uavhengig, jf. § 18 (1), men Kongen i statsråd skal vedta flerårige statistikkprogram. Regjeringen kan dermed vedta hvilke statistikker som skal produseres. Det må likevel forutsettes at det er faglig dialog om dette. Forarbeidene presiserer samtidig at SSB ikke kan instrueres med hensyn til hvordan statistikk utarbeides, utvikles eller formidles. I proposisjonen mener departementet at byrådet må kunne instrueres om modellvalget ved utarbeidelsen av bestemte statistikker når det er nødvendig for å sikre sammenligninger med andre land.²⁰ Det kan være et legitimt hensyn for å frembringe statistikk som er viktig for samfunnsplanleggingen internt og for sammenligninger med andre land. Samtidig kan modellvalget komme nær valg av metode og dermed berøre byråets faglige uavhengighet. Statistikklovutvalget mente i NOU 2018: 7 at byrådet ikke bør kunne instrueres med hensyn til metodevalg ved utarbeidelsen av statistikker. Faglig uavhengighet ansees likevel forenlig med at regjering og departement kan vedta statistikkprogram og be om bestemte statistikker.²¹ Departementet sier i proposisjonen

18. Prop. 72 LS, kap. 3.4.

19. Prop. 72 LS, kap. 7.3.6.1–7.3.6.2.

20. Prop. 72 LS (2018–2019), kap. 7.3.6.2.

at SSB ikke skal kunne instrueres med hensyn til hvordan statistikk utarbeides, utvikles eller formidles, men at det instrueres om modellvalg.²² Det er en komplisert balanse å trekke mellom betydningen av byråets lovfestede faglige uavhengighet og den faglige kvalitet det skal sikre, og de instruksjoner som er nødvendige for at byrået skal utarbeide statistikker regjering og departement ber om, og som har samfunnsmessig betydning. Offisielle statistikker er helt avhengige av pålitelighet, objektivitet og faglig uavhengighet for at de skal holde den nødvendige høye kvalitet for samfunnsplanlegging og for sammenligninger med andre lands statistikk.

SSB skal i tillegg til å utarbeide statistikker også kunne utføre *forskning og analyse*, som hittil, lovforslagets § 17 (2). Den faglige uavhengigheten og kravet til objektivitet må gjelde også ved forskning og analyse av statistikker. Både statistikklovutvalget og departementet mener at byrået i tillegg må kunne pålegges å utføre bestemte forsknings- og analyseoppgaver, og at det kan inkludere pålegg om bruk av særskilte modeller eller overordnede metodevalg.²³ SSB er skeptisk til i hvilket omfang dette bør skje. Det må uansett være åpenhet om slik oppdrag, og SSB må alltid kunne gi råd om valg av metode og modeller.

I NOU 2018: 7 er det en kort beskrivelse av det historiske forløpet for SSB og hva de har gjort også ved å kjøre store modeller for Finansdepartementet. MODIS ble tatt i bruk 1961, og nye modeller ble utviklet og brukt som sentrale grunnlag for den økonomiske politikken. Skatt, trygd, ressursregnskap har vært utviklet med grunnlag i dette. Konjunktur-rapporter har vært viktige. SSB har etter dette to typer av oppgaver. Den ene er statistikk og utvikling av metode for det. Den andre er forskning basert på statistikk som bidrar til samfunnsplanlegging og -utvikling. SSB har tradisjonelt kjørt store samfunnsøkonomiske modell-analyser for Finansdepartementet og regjeringen som brukes i arbeidet med stats- og nasjonalbudsjett. Her er det ikke bare nøkkeltall, men også dynamikker som er utviklet og analysert. SSB har vært instruert om å konsentrere seg om økonomiske problemstillinger herunder statistikk og modellbaserte analyser av norsk økonomi. Dette regnes som kjerneoppgavene. Flere andre lands tilsvarende byråer driver ikke med forskning, men noen gjør det. Forskning tett knyttet til statistikk kan gi verdifull innsikt og har vært sentral for samfunnsplanlegging.

Kvalitetskontroll av forskning skjer i dag på flere måter. Publisering i internasjonale peer-reviewed tidsskrifter er én måte å måle kvalitet på, men ikke den eneste. Den faglige debatt og evaluering skjer i mange ulike fora.

21. NOU 2018: 7, kap. 11.5.2.

22. Prop. 72 LS (2018-2019), kap. 7.3.6.1.

23. Prop. 72 LS kap. 7.3.6.2.

Hva som er samfunnsrelevant forskning kan variere fra land til land på grunn av samfunnsmessige variasjoner.²⁴ Det vil være faglige dialoger mellom de ulike institusjoner som bidrar til økonomisk statistikk og forskning, om metode og faglig utvikling. Det er ikke nødvendigvis én gullstandard. Diskusjonene om hva slags forskning SSB bør foreta, vil foregå i faglige dialoger. SSBs forskning skal være relevant for utviklingen av norsk økonomisk politikk. Det er ikke gitt at kriterier som gis gjennom peer-reviewing i internasjonale tidsskrifter skal være de eneste eller de viktigste faglige kriterier for å vurdere den forskningen som gjøres.

Meteorologisk institutt er organisert som et forvaltningsorgan med særlige fullmakter. Det er underlagt klima- og miljøverndepartementet med vedtekter fastsatt ved kongelig resolusjon. Instituttet ledes av et styre som oppnevnes av departementet, og den daglige ledelse forestås av en direktør som er ansatt av styret. Instituttet har ansvaret for den offentlige meteorologiske tjeneste i Norge for både sivile og militære formål. Det skal utarbeide værvarsler, studere klimaer i Norge, innhente meteorologiske data i Norge, Svalbard og nærområdene samt drive med forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til dette. Instituttet får årlige tildelingsbrev fra departementet som fastsetter de økonomiske rammene. Her kan konkrete oppgaver presiseres.

Instituttet skal arbeide både for statlige myndigheter og for næringsliv, andre institusjoner og allmennheten. Styret fastsetter ellers hovedlinjene for instituttets arbeid, årsplan og forslag til budsjett. Prinsipielle spørsmål av politisk art kan legges frem for departementet. Instituttet er et forvaltningsorgan og kan i prinsippet instrueres. Instruksjon er ikke avskåret ved lov, men virksomheten er av en faglig svært spesialisert art som gjør instruksjoner av de metodiske aspekter ved arbeidet lite praktisk. Formålet med virksomheten er innhenting av empirisk og vitenskapelig baserte meteorologiske data og utarbeiding av analyser basert på dette. Oppfyllelse av et slikt formål forutsetter faglig uavhengighet. Faglig forsvarlig arbeid er nødvendig for å bidra til den samfunnssikkerhet som vær- og klimameldinger skal bidra til. Dette gjelder både de daglige værvarsler og forskning knyttet til vær- og klimadata. Når et forvaltningsorgan har et styre, forventes det i tillegg at instruksjonsmyndigheten i det vesentlige skjer gjennom tildelingsbrevet. Det kan løpende bevilges til nye arbeidsoppgaver eller prosjekter.

Havforskningsinstituttet er også et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet og statlig fi-

24. NOU 2018: 7, s. 115.

nansiert for omtrent halvparten av sin forskning. Instituttet er tillagt viktige samfunnsoppgaver idet det skal innhente data om havet og livet i havet og drive forskning. Det skal bidra til at ressursene i havet kan anvendes på en bærekraftig måte. Instituttet skal være en nøytral kunnskapsleverandør som skal arbeide både nasjonalt og internasjonalt. Arbeidet skal bygge på faglig integritet. Instituttet ledes av en direktør som oppnevnes av statlige myndigheter. Her er det ikke et styre, men at råd med faglige eksperter, også noen med internasjonal bakgrunn, oppnevnt av departementet. Det skal gi råd om den strategiske utvikling av instituttets forskning og om kvalitetsindikatorer, samt om internasjonalt samarbeid. Instituttet er sekretariat for rådet og direktøren deltar på møtene. Departementet kan instruere gjennom det årlige tildelingsbrevet og ellers for den statlig finansierte delen av virksomheten. Det gjelder likevel her som for Meteorologisk institutt at formålet med virksomheten forutsetter faglig uavhengighet. Innhenting av data og forskning for å ivareta samfunnssikkerhet, miljø og bærekraftig utvikling for havområdene og bidrag til matvaresikkerhet, er sentrale deler av formålet.

Norsk Polarinstitutt er et direktorat under Klima- og miljødepartementet. Instituttet er den sentrale statlige institusjon for kartlegging og gjennomføring av vitenskapelige undersøkelser i polarområdene og en rådgiver for statlige myndigheter når det gjelder forvaltningen av polarområdene og de miljøspørsmål som oppstår. Det er dermed kunnskapsinnhenting på et vitenskapelig grunnlag som er instituttets fremste oppgave. Samtidig skal det gi råd til myndighetene om de mest miljømessig sårbare områdene i Norge og i Norges geografiske nærhet. Instituttet kartlegger og er til stede i Arktis og Antarktis. Det driver forskningsbaser, gjennomfører ekspedisjoner og er eier av forskningsfartøyet «Kronprins Haakon». Instituttet er miljømyndighet for Bouvetøya og for norsk aktivitet i Antarktis.

Bioteknologirådet er et rådgivende og frittstående råd som er oppnevnt av regjeringen, og er hjemlet i bioteknologi- og genteknologi-lovene.²⁵ For tiden har rådet 15 medlemmer oppnevnt for fire år. Medlemmene er oppnevnt på grunnlag av bioteknologisk, rettslig, etisk eller annen relevant ekspertise eller annen kompetanse om samfunnsspørsmål. Rådet skal holde minst fire åpne møter i året. Det skal gi råd til og være høringsinstans for regjeringen. Rådet er frittstående og gir råd med grunnlag i sin faglige kompetanse. Det er ikke myndighetsutøvende og kan derfor heller ikke instrueres av myndighetene. Det er den faglige og uavhengige rådgivningen som er rådets formål og funksjon. Det er et mindre sekretariat med en direktør

25. Bioteknologiloven, lov av 05.12.2003 nr.100; Genteknologiloven, lov av 02.04.1993 nr. 38. |

knyttet til rådet. Rådet er plassert under Helsedepartementet og får finansiering gjennom tildelingsbrev derfra.

Rådet har som oppgave å vurdere og drøfte prinsipielle eller generelle spørsmål knyttet til bioteknologi og genteknologi, herunder samfunnsmessige og etiske spørsmål. Det skal være høringsinstans for norske myndigheter i spørsmål knyttet til moderne bioteknologi, herunder relevante lovendringer mv, og gi uttalelser til myndighetene om Norges holdning til spørsmål om bioteknologi i internasjonale organer. Rådet har også en viktig oppgave for den allmenne debatt i sivilsamfunnet om slike spørsmål. Det skal legge vekt på informasjons- og debattskapende virksomheter. Rådets uttalelser kan brukes av så vel private aktører som myndighetene.

Denne formen for organisering av faglig rådgivning for myndighetene er interessant fordi den har en klar markering av den faglige uavhengigheten ved at det er et råd med faglig kompetente åremålsopnevnte medlemmer og ikke statlig ansatte som driver den faglige virksomheten. Samtidig er rådet statlig finansiert, og det har en statlig tilknytning gjennom plikten til å fungere som høringsinstans for offentlige myndigheter. Organiseringen legger opp til at det faglige arbeidet skal være reelt uavhengig uten muligheter til instruering. Anvendelsen av bioteknologi er et område i sterk vekst. Det er komplekst og byr på mange etiske dilemma. Det kombinerer betydelige muligheter innenfor medisinsk behandling og matvareproduksjon med at det også er miljø- og helsemessige risiki involvert og etiske dilemma.

4. Universitet og forskningsinstitutter

Universitet og høyskoler har en lovbestemt faglig uavhengighet, universitets- og høyskoleloven § 1–5. De skal fremme og verne akademisk frihet. Det gjelder forskning og undervisning. De skal utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag i det faglige arbeidet. Universitetsloven gir regler om institusjonenes organisering. Universitetene er statlig finansierte med årlige tildelingsbrev der det kan gis instruksjoner innenfor rammene av loven og av de grunnleggende normene om akademisk frihet. Det fremgår eksplisitt av universitets- og høyskolelovens § 1–5 (3) at institusjonen og de ansatte ikke kan instrueres når det gjelder innholdet i forskning og undervisning og ved individuelle ansettelse. Universitetene er de institusjonene i samfunnet som skal være de fremste til å ivareta og beskytte akademisk frihet og fri og uavhengig forskning, både ut fra de historiske tradisjoner og lovgivningen. Statlige myndigheter kan alltid bruke universitets- og høyskoleansattes forskning som er publisert eller ellers er tilgjengelig, for å få faglige råd. De kan også be om råd i form av utredninger fra universitetsansatte forskere, og de kan sette ut oppdrag på anbud der også universitets-

institutter eller -ansatte kan delta i konkurransen. Universitetsansatte forskere kan bes om å delta i utredningsutvalg eller granskningskommisjoner om bestemte tema. I alle disse typene av oppdrag deltar universitetsansatte forskere som uavhengige eksperter. Mandatene de gis, vil likevel avgrense og indirekte styre det de bidrar med. Det har skjedd at forskere går ut av slike utvalg på grunn av uenighet med formuleringen av mandatet.

Det er ulike synspunkter på i hvilket omfang og på hvilke premisser universitetsansatte bør delta i oppdragsforskning. Det må antas at de har en viss plikt til å bidra til å belyse og løse samfunnsmessige problemer også på oppdrag fra myndighetene, men slike oppdrag kan også bidra til at de implisitt setter grenser for egen forskning på måter som de ellers ikke ville gjort, eller forsker på tema de ellers ikke ville valgt. Universitetene har både et samfunnsoppdrag og skal ivareta akademisk frihet som en grunnleggende verdi.

Forskningsrådet har på samme måte både et samfunnsoppdrag og en oppgave om å bidra til fri forskning. De utlyser midler til ulike programmer ut fra både strategiske og mer åpne samfunnsinteresser.

Det har på noen områder vært opprettet såkalte sektor-institutter: *NUPI*, *NIBR*, *NIVA*, *NOVA* etc. Dette har vært forskningsinstitutter med bestemte tematiske oppgaver som har vært gitt en viss grunnbevilgning, men som ut over det må søke om midler fra *Forskningsrådet*, departementene eller andre offentlige og private organisasjoner. Sektor-instituttene brukes i betydelig grad av departementene til å foreta tematiske utredninger.

5. Oppsummering: Valg mellom ulike former for faglige og vitenskapelige råd

De fleste beslutninger som tas av regjering og departementer, har viktige deler av sin bakgrunn i kunnskaper og faglige råd. Departementene har selv ansatte med faglig kompetanse, og på noen områder har de underliggende organer som har kartlegging av faktiske forhold, forskning og/eller analyse av disse som sine viktigste oppgaver. De kan være organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, forskningsinstitutter eller som frittstående rådgivende organer. Disse har ulik grad av beskyttelse for sin faglige uavhengighet, fra lovbestemt faglig uavhengighet til lignende bestemmelser eller implisitte forutsetninger i forskrift, instruks og tildelingsbrev. De organisasjonene som er nevnt i avsnitt 3 ovenfor, har alle sin begrunnelse og formål i å fremskaffe objektive, upartiske og pålitelige data, analyser og forskning på bestemte områder. Å utarbeide offisielle statistikker og strategisk viktige miljø- og ressursdata kan være en del av deres oppgaver. Faglig uavhengighet er avgjørende for at disse organisasjonenes formål skal

kunne ivaretas. Flere av disse arbeider på områder med internasjonale faglige og vitenskapelige standarder. Universitetsansatte forskere har den sterkeste formelle beskyttelse for faglig uavhengighet. Den forskningen som universitetsansatte utøver, har de frieste akademiske betingelsene, men kan ofte mangle ressurser. Universitetsforskere kan videre bidra med råd som enkeltforskere, ved forsknings- eller utredningsoppdrag, ved deltakelse i utvalg og komiteer mv. Mandatenes avgrensning, tidspress og politisk press om å oppnå bestemte resultater kan på ulike måter påvirke forskningens uavhengighet. Så vel forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som ulike forskningsinstitutt og universitetsmiljøer kan være preget av bestemte forsknings- og metodetradisjoner, og av tidspunkt og kontekst for deres opprettelse. På mange felt kan det være faglig uenighet også mellom godt kvalifiserte forskere. Universitetsansatte forskere skal forventes å holde en høy kvalitet og faglig uavhengighet, men på flere områder vil forskningsinstitutter både som de ovenfor nevnte forvaltningsorganer og mer frittstående institutter ha et langt større antall forskere og en mer utbygd infrastruktur på sine områder, og kan derfor ha større muligheter til å utarbeide datagrunnlag og analyser. Det kan være gode og mindre gode forskningsmiljø i ulike typer av forskningsorganisasjoner. Den formelle organiseringen er ikke nødvendigvis avgjørende for kvalitet og uavhengighet i de enkelte tilfelle. Samtidig er det i det lange løp avgjørende å vedlikeholde institusjoner som har en grunnleggende akademisk forskningsfrihet og uavhengighet. Det må omfatte både finansiell stabilitet og stabile rammebetingelser for øvrig, også i form av relevant lovgivning.