

historie

innhold nr. 2-12



HISTORISKE NYHETER

5



OL I LONDON 1908 OG 1948

6

Kjartan Andersen

**GJENGJELDSENS NEMESIS:
STARTEN PÅ NORSK SKIPS-
KONSTRUKSJON OG
SJØKRIGEN 1807-1814**

14

Dag-Ivar Rognerød



**ØYENVITNET:
NAPOLEON INNTAR MOSKVA**

42

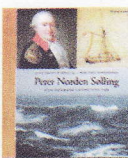
Baron Claude Francois Méneval



KAPEREN PRØVEN AV LILLESAND

46

Svein Ø. Berge



**BOKMELDING:
PEDER NORDEN SØLLING**

55

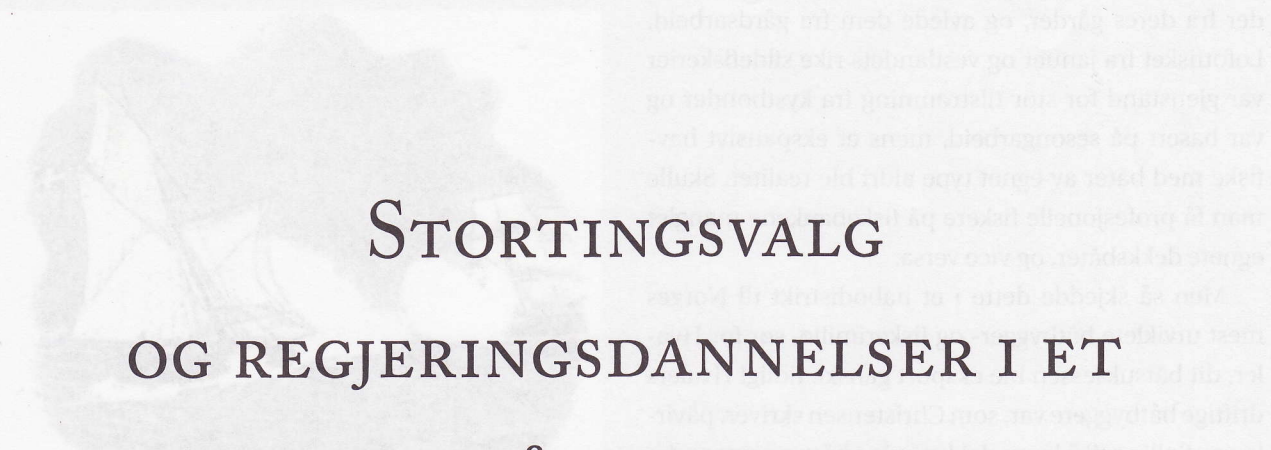
Dag-Ivar Rognerød



**DET PERMANENTE
MINDRETALLSDEMOKRATI**

62

Odd Gunnar Skagestad



STORTINGSVALG OG REGJERINGSDANNELSER I ET HUNDREÅRSPERSPEKTIV

– DET PERMANENTE MINDRETALLSDEMOKRATI

Norsk valgforskning har tradisjonelt (Valen, Rokkan, m.fl.) i overveiende grad hatt et behavioristisk fokus med vekt på forhold som valgdeltagelse, individuell velgeradferd, valgsosiologi, partiloyalitet, partienes evne til mobilisering m.v., likeledes instrumentelle eller tekniske aspekter ved de ulike valgordninger så som geografisk skjevdeling, personutvelgelse (nominasjonsprosesser) og representasjonsterskler. Mindre oppmerksomhet har vært viet spørsmål vedrørende valgordningers egenskaper eller egnethet med hensyn til å fange opp eller reflektere "folkemeningen" i betydningen elektoratets preferanser slik disse kommer til uttrykk ved valgene. Studier av slike forhold vil også gjerne – om enn ikke nødvendigvis – kunne reflektere et normativt ønske om å finne frem til mest mulig "rettferdige" eller "demokratiske" valgordninger. Blant dem som i senere tid har satt et sterkere søkelys på disse forhold kan særlig nevnes Bernt Aardal, Hilmar Rommetvedt og Bjørn Rasch. Foreliggende artikkel tar, med særlig referanse til studier foretatt av de to sistnevnte, for seg et ellers lite påaktet aspekt ved det norske rikspolitiske system – her benevnt "det permanente mindretallsdemokrati".



AV ODD GUNNAR SKAGESTAD

Det norske rikspolitiske system: Valg til Stortinget

Det norske rikspolitiske system har siden 1814 vært basert på jevnlige valg til landets nasjonalforsamling, Stortinget. I utgangspunktet, det vil si i henhold til Grunnloven, var systemet utformet som en modifisert versjon av det klassiske (Montesquieu'ske) maktfordelingsprinsipp, med innbyrdes autonome og separate beføyelser mellom den utøvende makt (kongemakten) og Stortinget som statsmaktens lovgivende og bevilgende organ. Med knesettelsen av parlamentarismen (tentativt fra 1884, og definitivt fra 1905) ble dette et tilbakelagt stadium. Valgene til Stortinget ble dermed i realiteten også regjeringsvalg.

I løpet av disse nærmere to hundre årene har regelverket for valg til Stortinget blitt endret gjentatte ganger, stikkordmessig som følger:¹

1814-1905: Indirekte flertallsvalg

1906-1918: Flertallsvalg i to omganger

1919-1952: Forholdstallsvalg i flermannskretser

1953-1988: Nye valgdistrikter og Sainte Lagües metode

1989-2001: Åtte utjevningsmandater

2005- : Den nye valgordningen, med bl.a. økning til nitten utjevningsmandater

I tillegg til ovennevnte "tekniske" endringer har også reglene for stemmerett og valgbarhet blitt endret flere ganger i demokratiserende retning av adgang til stadig bredere deltagelse (for eksempel ved innføringen i 1913 av full stemmerett for kvinner, samt senere senking av stemmerettsalderen fra 23 til 21 år, og fra 21 til 18 år).



Det er nærliggende å anta at større endringer av valgordningen også kan gi seg utslag i endringer av politisk art, så som mandatfordelingen på Stortinget. Erfaringsmessig er dette også tilfelle. Dette spørsmålet er imidlertid ikke et tema for foreliggende artikkel (ei heller er spørsmålet om hva de enkelte valgordningene går ut på, eller hva de innbyrdes ulikhetene består i). Det som her skal påpekes som bemerkelsesverdig er den påfallende store stabilitet som det norske system – uanfektet av endringene i valgordningen – utviser med hensyn til arten og graden av *representativitet*, i betydningen samsvar (eller *in casu*, det manglende samsvaret) mellom stemmefordelingen ved valg og mandatfordelingen på Stortinget.

Å spå om utfallet av fremtidige stortingsvalg – og regjeringsdannelser – er en øvelse som gjennomgående er beheftet med en usikkerhet som i hovedsak følger av to faktorer; henholdsvis (1) den store stabilitet og tilnærmede balanse mellom to parlamentariske hovedblokker; og (2) de små marginer som skal til for å vippe resultatet i den ene eller annen retning.

Etter neste stortingsvalg i 2013 kan vi således se for oss et resultat hvor de ulike mulighetene kan anskueliggjøres ved en matrise med følgende *mulige* scenarier for regjeringens sammensetning:

- (1) Videreføring av nåværende flertallsregjering utgått fra de nåværende tre koalisjonspartier;
- (2) Flertallskoalisjon utgått fra to av de nåværende tre regjeringspartier;
- (3) Flertallsregjering utgått fra ett av de nåværende regjeringspartier;
- (4) Mindretallsregjering utgått fra de nåværende tre koalisjonspartier;

(5) Mindretallskoalisjon utgått fra to av de nåværende tre regjeringspartier;

(6) Mindretallsregjering utgått fra ett av de nåværende regjeringspartier;

(7) Flertallsregjering utgått fra en koalisjon av to eller flere av de nåværende opposisjonspartier;

(8) Flertallsregjering utgått fra ett av de nåværende opposisjonspartier;

(9) Mindretallsregjering utgått fra en koalisjon av to eller flere av de nåværende opposisjonspartier;

(10) Mindretallsregjering utgått fra ett av de nåværende opposisjonspartier;

(11) Flertallsregjering utgått fra ett eller flere av de nåværende regjeringspartier i koalisjon med ett eller flere av de nåværende opposisjonspartier; og

(12) Mindretallsregjering utgått fra ett eller flere av de nåværende regjeringspartier i koalisjon med ett eller flere av de nåværende opposisjonspartier.

De to sistnevnte mulighetene (11) og (12) kan i sin tur splittes opp i en rekke undervarianter, hvilket ikke skal gjøres her. For foreliggende artikkels formål holder det å bemerke det innlysende forhold at enkelte av disse scenariene nok fremstår som mer sannsynlige enn visse andre, hvorav noen knapt kan synes å ha mer enn teoretisk eller akademisk interesse. Samlet tjener imidlertid dette mangfoldet av muligheter til å illustrere den store usikkerheten som består med hensyn til å fremsette velbegrunnede spådommer om hvilken regjeringssammensetning neste stortingsvalg vil frembringe.

Det er imidlertid én spådom som all erfaring tilsier at med stor sikkerhet vil slå til: Uansett stemmetall og mandatfordeling vil vi *ikke* få en regjering utgått fra et flertall blant landets velgere.

Tilfeldighetenes spill: Lotteridemokrati?

I sin artikkel "Lotteridemokrati? Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall" (Rasch 2010), som dekker samtlige stortingsvalg i perioden 1945-2009, tar Bjørn Erik Rasch for seg samsvaret – eller det som han med rette benevner det *manglende samsvaret* – mellom stemmefordelingen ved valg og mandatfordelingen i Stortinget i et blokk- eller regjeringsperspektiv. Forfatteren peker herunder på

Kong Haakon og dronning Maud i Stortinget

hvordan tilfeldige (?) utslag av den norske stortingsvalgordningen har en tendens til å kunne resultere i et parlamentsflertall som ikke reflekterer noe flertall i velgerskaren. Forfatterens observasjoner gir et nyttig og velkomment perspektiv på et aspekt ved den norske valgordningen som ellers har vært forunderlig lite påaktet i vår hjemlige politiske diskurs. I sin beskrivelse og drøftelse av de såkalte "fabrikkerte flertall" setter Rasch ord på en rekke enkeltobservasjoner,² som sammen danner et helhetsbilde med et dominerende mønster – et mønster som burde tre tydelig frem for den våkne leser. Spørsmålet er likevel om mønsteret er tydelig nok, eller om det ikke heller underkommuniseres i en grad som bidrar til å tilsløre et poeng som med fordel kunne fremstilles som det sentrale budskap.

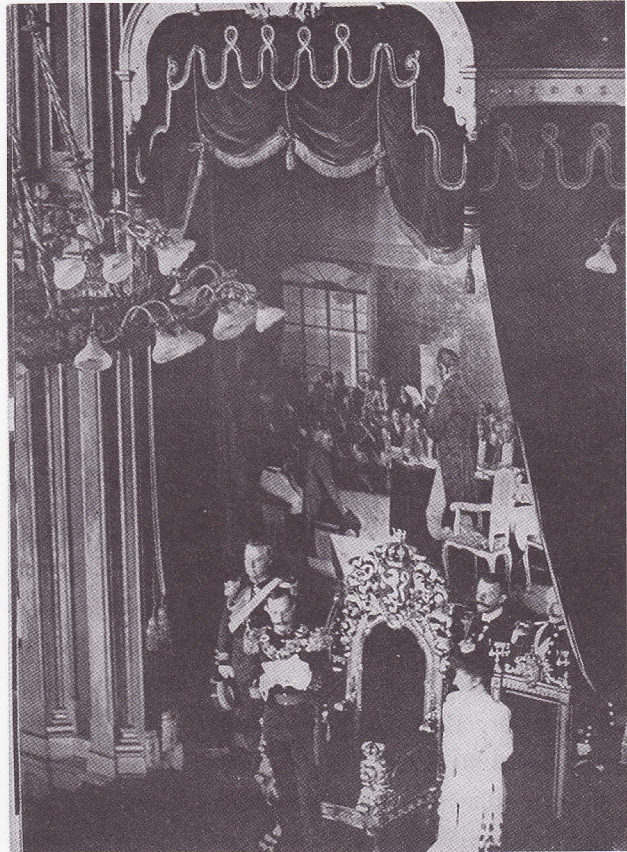
Når Rasch i sin drøftelse veksler mellom lettere tilbakeholdne og en anelse mer bastante formuleringer, som i større eller mindre grad kvalifiserer gehalten i de observasjoner som formidles, skapes et helhetsinntrykk som med fordel kunne målbæres klarere. Sagt på en annen måte: Formuleringene formidler et mer forbeholdent og mindre klart budskap enn det faktisk kunne være dekning for. Som illustrasjon hitsettes følgende utdrag fra artikkelen (uthevelsene er foretatt av undertegnede):

"Ved norske valg har det forekommet **flere tilfeller** der et parlamentsvalg ikke reflekterer noe flertall i velgerskaren" (s.168).

"Det har *ikke* forekommet **ofte** at den blokken som har hatt flertall på Stortinget – enten den sosialistiske eller ikke-sosialistiske – har hatt støtte fra mer enn 50 prosent av velgerskaren" (s.169).

"Det finnes videre **en rekke tilfeller** hvor opposisjonen på Stortinget (blokken i mindretall) har fått *flere* stemmer enn de som sitter med flertallet" (s.169).

"Ved norske valg har det **ikke alltid** vært et godt samsvar mellom velgernes dom og det politiske flertallet på Stortinget, heller ikke ved de siste valgene med den nye valgordningen. **Ikke sjelden** har valgordningene fabrikkert et stortingsflertall der ikke noe slikt flertall finnes blant velgerne" (s.179).



"Som vi har sett er sprik mellom velgerflertall og stortingsflertall langt fra noe som er **sjeldne unntak** i Norge; ..." (s.179).

Hyppigheten/forekomsten eller fraværet av denne type tildragelser beskrives således gjennomgående med såvidt upresise kategorier som "flere tilfeller", "(ikke) ... ofte", "en rekke tilfeller", "ikke alltid", "ikke sjelden", "(langt fra noe som er) sjeldne unntak". Dette fraværet av presisjon i formuleringene bidrar også til å underkommunisere det bemerkelsesverdige forhold at ved norske valg er det ikke bare *sjelden*, men så godt som *aldri* "samsvar mellom velgernes dom og det politiske flertallet på Stortinget".

En noe høyere presisjonsgrad finner vi i følgende sitat fra Hilmar Rommetvedts studie av valgene 1965-1993 (Rommetvedt 1994), hvor det heter: "Bare ved to valg har stortingsflertallet vært i samsvar med velgerflertallet. Og bare ved ett eneste valg ser vi at regjeringen har vært i samsvar med velgerflertallet i hele den etterfølgende valgperioden. At dette forholdet ikke har skapt en mer opphetet debatt om valgordningen, er egnet til å skape forundring."

Når Rommetvedt her likevel klarer å finne så mye som to valg som gav et stortingsflertall i samsvar med velgerflertallet (henholdsvis i 1981 og 1989), skyldes dette åpenbart at han – i likhet med Rasch – opererer med forholdet mellom to *blokker* – henholdsvis sosialistisk og ikke-sosialistisk (borgerlig).

Denne blokk-inndelingen kommer til uttrykk i Tabell 1, som er hentet fra Rasch's artikkel (Rasch 2010: 170). Et interessant, og fremfor alt utslagsgivende, trekk ved tabellens fremstilling, er at partier som ikke inngår i noen regjeringsdannelse likevel medregnes i angjeldende regjeringers velgergrunnlag. Denne fremstillingen – eller regnemåten, om man vil – gir som resultat at de rene Arbeiderparti-regjeringene i de tre valgperiodene 1945-49, 1953-57 og 1957-61 tilkjennes et velgergrunnlag som utgjør et flertall av velgerne, til tross for at dette inkluderer dem som stemte på Norges Kommunistiske Parti (NKP). Det gir videre som resultat at de borgerlige regjeringene som ble dannet i valgperiodene 1981-85 og 1989-93 øyensynlig tilkjennes et velgergrunnlag som også formodentlig omfatter dem som stemte på Fremskrittspartiet (FrP), til tross for at FrP ikke deltok i noen av disse regjeringene. Dette fremgår riktignok ikke eksplisitt, men synes å være forklaringen på de høye tall som er oppført i rubrikken for "Stemmeandel ikke-sosialistiske stortingspartier". For valgene i 1993 og 1997 anskueliggjør tabellen en noe mer komplisert blokk-situasjon, og både for disse og de senere valgs vedkommende er FrP uttrykkelig oppført i denne rubrikken, selv om partiet heller ikke deltok i de borgerlige regjeringsdannelsene som fant sted i 1997 og 2001.

En forsiktig lesning av Tabell 1, som dekker perioden 1945-2009, gir inntrykk av at 8 av tilsammen 17 stortingsvalg gav som resultat et stortingsflertall i samsvar med velgerflertallet. Det må for ordens skyld påpekes at tabellen inneholder en feil, idet regjeringen Willoch fra 1981 til 1985 er oppført som mindretallsregjering (bokstaven M i rubrikken). Dette er for så vidt korrekt med hensyn til tidsrommet 1981-83, men ikke riktig hva angår årene 1983-85, da Høyre-regjeringen ble utvidet til en koalisjonsregjering med KrF og Sp. I min egen oversikt (Tabell 2 i det etterfølgende) er dette tydeliggjort ved å benytte benevnelsene Willoch I og Willoch II.

At Rasch i sin tabell beregner stemmeandeler for stortingspartier mens Rommetvedt i sin studie også inkluderer partier som ikke oppnådde å få valgt inn representanter på Stortinget, er et forhold som ikke gir seg utslag med hensyn til spørsmålet om samsvar mellom stortingsflertall og velgerflertall, og som i denne sammenheng derfor kun har perifer interesse.

Når Rasch og Rommetvedt imidlertid begge baserer sine analyser på forestillingen om et to-blokk-system, avtegnes et helhetsbilde hvor riktignok de fleste – men dog ikke alle – stortingsvalg har gitt et stortingsflertall som *ikke* er i samsvar med velgerflertallet. For såvidt kan merkelappen *lotteridemokrati* synes å være på sin plass.

Men er det uten videre gitt at dette er den mest innlysende eller fruktbare beregnings- eller analysemåten? En alternativ fremgangsmåte kan være kun å inkludere den del av velgermassen som faktisk har stemt på det eller de partier som de respektive regjeringer er utgått fra, og ikke inkludere de velgere som ikke stemte på dette eller disse partier, men i stedet stemte på partier som med større eller mindre rett kan henregnes som del av de samme regjeringers mer eller mindre flyktige "parlamentariske grunnlag".

En slik fremgangsmåte er benyttet ved utarbeidelsen av Tabell 2, som skal kommenteres nærmere i det etterfølgende. Tabell 2 omfatter samtlige stortingsvalg fra og med år 1900, og samtlige regjeringsdannelser i samme tidsrom – herunder alle regjeringer som ble dannet som direkte følge av valgresultat så vel som regjeringsdannelser som fant sted som følge av tildragelser underveis i en stortingsperiode.

Ved valget i 1900 fikk Venstre 54,0 prosent av stemmene. Dette skulle bli siste gang ett enkelt parti oppnådde et absolutt flertall av de avgitte stemmer ved noe stortingsvalg. (Dette var også den høyeste stemmeandel som dette eller noe annet parti hadde fått siden 1885-valget, da Venstre oppnådde hele 63,4 prosent). Statsminister Steens ministerium kunne dermed trygt regjere videre i visshet om å støtte seg ikke bare på et stortingsflertall men på et flertall i det norske folk.

Ved de to påfølgende valg – i 1903 og 1906 – oppnådde Venstre henholdsvis 43,0 og 45,1 prosent, mens Samlingspartiet fikk henholdsvis 44,9 og 32,8 prosent.⁴ Som følge av den ekstraordinære situasjon som rådet i

Valgår	Stemmeandel sosialistiske stortingspartier	Stemmeandel ikke-sosialistiske stortingspartier	Stortingsflertall (statsminister etter valget i flertalls- (F) eller mindretallsregjeringer (M))	
1945	52,9 1)	46,8	Arbeiderpartiflertall (Gerhardsen, F)	
1949	45,6	48,0	Arbeiderpartiflertall (Gerhardsen, F)	
1953	51,8 2)	48,2	Arbeiderpartiflertall (Torp, F)	
1957	51,7 3)	48,1	Arbeiderpartiflertall (Gerhardsen, F)	
1961	49,2	47,8	Sosialistisk (Gerhardsen, M)	
1965	49,1	49,5	Ikke-sosialistisk (Borten, F)	
1969	46,4	49,8	Ikke-sosialistisk (Borten, F)	
1973	47,0	52,6	Sosialistisk (Bratteli, M)	
1977	47,4	51,3	Sosialistisk (Nordli, M)	
1981	42,1	52,5	Ikke-sosialistisk (Willoch, M)	
1985	46,3	49,0	Ikke-sosialistisk (Willoch, M)	
1989	44,4	50,2	Ikke-sosialistisk (Syse, M)	
	SV, Ap	Sp, Krf, V	H, Frp	
1993	44,8 4)	28,2	23,3	Ikke-sosialistisk (Brundtland, M)
1997	41,0	26,1	29,6	Ikke-sosialistisk (Bondevik, M)
	SV, Ap, Sp	Krf, V, H, Frp		
2001	42,4	52,1	Ikke-sosialistisk (Bondevik, M)	
2005	48,0	48,9	Rødgrønt (Stoltenberg, F)	
2009	47,7	49,6	Rødgrønt (Stoltenberg, F)	

1) Tallet inkluderer Norges Kommunistiske Parti (NKP) med 11,9 prosent av stemmene (11 stortingsmandater).

Ap fikk flertall alene med 41,0 prosent oppslutning. NKP falt ut av Stortinget ved neste valg.

2) Tallet inkluderer NKP med 5,1 prosent av stemmene (3 stortingsmandater). Arbeiderpartiet fikk flertall alene med 46,7 prosent av stemmene.

3) Tallet inkluderer Norges Kommunistiske Parti med 3,4 prosent (1 stortingsmandat). Arbeiderpartiet fikk flertall alene med 48,3 prosent av stemmene.

4) I tillegg fikk RV 1,1 prosent av stemmene og ett stortingsmandat.

Kilde: Stortinget i navn og tall (div. utgaver); Heidar (1983); www.stortinget.no

tiden forut for og omkring unionsoppløsningen, inntraff det uvanlige at de største partiene gikk sammen om å danne en regjering med bred parlamentarisk basis. Selv om Arbeiderpartiet og det Radikale Folkeparti stod utenfor regjeringssamarbeidet, ble det likevel i realiteten tale om en samlingsregjering, som etter valgene i 1903 og 1906 også kunne mønstre en støtte på henholdsvis 87,9 og 77,9 prosent av de avgitte stemmer. Dette regjeringssamarbeidet (under statsministrene Hagerup og Michelsen) holdt frem til 1907 (Strand 1955), da Venstrè (statsminister Løvland) styrte videre alene med en velgerandel på 45,1 prosent.

Som det videre fremgår av Tabell 2, har vi gjennom de påfølgende 105 år kun hatt ett tilfelle hvor Konge-

riket har vært styrt av en regjering som *tilsynelatende* var utgått av et flertall av de avgitte stemmer ved noe stortingsflertall. Det gjelder regjeringen Gerhardsen I, som satt ved statsroret i knapt 5 måneder i 1945. Dette skjedde på et tidspunkt da landet – umiddelbart etter frigjøringen fra tysk okkupasjon og Terboven-/Quislingvelde – befant seg i en unntakssituasjon, i parlamentarisk og politisk forstand, inntil nytt stortingsvalg kunne finne sted senere samme år. Det politisk unntaksmessige utgangspunkt, med fraværet av en normal parlamentarisk situasjon, førte til at flere opsjoner for en midlertidig regjeringdannelse ble vurdert – i første omgang en samlingsregjering ledet av Hjemmefrontens nominelle leder Paal Berg. Da dette ikke lyktes

Valgår	Regjering	Stemmetall i prosent	Valgår	Regjering	Stemmetall i prosent
1900	Steen II (V)	54,0	1945	Gerhardsen II (Ap)	41,0
	1902: Blehr I (V)	54,0	1949	Gerhardsen II (Ap)	45,7
1903	Hagerup II (Samplingsregj.; Saml.p.+ V)	87,9		1951: Torp (Ap)	45,7
	1905: Michelsen (Samplingsregj.; Saml.p.+ V)	87,9	1953	Torp (Ap)	46,7
1906	Michelsen (Samplingsregj.; Saml.p.+ V)	77,9		1955: Gerhardsen III (Ap)	46,7
	1907: Løvland (V)	45,1	1957	Gerhardsen III (Ap)	48,3
	1908: Knudsen I (V)	45,1	1961	Gerhardsen III (Ap)	46,8
1909	Knudsen I (V)	35,5		1963: Lyng (H+V+Sp+KrF)	47,8
	1910: Konow (H+FV)	43,4		1963: Gerhardsen IV (Ap)	46,8
1912	Bratlie: (H+FV)	32,6	1965	Borten (Sp+H+V+KrF)	49,5
	1913: Knudsen II (V)	40,6	1969	Borten (Sp+H+V+KrF)	48,9
1915	Knudsen II (V)	33,1		1971: Bratteli I (Ap)	46,5
1918	Knudsen II (V)	29,3		1972: Korvald (KrF+Sp+V)	29,3
	1920: Halvorsen I (H+FV)	30,0	1973	Bratteli II (Ap)	35,3
1921	Blehr II (V)	20,1		1976: Nordli (Ap)	35,3
	1923: Halvorsen I (H+FV)	33,3	1977	Nordli (Ap)	42,3
	Berge (H+FV)	33,3		1981: Brundtland I (Ap)	42,3
1924	Mowinckel I (V)	18,6	1981	Willoch I (H)	31,7
	1926: Lykke (H+FV)	32,6		1983: Willoch II (H+KrF+Sp)	47,8
1927	Lykke (H)	24,0	1985	Willoch II (H+KrF+Sp)	45,3
	1928: Hornsrud (Ap)	36,8		1986: Brundtland II (Ap)	40,8
	1928: Mowinckel II (V)	17,3	1989	Syse (H+KrF+Sp)	37,2
1930	Mowinckel II (V)	20,2		1990: Brundtland III (Ap)	34,3
	1931: Kolstad (B)	15,9	1993	Brundtland III (Ap)	36,9
	1932: Hundseid (B)	15,9		1996: Jagland (Ap)	36,9
1933	Mowinckel III (V)	17,1	1997	Bondevik I (KrF+Sp+V)	26,1
	1935: Nygaardsvold (Ap)	40,1		2000: Stoltenberg I (Ap)	35,0
1936	Nygaardsvold (Ap)	42,5	2001	Bondevik II (KrF+H+V)	37,5
1940	Nygaardsvold (Ap) ³		2005	Stoltenberg II (Ap+Sp+SV)	48,0
1945	Gerhardsen I (Samplingsregj; Ap+H+V+NKP+Uavh.)	92,0	2009	Stoltenberg II (Ap+Sp+SV)	47,8

I tabellen benyttes følgende forkortelser for de respektive regjeringspartier: V (Venstre), H (Høyre), Saml.p. (Samlingspartiet), FV (Frisinnede Venstre), Ap (Arbeiderpartiet), B (Bondepartiet), NKP (Norges Kommunistiske Parti), Sp (Senterpartiet), KrF (Kristelig Folkeparti), SV (Sosialistisk Venstreparti).

gikk oppdraget til Gerhardsen, som dannet en regjering med utgangspunkt i den partisammensetning som var fremkommet ved valget i 1936, det vil si ni år tidligere, og representerte partier som den gang hadde fått til sammen ca. 92 prosent av stemmene. I tillegg til disse ble regjeringssammensetningen supplert med deltagelse fra Hjemmefronten og Norges Kommunistiske Parti (Bull 1979).

En samlingsregjering er i de fleste parlamentariske demokratier en konstruksjon som bryter med normal parlamentarisk praksis, og som kun etableres unntaksvis – for eksempel i en nasjonal krisesituasjon. Ved etableringen av regjeringen Gerhardsen I var omstendighetene i tillegg så vidt spesielle at det gir lite mening i å vurdere denne regjeringdannelse som et eksempel på en regjering dannet som følge av et stortingsvalgresultat som reflekterer et velgerflertall. Snarere må

denne betraktes som en provisorisk overgangsordning, som hadde sin berettigelse i påvente av at det stortingsvalget som ble holdt senere samme år kunne legge et nytt grunnlag for en politisk og parlamentarisk normalisering.

Bruken av betegnelsen *Lotteridemokratiet* målbærer selvsagt den oppfatning at valgresultatene avgjøres av de rene tilfeldigheter. Dette kan synes å være en passende betegnelse hvis man utelukkende ser på den generelle usikkerhet som omgir spørsmålet om hvilken regjeringsdannelse et gitt (det neste) stortingsvalg vil resultere i. Ved gjennomgang av de norske regjeringsdannelser – sett i forhold til deres respektive andeler av velgermassen – gjennom de siste drøyt 100 år, er imidlertid bildet et annet. Hvis man er opptatt av spørsmålet om forholdet mellom regjeringsdannelsen og velgergrunnlaget, synes rommet for usikkerhet å være forsvinnende lite. Her finner vi et bilde som fremviser en total og systematisk invers korrelasjon som vanskelig kan tilskrives de rene tilfeldigheter. Derfor er også Lotteri- eller Lotto-metaforen lite treffende: Vi kan tvert imot si med høy grad av sannsynlighet at man vil få se en regjering som ikke kan mønstre noe flertall blant velgerne. I så måte er derfor *Mindretallsdemokratiet* en mer presis betegnelse.

Annerledeslandet og mindretallsdemokratiet

I Norge er valget til landets lovgivende forsamling først og fremst et *regjeringsvalg*. Det betyr ikke nødvendigvis at det parti eller den partikonstellasjon som får flest representanter på Stortinget, også kommer i regjering. I over hundre år har *mindretallsparlamentarismen* vært et dominerende særtrekk ved vår politiske kultur – for såvidt er det rød-grønne flertallsregime som vi har hatt siden 2005 noe av en anomali i norsk politisk historie. Fra 1907 og frem til Gerhardsen-epokens begynnelse i 1945 hadde Norge utelukkende mindretallsregjeringer, og i perioden 1961-2005 hadde landet mindretallsregjeringer i 437 av tilsammen 529 måneder, det vil si i over 82,6 prosent av tiden (Skagestad 2006). Hvorvidt det nåværende rød-grønne flertallsregime vil vise seg å være en (riktignok lang) politisk parentes, eller et reelt paradigmeskifte, er fortsatt uvisst.

Men én ting er problemstillingen mindretalls- kontra flertallsregjeringer, i betydningen regjeringer utgått

fra et parlamentarisk flertall eller ei i Stortinget. Et annet – og mindre påaktet – forhold, er at vi i Norge historisk sett *så å si aldri har en regjering utgått fra at flertall av landets velgere* (Skagestad 2009).

Dette er vel å merke bildet dersom vi forlater to-blokks-paradigmet og i stedet ser på hvor stor del av elektoratet – målt i prosentandel av de totalt avgitte stemmer – som gikk til det eller de partier som inngikk i den regjering som ble dannet (eller som fortsatte) på grunnlag av valgresultatet. At også Rasch er klar over dette (men i sin artikkel likevel velger å vektlegge et annet perspektiv), kommer i hans artikkel til uttrykk i én enkelt setning som knytter an til Arend Lijpharts studie av i hvilken grad regjeringene i ulike land har et velgerflertall i ryggen eller ikke: "Norge skiller seg klart ut blant landene med forholdstallsvalg, og har som Storbritannia *ingen* regjeringer med velgerflertall i ryggen" (Rasch 2010: 172).

Det nærmeste en norsk regjering i moderne tid kan vise til i retning av å ha et flertall i folket var Bortens firepartiregjering, som i perioden 1965-69 kunne skilte med en velgeroppslutning på 49,5 prosent (sank til knapt 48,9 prosent ved stortingsvalget i 1969). De øvrige flertallsregjeringer i nyere tid har hatt et enda spinklere velgergrunnlag: Gerhardsens Arbeiderparti-regjering hadde i stortingperioden 1957-61 48,3 prosent av velgerne i ryggen, mens Willochs trepartikoalisjon i 1983-85 hadde 47,8 prosent av velgerne bak seg. Og den nåværende rød-grønne koalisjon kommer ikke bedre ut av det med knapt 48,0 prosent av de avgitte stemmene ved valget i 2005 og knapt 47,8 prosent i 2009.

I sammenligning med det blokk-paradigmet som Rasch og Rommetvedt anvender, er dette tall som på en skarpere måte tydeliggjør det norske parlamentariske systems virkemåte. Det er tall som fremfor alt reflekterer en valgordning som tradisjonelt har gitt den største partigrupperingen (det være seg ett enkelt parti som i Arbeiderpartiets velmaktsdager eller senere koalisjonskonstellasjoner) et saftig "styringstillegg". Uten et slikt styringstillegg ville det faktisk ikke være mulig å stable på bena en flertallsregjering i et land hvor de aktuelle aktører (enkeltpartier eller koalisjoner) i moderne tid aldri har kunnet mønstre noe flertall blant primærvelgerne.

Det fabrikkerte flertall – unntak eller hovedregel?

Er egentlig "Det fabrikkerte flertall" et såvidt særnorsk fenomen at det gir grunn til å trekke frem den noe forslitte merkelappen "Annerledeslandet"?

For å hjelpe på vår innsikt i så henseende, kan det være nyttig å anlegge et komparativt perspektiv. I sin artikkel gjør Rasch dette med en henvisning – nærmest *en passant* – til Arend Lijpharts forannevnte studie, hvor land som Storbritannia, Luxembourg, Island, Nederland, Tyskland, Sverige og Danmark nevnes – så vidt det er. Rasch kommer tilbake til saken i sitt avslutningsavsnitt, hvor han påpeker at Norge (hva angår sprik mellom velgerflertall og stortingsflertall) "skiller (...) seg negativt ut på dette området sammenlignet med andre land som det er naturlig å se våre erfaringer i forhold til".

Undertegnede antar at en komparativ øvelse av denne art med fordel bør kunne utvides til å omfatte ytterligere ett land som det kan være nyttig "å se våre erfaringer i forhold til", nemlig USA – hvor erfaringene viser at samme problemstilling kan melde seg fra tilsynelatende svært forskjelligartede utgangspunkter.

Mange vil huske at omstendighetene omkring valget av George W. Bush til USAs president i år 2000 utløste omfattende negative kommentarer – tildels kraftige fordømmelser – verden over. En sak for seg var vidervedighetene knyttet til stemmeopptellingen i Florida. Men ikke minst stilte mange seg spørsmålet om hvordan det var mulig at den kandidaten som vitterlig vant færrest stemmer, ble tilkjent seieren? Vanlig oppfatning av riktig og galt tilsa at slik burde det ikke være, - om ikke regelrett fusk, så iallfall simpelthen galt. *Aftenposten* gav ved en senere anledning uttrykk for manges oppfatning da avisen på lederplass kategorisk forkynte at "Gore var den moralske vinner, med over en halv million flere stemmer enn Bush" (*Aftenposten* 2006).

Da den rød-grønne flertallsregjeringen ble dannet i 2005 med mindre enn 48 prosent av de avgitte stemmene ved stortingsvalget, var det ingen som av den grunn snakket om valgets "moralske" vinnere eller tapere. Den rådende oppfatning var formodentlig at dette vel ikke kunne sammenlignes med amerikanernes presidentvalg. Men hvorfor ikke? Om vi jevnfører 2000-valget i USA med 2005-valget i Norge, er

de konstitusjonelle og formelle forskjellene åpenbare: I USA hadde man et valg av statssjef, i Norge valg til den lovgivende forsamling. Med andre ord, valg til to statsinstitusjoner som i henhold til klassisk maktfordelingsteori har vesensforskjellige beføyelser. Ser man imidlertid bort fra formalitetene (herunder det forhold at Norge ikke siden 1884 har vært styrt i henhold til noe klassisk maktfordelingsprinsipp), var *realiteten* i begge tilfeller at det fant sted et *regjeringsvalg*. I begge land skjer dette ad indirekte vei. I USA stemmer primærvelgerne på de valgmenn som i sin tur representerer sine respektive delstater i det valgmennskollegium som velger presidenten. Og fordi USAs president ikke bare er statsoverhode, men også regjeringssjef, er hele denne prosessen – ikke bare til syvende og sist, men i bunn og grunn, og likesom i Norge – et *regjeringsvalg*. Da Norge til forskjell fra USA ikke er en forbundsstat, er den tilsvarende prosessen her et ledd kortere: Hos oss stemmer elektoratet på partilister til Stortinget, og i henhold til innarbeidet parlamentarisk praksis vil regjeringen kunne bli sittende eller bli skiftet ut, avhengig av det mandatgrunnlaget som stortingsvalget har skapt.

For USAs vedkommende hører det til sjeldenheterne at en presidentkandidat som har fått færre primærstemmer enn sin fremste motkandidat, blir valgt. Det skjedde med Bush i år 2000, men da måtte man gå tilbake til valget av Benjamin Harrison i 1888 for å finne noe tilsvarende. I USA er et regjeringsvalg hvor vinneren eller vinnerlaget får færre stemmer enn taperen et eklatant *unntak*. I Norge er dette *normalsituasjonen*, uten at noen dermed kommer på tanken om å utrope den ene eller den annen part til valgets "moralske" vinner eller taper. Eller kan hende nettopp derfor, - normalsituasjonen aksepteres fordi den er normal – og derfor også den moralsk foretrukne.

I politikens verden – som i så mange andre av livets tilskikkelser – vil *det tilvante* være det "riktige", mens det uvante er "feil". Moralske feil eller systemfeil... Men ikke alltid. Undertiden kan man støte på slike pussigheter som at nettopp den faktiske normalsituasjonen oppleves – av det politiske miljø og de media som avspeiler og tildels målbærer den politiske diskurs – som noe uvant, uønsket og "galt". Det skjer blant annet når den politiske diskurs (og dens forvaltere) har

hengt seg fast i et normativt virkelighetsbilde hvor de rådende paradigmer er havnet i utakt med både den empiriske kunnskap og de praktiske erfaringer om hva som bør være "riktig" og "galt" å tilstrebe i vårt politiske systems funksjon og virkemåte. Som et eksempel i så måte fra nyere norsk politisk historie, skal nevnes den utstrakte fordømmelsen av fenomenet "stortingsregjereri" som preget den offentlige debatten sommeren 2005 (*Aftenposten* 2005abc; Skagestad 2005). Dette er et tema som senere – av naturlige grunner – er forsvunnet fra kommentariatets agenda (*Aftenposten* 2006bc).

Udemokratisk?

Hvor interessante – ennsi viktige – er egentlig disse betraktningene omkring fenomenet "fabrikkerte flertall"? I sin artikkel påpeker Rasch (Rasch 2010: 168) at "Dersom hensynet til representativitet ved utvelgelsen av det politiske lederskap verdsettes høyt, fremstår de norske erfaringene som problematiske". Mange vil åpenbart mene at fra et demokratiperspektiv er det opplagt problematisk at en kan vinne et valg ved å få færre stemmer enn motparten. Maktkonsentrasjon til et mindretall av velgerne bryter et grunnleggende demokratisk prinsipp om at minst en majoritet av velgerne bør stå bak kollektive beslutninger som fastsetter spilleregler og fordeling av ressurser (*Dagsavisen* 2009).

Som påpekt i det foregående er vårt på mange måter velfungerende norske demokrati i realiteten et *mindretallsdemokrati* – uansett om vi i en gitt periode (som nå i de siste drøyt 6 årene) skulle slumpe til å ha en flertallsregjering. Som videre anført, betyr dette at vi har et politisk system som ikke bare "sporadisk", "av og til" eller "oftest", men rett og slett *konsekvent* medfører at folkeflertallet tilsidesettes når samfunnets kommandohøyder besettes. Men er det *udemokratisk*?

Spørsmålet om å få til et mer representativt – og derved et mer demokratisk – system, har i realiteten ligget bak alle de ulike valgordninger som har vært lansert og til dels innført og utprøvet i løpet av den tiden Norge overhodet har hatt et valgbasert politisk system, det vil si helt siden 1814. Dette spørsmålet har gjennom hele denne tiden – om enn til tider mer sporadisk enn kontinuerlig – vært et tema i den politiske debatt.

Denne debatten har i senere år særlig vært fokusert på konsekvensene av den geografiske skjevdeling som er innebygget i dagens valgordning, og som har skapt et system som har fått merkelappen "geokrati" (Føllesdal 2009, 2010). Denne såkalte arealfaktoren er et element som blant annet medfører at en stemme i Finnmark nå teller 2,4 ganger så mye som en stemme i Oslo.

Forfatteren av disse linjer deler det syn at fjerning av denne vektingen ville være et tiltak i mer demokratisk og følgelig "riktig" retning. Men ville nødvendigvis en justering av valgordningen i så henseende medføre noen grunnleggende løsning på det problemet som mindretallsdemokratiet representerer? Som valgforskeren Bernt Aardal har påvist, ville det ikke ha spilt noen rolle for resultatet av 2009-valget: Den "rødgrønne" regjeringskoalisjonen ville ha vunnet valget selv om hver stemme hadde telt like mye – til tross for at de borgerlige partiene fikk drøyt 45 000 flere stemmer enn de rødgrønne (Aardal 2009, Aardal 2010: 90-91, *Aftenposten* 2009).

Av andre forhold som – i tillegg til arealfaktoren – bidrar til det manglende samsvar mellom velgerstemmer og valgresultat, og som derfor har vært tatt opp i den offentlige debatt, kan nevnes ordningen med utjevningsmandater (som er for få til å sikre at mandatfordelingen på Stortinget gjenspeiler det faktiske valgresultat), samt den såkalte "sperredivisoren" på 1,4 i mandatberegningemetoden, som holder mindre partier nede og favoriserer det største (Marthinsen 2009).

Undertegnede vil fremholde at den normative problemstillingen "riktig" vs. "galt" vil – og bør – være et sentralt hensyn ved bedømmelsen av ulike politiske systemer inkludert deres valgordninger. Av dette følger en tilsvarende avstandtagen fra forsøk på å legitimere en verdi-relativistisk tilnærming til den offentlige beslutningsprosess og dens kjøreregler. En eventuell justering av den norske valgordning som ville gi bedre samsvar mellom velgerflertall og stortingsflertall, bør således etter min oppfatning hilses velkommen.

En slik justering forutsetter imidlertid at den politiske vilje er tilstede – hos partiene og (til syvende og sist) i elektoratet. Så synes imidlertid knapt å være tilfelle. Trolig var valgforsker Frank Aarebrot inne på noe vesentlig da han i et avisintervju etter 2009-valget uttalte følgende: - "Man kan spørre om det er udemokra-

tisk, men så lenge alle partiene er med på det, er det greit. Man går jo inn i valget med bevissthet om spillereglene" (*Verdens Gang* 2009).

Realiteten i vårt norske system er øyensynlig at så lenge vi er komfortable med de vekslende valgordninger som vi har hatt gjennom de siste over 100 år, - inkludert den nåværende - vil vi fortsatt leve i et *permanent mindretallsdemokrati*.

LITTERATUR

- Aardal, Bernt (2002) "Electoral Systems in Norway" i Bernard Grofman og Arend Lijphart (red.) *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.
- Aardal, Bernt (2010) "Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(2); 75-103; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art03>
- Aftenposten (2005a) "Dårlig innpakket mistillit", lederartikkel 9. juni 2005; http://www.aftenposten.no/meninger/leder_morgen/article1055670.ece.
- Aftenposten (2005b) "Bondevik tåler alt", lederartikkel 11. juni 2005; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1057378.ece>.
- Aftenposten (2006a) "Al Gore", lederartikkel 6. september 2005; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1447264.ece>.
- Aftenposten (2006b) "Tar regjeringen i skole", 13. september 2006; <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article1455862.ece>.
- Aftenposten (2006c) "Jaglands belæring", 14. september 2006; <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/article1457359.ece>.
- Aftenposten (2009) "- Rødgrønt flertall uansett valgordning", 18. september 2009; <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3276277.ece>.
- Bull, Edvard (1979) Norge i den rike verden, Bind 14 i Knut Mykland (red.) Norges historie, Oslo: J.W. Cappelens forlag; 22-37.
- Dagsavisen (2009) "Urettferdig valgordning?", 17. september 2009; <http://www.dagsavisen.no/meninger/article439875.ece>.
- Føllesdal, Andreas (2009) "Avskaff geokratiet" Dagsavisen 21. september 2009; <http://www.dagsavisen.no/meninger/article440816.ece>.
- Føllesdal, Andreas (2010) "Geokratiet – Valglovens demokratiske underskudd" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26(2); 149-160; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art07>.
- Lijphart, Arend (1994) *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2008) "Back to democratic basics. Who really practices majority rule?", i Arend Lijphart (red.) *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. New York: Routledge.
- Marthinsen, Svein Tore (2009) "Ny valgordning", <http://sveintoremarthinsen.blogspot.com/2009/09/ny-valgordning.html>.
- Rasch, Bjørn Erik (2010) "Lotteridemokrati? Om det manglende samsvaret mellom velgerflertall og stortingsflertall" *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 26(2); 168-181; <http://www.idunn.no/ts/nst/2010/02/art04>.
- Rokkan, Stein (1970) *Citizens Elections, Parties*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (1994) "Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting" i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.) *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skagestad, Odd Gunnar (2005) "Stortingsregjereri – idag og i 1905" *Morgenbladet*, 15. juli 2005; <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050715/ODE-BATT/107150020>.
- Skagestad, Odd Gunnar (2006) "Det rød-grønne flertallsregimet. Paradigmeskifte eller politisk parentes" *Samtiden* nr.4 (september) 2006; http://www.samtiden.no/06_3/art4.php.
- Skagestad, Odd Gunnar (2009) "Mindretallsdemokratiet" *Minerva*, 27. august 2009; <http://www.minerva.as/?p=6539>.
- Strand, Odd (1955) *En regjeringsskifte i perspektiv. Studie over parlamentariske og partipolitiske problemer i Norge i tiden fra 1905 til 1908*. Oslo. Aschehoug & Co.
- Valen, Henry (1981) *Valg og politikk. Et samfunn i endring*. Oslo: NKS-forlaget.
- Verdens Gang (2009) "De borgerlige fikk flest stemmer – tapte valget", 15. september 2009; <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/valg-2009/artikkel.php?artid=594733>.

NOTER

- 1 For en grei fremstilling av de ulike valgordningene vise til Wikipedia-artikkelen "Valgordning i Norge"; http://no.wikipedia.org/wiki/Valgordning_i_Norge.
- 2 Med uttrykket "fabrikkert flertall" forstås her et parlamentarisk flertall som er fremkommet som konsekvens av valgordningen, og som således ikke reflekterer et tilsvarende flertall blant primærvelgerne.
- 3 Den Nygaardsvold-ledede eksilregjeringen 1940-45 ("London-regjeringen") var i hovedsak en videreføring av Ap-regjeringen som var dannet i 1936, om enn supplert med ytterligere 3 medlemmer (hhv. fra H, V og Uavhengig/Hjemmefronten), og således i realiteten med samme velgergrunnlag som tidligere.
- 4 I 1903 og 1906 samarbeidet Høyre og Frisinnede Venstre under navnet Samlingspartiet.

ODD GUNNAR SKAGESTAD (F. 1944), MAG.ART. I STATSVIDENSKAP (UNIVERSITETET I OSLO, 1971).