

# Forskningens rolle i politiske beslutninger

Foredrag på møtet «Forskningens rolle i gode samfunnsbeslutninger»,  
21. November, 2019

av Dag L. Aksnes, professor ved Institutt for biovitenskap ved Universitetet  
i Bergen

Dette foredraget baserer seg på erfaringer fra deltakelse i en europeisk Scientific Advice prosess i perioden 2013–2017. Den omfattet EASAC (European Academies Science Advisory Council), SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies) og EUs Scientific Advice Mechanism (SAM). Jeg gir først en kort beskrivelse av denne prosessen som ledet fram til en Scientific Opinion, *Foods from the Ocean* (SAM 2017), som gav råd til EU kommisjonen om politikktutforming knyttet til hvordan høste mer mat fra havet på en bærekraftig måte. Deretter går jeg inn på viktige karakteristikk ved EUs SAM-mekanisme og peker til slutt på hva vi kan lære av denne mekanismen i en norsk sammenheng. Jeg har unnlatt å oversette sentrale termer som benyttes i Science Advice sammenheng da det er vanskelig å finne dekkende norske betegnelser. «Science Advice» er selv et eksempel. «Vitenråd» har tidligere blitt foreslått, men uten at dette begrepet har festet seg. «Vitenskapelig rådgivning» nyttes gjerne om spesifikke oppgaver som for eksempel bestandsestimering og kvotebefalinger i fiskerier, men i mindre grad når det gjelder mer komplekse samfunnsproblemer.

## **Science Advice-prosessen bak *Food from the oceans***

Prosessen startet opp tidlig i 2013 med «scoping» i EASAC-regi (ledet av Lars Walløe). Det innebærer identifisering av områder hvor en mener eksisterende vitenskapelig kunnskap kan bidra til europeisk politikktutforming. Dette ble fulgt opp med oppnevning av en EASAC arbeidsgruppe med tema «Marine sustainability» og tilhørende rapport (EASAC 2016). Denne ble lansert på pressekonferanse i Brussel tidlig i 2016. Dette ledet til nok en scoping-prosess som tok utgangspunkt i ett av kapitlene i EASAC-rapporten, men denne gang i EU-regi. Det førte til at EU-kommisjonen stilte spørsmålet (SAM 2016): «How can more food and biomass be obtained from the oceans

in a way that does not deprive future generations of their benefits?». Spørsmålet ble rettet til Group of Chief Scientific Advisors (den gang betegnet High Level Group). For første gang ble det igangsatt et samarbeid mellom Group of Chief Scientific Advisors og SAPEA og en styringsgruppe (siden endret til koordineringsgruppe) ble opprettet. Det ble tidlig klart at det var behov for samfunnsvitenskapelig ekspertise i tillegg til naturvitenskapelig/teknologisk ekspertise, og det ble oppnevnt to arbeidsgrupper, en med naturvitenskapelig og en med samfunnsvitenskapelig innretning. Disse fikk i oppdrag å utarbeide en «Evidence Review Report» (SAPEA 2017). Denne rapporten, EUs gjeldende politikkkutforming på fiskeri og havbruksområdet samt innspill fra interessegrupper lå til grunn for policy-rådene som ble utformet i sluttproduktet, *Scientific Opinion* (SAM 2017). Rådene her spilte inn til EU-kommisjonens forslag til «2021–2027 European Marine and Fisheries Fund» og EU parlamentets resolusjon «Towards a sustainable and competitive European aquaculture sector: current status and future challenges». (<https://ec.europa.eu/research/sam/index.cfm?pg=oceanfood>). Videre er resultatene fra SAPEA-rapporten ført videre i den nylig publiserte rapporten *The future of food from the sea* (Costello et al. 2019) fra statsminister Erna Solberg sitt High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy.

Nedenfor går jeg nærmere inn på den todelte prosessen med en Evidence Review og en Scientific Opinion rapport. Men først en kommentar knyttet til en diskusjon som går i Aftenposten i disse dager og som har relevans for norsk Science Advice.

### **En dagsaktuell diskusjon med relevans for norsk Science Advice**

I et innlegg i Aftenposten (5.11.19) skriver direktøren og en forsker ved Havforskningsinstituttet: «Ny forskning viser at utslipp fra oljeutvinning i Lofoten, Vesterålen og Senja kan gi varige endringer i økosystemet. En slik risiko bør vi ikke ta». To forskere ved Universitetet i Bergen svarer (Aftenposten 18.11.19) med: «Havforskningsinstituttet kaster troverdigheten over bord. Hvorfor?». Det argumenteres med at den nye forskningen ikke gir grunnlag for å konkludere om varige endringer i økosystemet. Uten å gå inn i diskusjonen, reiser saken viktige prinsipielle Science Advice spørsmål. Skal avisinnlegget fra de to ved Havforskningsinstituttet oppfattes som et vitenskapelig råd gitt av Havforskningsinstituttet eller som en personlig meningsytring? I en tilsvarende diskusjon i Dagens Næringsliv i fjor (DN 11.8.18) skrev Karl Eirik Schjøtt-Pedersen: «Det blir problematisk når Hav-

forskningsinstituttet på den ene siden er et forskningsinstitutt, hvor den frie forsker er i sin fulle rett til å gi uttrykk for egne meninger, og på den annen side har en rolle som rådgiver og høringsinstans for forvaltningen.»

Avveininger knyttet til norsk oljeutvinning har mange samfunnsmessige implikasjoner, ikke minst av klimapolitisk og sosioøkonomisk karakter. I tillegg til debattinnlegg med et relativt begrenset fokus, vil jeg anta at Norge i dette spørsmålet ville vært tjent med en bredere Science Advice-prosess tilsvarende den som nå finnes i EU. NOU er kanskje det som best svarer til EUs SAM, men med vesentlige forskjeller som jeg kommer tilbake til nedenfor.

### **Karakteristikk ved EUs SAM**

SAM er en ny mekanisme (startet i 2016) og ikke den eneste Science Advice-mekanismen i EU. Den ble etablert for å få en *mest mulig* uavhengig mekanisme og kommer i tillegg til eksisterende «in-house» rådgivning eksemplifisert ved Joint Research Centre (JRC) organisasjonen. I motsetning til SAM-mekanismen har JRC ansatte forskere med formål å gi vitenskapelig rådgivning og støtte til EUs politikktutforming. Det tilsvarer i noen grad rådgivningen Havforskningsinstituttet, Norsk Polarinstitut, NINA og andre gir norsk forvaltning. Mens JRC nok oppfatter seg selv som uavhengige, fikk jeg et klart inntrykk av at kommisjonen ved SAM anså JRC og andre forskningsinstitusjoner som potensielle særinteresser. Individuelle eksperter, også fra academia, ble også ansett som potensielle representanter for særskilte interessegrupper, bevisst eller ubevisst. I prosessene som ligger til grunn for *Food from the Ocean* ble dette svært tydelig. For eksempel, fiskerier eksperter (villfangst), havbrukseksperter (kultivering) og eksperter på biodiversitet/konservering hadde ikke overraskende svært ulike meninger om hvordan produsere mer sjømat på en bærekraftig måte. Ulike syn er reflektert av ulike fagfelt, men også av personlige verdisyn så vel som politisk ståsted. Således ville et ekspertutvalg bestående utelukkende av den eller den andre gruppen med stor sannsynlighet kommet til svært ulike anbefalinger til tiltak – i den grad en blir bedt om å komme med slike.

En vesentlig karakteristikk ved SAM-mekanismen er den todelte prosessen som skiller mellom oppsummeringen av det forskningsbaserte faktagrunnlaget (Evidence Review Report) og utarbeidelsen av rådet rettet mot EUs politikktutforming (Scientific Opinion). Min erfaring er at dette bidro til *ikke* å blande vitenskap, verdisyn, interessefelt og politisk ståsted under utarbeidelsen av Evidence Review Report. Dette synes å skille seg fra NOU

prosesser hvor en i utgangspunktet, og med hensikt, etablerer «parts-sammensatte» ekspertgrupper.

I *Food from the Ocean* ble Evidence Review-rapporten utarbeidet av SAPEA arbeidsgruppen. Denne ble oppnevnt med stor faglig bredde innen teknologi, naturvitenskap, samfunnsvitenskap og økonomi for i størst mulig grad unngå «issue advocacy» (se under). I rapporten (SAPEA 2017) la vi vekt på å gi et *bredest mulig utvalg av muligheter* (options) for hvordan mer mat og biomasse kan hentes fra havet på en bærekraftig måte, men *ingen meninger eller råd* om eventuell politikkutforming knyttet til dette. Et utkast til rapporten ble presentert og kommentert i et møte med inviterte fageksperter og gjennomgikk deretter anonym «peer-review» behandling før ferdigstilling. Et viktig mål med dette var å minimere eventuelle skjjevheter i utvalget av forskningsrapportene som rapporten hviler på.

Som nevnt over var *Food from the Ocean* det første prosjektet som involverte SAPEA i SAM-mekanismen. Under arbeidet utviklet det seg en diskusjon i prosjektets koordineringsgruppe om hvorvidt SAPEA's Evidence Review Report skulle gi uttrykk for meninger og tilrådinger. Selv anså jeg det som en stor ulempe hvis en hadde lagt opp til det. For det første, fordi en da uunngåelig beveger seg fra faglige og over til verdibaserte og politiske vurderinger. For det andre, ekspertene i SAPEA-arbeidsgruppen hadde ikke særskilt kunnskap om den del av EUs lovgivning og reguleringer som berører sjømatproduksjon. Således var kompetansen utilstrekkelig til å anbefale endringer i disse. Rådene som ble gitt i «Scientific Opinion» baserte seg på mulighetsrommet gitt i SAPEA's Evidence Review Report, innspill fra møter med interessegrupper (slik som industri, miljøvernorganisasjoner, og forskningsinstitutter) og sist, men ikke minst, EUs daværende lovgivning og reguleringer relevant for høsting og produksjon av sjømat.

### **Hva kan vi lære av EU's SAM?**

I *Food from the Ocean* ble det bedt om Science Advice som underlag for politiske beslutninger i et sakskompleks hvor det ikke er konsensus om verdier (for eksempel, mange mener at biomasse-uttaket fra havet må begrenses og ikke økes) og hvor kunnskapsgrunnlaget er beheftet med usikkerheter. Dette er normalsituasjonen i Science Advice for politikkutforming. I slike situasjoner argumenterer Pielke (2007), i boken *The Honest Broker*, at kunnskapsbasert rådgivning må ha som hensikt å *utvide* mulighetsrommet snarere enn å begrense dette. Ekspertens rolle betegnes her som «honest broker». Motsetningen er «issue advocate», det vil si eksperter som inntar en rolle

hvor de søker å begrense mulighetsrommet utfra for eksempel eget interessefelt, verdisyn, politisk ståsted og lignende. Ved å *ikke* uttrykke meninger og anbefalinger omkring politikkutforming i SAPEA-rapporten, ble muligheten for å opptre som «issue advocate», bevisst eller ubevisst, begrenset. Mulighetsrommet (betegnet som «options» i rapporten) ble tilsvarende utvidet.

To rapporter, en Evidence Review-rapport (SAPEA 2019) og en Scientific Opinion (SAM 2019), har nylig drøftet hvordan Science Advice bør praktiseres. Jeg har med egen oversettelse valgt ut følgende momenter og råd fra disse rapportene:

- Tydeliggjøre grensene mellom vitenskap, Science Advice og politikk.
- Verdier, tro, meninger og konkurrerende interesser er en integrert del av samfunn og politikk.
- Troverdighet og kredibilitet i Science Advice betinger imidlertid at Scientific Evidence og tilhørende analyse i størst mulig grad holdes klart adskilt fra verdier, tro, meninger og konkurrerende interesser.
- Vitenskap og Science Advice er ikke helt fri for verdier, men Science Advice må ikke drives fram av partsinteresser og «stealth issue advocacy».

Som nevnt over er kanskje Norges offentlige utredninger (NOU) det nærmeste vi kommer en Science Advice-mekanisme i Norge. I følge Store norske leksikon har NOU-rapportene «som formål å presentere og drøfte kunnskapsgrunnlaget og mulige handlingsvalg eller strategier for utvikling og iverksetting av offentlige tiltak for løsning av samfunnsmessige problemer og utfordringer». I motsetning til SAM-mekanismen består (i tillegg til fagpersoner) NOU-utvalgene av representanter fra frivillige organisasjoner og næringsvirksomheter som vil kunne bli berørt av tiltak på vedkommende problemområde. I SAM-mekanismen *konsulteres* disse i forbindelse med utarbeidelse av «Scientific Opinion», men uten at de aktivt former denne. En annen vesentlig forskjell er at representanter fra de politiske partiene også kan delta i NOU-utvalgene. Således er NOU svært forskjellig fra EUs Science Advice-mekanisme. Partssammensatt utvalg er hensiktsmessig i mange sammenhenger, men konklusjonen min heller mot at i andre sammenhenger vil Norge være mer tjent med en Science Advice-ordning tilsvarende EUs SAM.

**Litteraturliste**

- Costello, C., L. Cao, S. Gelcich et al. 2019. *The Future of Food from the Sea*. Blue paper commissioned by the High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy. Available online at [www.oceanpanel.org/future-food-sea](http://www.oceanpanel.org/future-food-sea).
- EASAC (2016). *Marine sustainability in an age of changing oceans and seas*. EASAC policy report 28.
- Pielke, R.A. 2007. *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SAM 2016. Scientific Advice Mechanism, Scoping paper: *Food from the oceans*.
- SAM 2017. *Food from the oceans*. EU Scientific Advice Mechanism. Scientific Opinion No. 3/2017.
- SAM 2019. *Scientific Advice to European Policy in a Complex World*. EU Scientific Advice Mechanism. Scientific Opinion No. 7/2019.
- SAPEA 2017. *Food from the oceans. Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA) Evidence Review Report No. 1*.
- SAPEA 2019. *Making sense of science for policy under conditions of complexity and uncertainty. Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA). Evidence Review Report No. 6*.