

Maktfordeling og folkesuverenitet

*En studie av debatten om oppløsningsrett
på 2000-tallet*

Siri Eilen Gyland Mikalsen



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

**MAKTFORDELING
OG
FOLKESUVERENITET**

En studie av debatten om oppløsningsrett på 2000-tallet

© Siri Eilen Gyland Mikalsen

2011

Maktfordeling og folkesuverenitet.

Siri Eilen Gyland Mikalsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Copy Cat

Sammendrag

Oppgaven tar utgangspunkt i et grunnlovsforslag om innføring av oppløsningsrett og investitur, dokument nr. 12:14 (2007-2008), som skal behandles av Stortinget i inneværende periode. Ved å se på forslaget i sammenheng med debatten om oppløsningsrett som har vært på 2000-tallet, blir det argumentert for at Montesquieus lære om maktfordeling fremdeles er med oss når grunnleggende trekk ved vårt politiske system diskuteres. Det er tilfelle til tross for de betydelige endrede forholdene som debatten nå finner sted i, til sammenligning fra 1814 da Montesquieus tenkning ble innarbeidet i Grunnloven. Ved å se på debatten som for tiden føres om oppløsningsrett i Storbritannia, settes den norske debatten i relieff. Det bidrar til å få fram andre forhold ved oppløsningsrett som ordning, samt at det bidrar til å framheve betydningen av kontekst for hvordan oppløsningsrett omhandles i ulike politiske systemer. Avslutningsvis vurderes forslaget om oppløsningsrett i lys av konstitusjonelle rammer. Det blir diskutert hvorvidt den konstitusjonelle behandling er av betydning for hvorvidt forslaget vil bli del av Norges Grunnlov.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har gitt mulighet til å se nærmere på temaer og problemstillinger som jeg tidligere ikke har hatt anledning til å fordype meg i. I vårt stabile politiske system kan det virke som om spørsmål som berører de grunnleggende forhold ved vårt statsstyre er avgjort en gang for alle. Ved å se nærmere på hvordan idéhistorisk tankegods manifesterer seg i konstitusjonell debatt også i vår tid, blir det tydelig at det er forestillinger som fremdeles har potensiale for å påvirke våre grunnleggende politiske institusjoner. Det har vært en prosess med mange faser, krevende, men også utbytterikt.

En stor takk må rettes til veileder Trond Nordby som satte meg på sporet av denne tematikken. Takk for gode innspill, klare tilbakemeldinger og en alltid åpen dør.

Ellers er det nødvendig å takke andre som har vært til støtte under arbeidet. Også for et akademisk arbeid er det nødvendig med støtte og omtanke, og kanskje spesielt da. Takk til mamma, pappa, Lars Tore og Jon. Det har også vært godt å dele prosessen med andre som har vært i samme situasjon. Takk til Grete, Torgunn og Line for gjensidig støtte.

Siri Gyland Mikalsen

Oslo, mai 2011.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og utforming.....	2
1.2	Analytisk metode.....	3
1.2.1	Argumentasjonsanalyse.....	4
1.2.2	Det komparative aspektet.....	5
1.3	Temaet i litteraturen.....	5
2	Ordningene og forslaget.....	7
2.1	Oppløsningsrett.....	7
2.2	Oppløsningsrettens historie i Norge – noen utviklingstrekk.....	8
2.3	Investitur.....	11
2.3.1	Regjeringsdannelser i Norge.....	12
2.3.2	Tidligere debatt om investitur.....	12
2.4	Grunnlovsforslag nr. 14 (2007-2008).....	13
2.4.1	Innsetningsvedtak med krav om simpelt flertall.....	14
2.4.2	Begrenset oppløsningsrett.....	15
2.5	Valgdager.....	15
3	Maktfordeling og folkesuverenitet - noen historiske perspektiver.....	17
3.1	Politisk frihet og politisk deltagelse - gamle ideer i ny utforming.....	17
3.2	Fra enevelde til konstitusjonelt styre.....	19
3.2.1	Ideenets betydning.....	20
3.2.2	Folkesuverenitetsprinsippet og Grunnloven.....	21
3.2.3	Maktfordelingsprinsippet og Grunnloven.....	21
3.2.4	Eneveldet og Grunnloven.....	23
3.2.5	Systemskifte og prinsippenes endrede gjennomslagskraft.....	24
3.2.6	Konstitusjonelt styre og parlamentarismens framvekst.....	24
4	Teoretiske perspektiver.....	26
4.1	Konstitusjonelt perspektiv.....	26
4.2	Parlamentarismens betydning.....	30
4.2.1	Parlamentarismens kjennetegn.....	31
4.2.2	Parlamentarismens betydning for maktfordelingslærens stilling.....	32
4.3	Maktfordelingsprinsippet sine ulike dimensjoner.....	34

5	Det kombinerte forslaget i lys av maktfordeling og folkesuverenitet	36
5.1	Kontekst for debatten om oppløsningsrett og investitur	37
5.2	Forslagets formål	38
5.3	Investitur og oppløsningsrett - en nødvendig kombinasjon.....	39
5.3.1	Investitur og regjeringsdannelse.....	40
5.3.2	Investitur som nødvendig forutsetning for oppløsningsrett	41
5.3.3	Kritikk av kombinasjonen	42
5.4	Maktfordelingsprinsippet og ordningene.....	44
5.4.1	Stabilitet	44
5.4.2	Effektivitet.....	49
5.4.3	Ansvar	51
5.5	Funksjonsfordeling versus maktbalanse	54
5.6	Folkesuverenitetsprinsippet	55
5.6.1	Folkesuverenitetsprinsippet og oppløsningsrett	56
5.6.2	Folkesuverenitetsprinsippet og investitur.....	59
6	Oppløsningsrett i Storbritannia	61
6.1	Kontekst for den britiske debatten.....	62
6.2	Rettslig grunnlag og historisk utvikling	63
6.3	Oppløsningsrett som taktisk instrument	64
6.4	Tilslutning til behovet for endring.....	64
6.5	Forslaget: The Fixed-Term Parliaments Bill	65
6.5.1	Etablering av faste valgperioder.....	65
6.5.2	Oppløsningsrett tillagt parlamentet ved Underhuset	65
6.6	Koalisjonsregjeringens begrunnelser.....	66
6.7	Momenter i debatten.....	67
7	Konstitusjonelle endrings-betingelser	69
7.1	Konstitusjonell forankring	69
7.2	Konstitusjonelle ordninger i møte med partiinteresser.....	71
7.2.1	Partiinteresser og det britiske forslaget	71
7.2.2	Partiinteresser og den norske debatten	73
7.2.3	Interessedimensjonens gyldighet.....	75
7.3	Bevaring av det bestående og betydningen av kvalifisert flertall.....	75
7.3.1	Uenighet i grunnleggende forutsetninger	76

7.3.2	Holdning til systemet	76
7.3.3	Bedre uten?.....	77
7.3.4	Unorsk	77
7.4	Betydningen av konstitusjonell treghet	77
7.5	Institusjonell stabilitet.....	79
8	Avslutning	81
	Litteratur.....	84
	Figur 5.1	58

1 Innledning

Når nordmenn hvert fjerde år går til valglokalene for å stemme ved stortingsvalg, er det en så innarbeidet institusjon at selve tanken om at den norske valgordningen kan anses å ha mangler, framstår som fremmed. Det er i et komparativt perspektiv at Norge utmerker seg. I alle andre parlamentariske stater er det adgang til å oppløse parlamentet og utlyse nyvalg. Det er dermed adgang til å la folket si sin mening gjennom valg, utenom det faste valgperioder fastsetter. I noen land praktiseres retten til å oppløse parlamentet ofte, mens den i andre land er svært lite brukt.

De siste årene har velgerne i flere europeiske land blitt kalt på til å avgi stemme utenom de ordinære valgene. Finanskrisen som har gjort seg gjeldende, har vært av stor økonomisk og politisk betydning. I flere av de land som har vært rammet spesielt hardt, har nyvalgsinstituttet blitt benyttet. I 2009 ble det islandske Alltinget oppløst to år etter det forrige valget som følge av omfattende protester mot regjeringens håndtering av finanskrisen (Tv2nyhetene.no). I Hellas mente daværende statsminister Karamanlis at det var ”nødvendig å rydde i det politiske landskapet og be folket gi et nytt politisk mandat”, da han i 2009 kalte til nyvalg (Aftenbladet.no 2009). Finanskrisen har også medvirket til nyvalg i Irland og Portugal. Irland hadde nyvalg i februar 2011 (NRK.no 2011). I Portugal har presidenten oppløst parlamentet, og det skal være nyvalg 5. juni 2011 (Varden.no 2011). I forbindelse med valget i Sverige i 2010, ble det diskutert om valgutfallet ville ble etterfulgt av et nytt valg. Ingen av regjeringalternativene fikk flertall. Det var knyttet usikkerhet til om det ville la seg gjøre å danne regjering da det så ut til at Sverigedemokraterna ville havne i vippeposisjon (Aftenbladet.no 2010).

Norge har ikke vært rammet av finanskrisen på en slik måte at det har skapt regjeringsskrise, og det har heller aldri vist seg umulig å danne regjering etter valg. Men de ekstraordinære valgene som har funnet sted i de ulike landene, og diskusjonen i Sverige, er illustrerende for den mulighet oppløsningsrett gir. I spesielt vanskelige politiske situasjoner gir nyvalg en mulighet for å etablere et nytt parlamentarisk grunnlag som kan gi en regjering et sterkere grunnlag for å takle vanskelighetene. Det er en form for reaksjon og håndtering av spesielle situasjoner som ikke vil være mulig i Norge.

Siden Grunnloven ble etablert i 1814 har en rekke forslag om innføring av oppløsningsrett blitt fremmet. Intet forslag har imidlertid fått tilstrekkelig støtte til å bli vedtatt. Det siste tiåret

har Stortinget flere ganger debattert om en nyvalgsordning også skal etableres for den norske nasjonalforsamlingen. I den innværende stortingsperioden skal et grunnlovsforslag fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet om innføring av oppløsningsrett behandles. I forslaget er oppløsningsrett koblet til etableringen av innsetningsvedtak. Det er en annen vanlig ordning i parlamentariske land, hvor regjeringen innsettes på grunnlag av en votering i parlamentet.

1.1 Problemstilling og utforming

Debatten om oppløsningsrett henger sammen med en bredere diskusjon knyttet til grunnleggende forhold ved det politiske systemet. Etter manges oppfatning førte en lang periode med mindretallsregjeringer til uheldige konsekvenser for forholdet mellom regjering og Storting. Det var uttalt bekymring over at Stortinget gikk utover sitt funksjonsområde som lovgivende makt, på bekostning av de oppgaver regjeringen som utøvende makt er tillagt. Det kom til uttrykk blant annet ved det som ble omtalt som ”stortingsregjereri”, hvor Stortinget instruerte regjeringen i en rekke saker. Å foreta institusjonelle endringer ble sett på som en måte å bøte på problemene. På denne bakgrunn har Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet utformet sitt grunnlovsforslag. Det har gitt grunnlag for følgende problemstilling:

Hvordan inngår forslaget i norsk konstitusjonell sammenheng, og hvorvidt kan innføringen av oppløsningsrett og innsetningsvedtak i henhold til Dokument nr. 12: 14(2007-2008) fungere som en justering av vårt konstitusjonelle fundament for å gjenreise noe av grunnlovens opprinnelige prinsipp om maktfordeling, samtidig som folkesuverenitetsprinsippet bevares?

Ved begynnelsen av 2000-tallet handlet debatten om oppløsningsrett alene. Det er også en slik ordning det er bredest interesse for å innføre. Men fra 2003 av har Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet gjort sin støtte til oppløsningsrett avhengig av at det også blir innført en ordning for investitur (innsetningsvedtak). Denne kombinasjonen utgjør en helt grunnleggende premiss for det forslag som nå skal behandles i Stortinget og som er gjenstand for analyse i denne oppgaven. Fordi innføringen av investitur er mest omdiskutert, har debatten om oppløsningsrett i stor grad blitt en debatt om investitur. For å forstå forslagets betydning i forhold til de to prinsippene, vil det bli lagt vekt på den betydning som både oppløsningsrett og investitur vil ha. Fordi koblingen mellom de to er så bastant i forslaget, blir det også viktig å undersøke hva investitur kan tilføre en ordning som oppløsningsrett.

Den tilnærming som anlegges i oppgaven bygger på en forståelse av Grunnloven som institusjonell forankring av ideer og verdier. Maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitetsprinsippet uttrykker hver for seg et sett med verdier og ideer som har hatt avgjørende betydning for det konstitusjonelle grunnlag for vårt politiske system. Forholdet mellom de to prinsippene er ikke statisk. I et historisk perspektiv gir det mening å si at ved Grunnlovens etablering i 1814 var det tenkningen bak maktfordelingsprinsippet som fikk forrang, mens det ved etableringen av parlamentarismen var verdier representert ved folkesuverenitetsprinsippet som vant fram. Det er i spenningsfeltet mellom disse ideene at forslaget om oppløsningsrett og investitur befinner seg. Kan forslaget innebære en styrking av skillet mellom lovgivende og utøvende makt, i tråd med Montesquieus maktfordelingslære? Og hva da med folkesuverenitetsprinsippets stilling? For å belyse hvordan dette forholder seg, vil det gis en idéhistorisk redegjørelse av hvordan de to prinsippene ble forankret i Grunnloven og av noen følgende konstitusjonelle utviklingstrekk. Dernest undersøkes de sentrale teoretiske perspektivene ved konstitusjonelt styre, parlamentarisme og maktfordelingsprinsipp som grunnlag for en nærmere analyse.

Et annet perspektiv som anlegges, dreier seg om den konstitusjonelle sammenheng som forslaget inngår i, da med spesiell vekt på oppløsningsrett. Som nevnt, har forslag om oppløsningsrett vært foreslått en rekke ganger, men aldri innført. I et komparativt perspektiv utgjør Norge dermed et særtilfelle. Ved å se forslaget i sammenheng med de institusjonelle mekanismer som det norske konstitusjonelle systemet inneholder, er ønsket å belyse hvorfor Norge har den spesielle posisjonen. En undersøkelse av den debatt som har vært i Storbritannia om endringen av praksisen for oppløsningsrett der, vil bidra til å diskutere forslaget om oppløsningsrett og investitur i et konstitusjonelt perspektiv. Et slikt perspektiv kan også belyse den skjebne det foreliggende forslaget vil lide.

Som opptakt til ovenstående analyse, gis det noen metodiske overveielser, definisjoner, forslagshistorikk for opplysningsrett og investitur, samt en presentasjon av selve grunnlovsforslag 14 (2007-2008).

1.2 Analytisk metode

Det er forhold knyttet til forslaget om innføring av oppløsningsrett og investitur som ønskes å få belyst. Men selve forslagsteksten gir begrenset med grunnlag for å få tak i de ulike

aspektene som forslaget knytter an til. Det gjelder spesielt med hensyn til maktfordelingslæren og folkesuverenitetsprinsippet. Ved å sette forslaget inn i en større sammenheng, nemlig debatten om oppløsningsrett på 2000-tallet, oppnås det et bedre og bredere grunnlag for å se kompleksiteten ved forslaget. Med debatt menes debatter i Stortinget, uttalelser i komitéinnstillinger og de forhold som gjøres gjeldende i forslagstekster. Til sammen gir det et helhetlig bilde av de problemstillinger som forslaget reiser. Å se på debatten på 2000-tallet som en helhet, utgjør en naturlig avgrensning. For det første, var det gått en tid siden oppløsningsrett sist ble diskutert i Stortinget. I tillegg er det noen grunnleggende problemstillinger som preger debatten over tid, som gjør at den får karakter av en overordnet debatt.

1.2.1 Argumentasjonsanalyse

Argumentasjonsanalyse angir en metodologisk tilnærming som er blitt lagt til grunn ved bearbeidingen av de ulike tekstene. Den form for argumentasjonsanalyse som gjøres bruk av, faller inn under det som av Bergström og Boréus (2005 :91) blir benevnt som argumentasjonsanalyse med et deskriptivt formål hvor det søkes å rekonstruere argumentasjonen. Analysen handler om å etablere forståelse for de ulike argumenter som er fremmet i debatten slik at ulike aspekter ved forslaget løftes fram. Ved å undersøke hva de som støtter forslaget vektlegger, og hvordan de forstår forslaget, legger det til rette for en bred forståelse av hva forslaget innebærer. Samtidig forholder man seg da til de premisser som ligger til grunn for forslaget. Ved i tillegg å se på standpunkter som kritikere av forslaget anlegger, kan en dypere forståelse av den gjeldende problematikken oppnås.

For å identifisere de ulike standpunkter i debatten og å redegjøre for dem på en representativ måte, er det blitt vektlagt å få fram flere aspekter ved de ulike standpunktene. Det dreier seg om å få fram argumentene for og i mot et standpunkt. Det gir forståelse for den kompleksitet som spørsmålet om oppløsningsrett berører. I tillegg er det lagt vekt på å identifisere de grunnleggende premisser som aktørene i debatten legger til grunn. Det gir bedre innsikt i de argumenter og standpunkter som fremmes og forståelse av uenighetene som kommer til uttrykk (Bergström og Boréus 2005:kap.3).

1.2.2 Det komparative aspektet

Collier (1993: 105) beskriver komparasjon som et grunnleggende analytisk verktøy. Ved å sammenligne ulike tilfeller, bringer det i fokus tilsynelatende likheter og kontraster mellom dem. Dermed bidrar det til å skjerpe vår evne til å gjøre beskrivelser og danner grunnlag for begrepsdannelse. Det er flere grunner til at det er valgt å inkludere et komparativt element i denne oppgaven. Som med andre konstitusjonelle ordninger, hviler forståelsen av oppløsningsrett og investitur på et komparativt perspektiv. Selv om fokus i denne oppgaven først og fremst er rettet mot et konkret forslag om oppløsningsrett i norsk sammenheng, vil det å undersøke hvordan debatten om oppløsningsrett foregår i en annen kontekst, bidra til bedre forståelse av den norske debatten og av oppløsningsrett som konstitusjonell ordning.

Ved å bringe inn debatten om endring av oppløsningsrett slik den har foregått i Storbritannia, framheves også en annen dimensjon, den institusjonelle betydningen. Som det vil bli argumentert for med grunnlag i Arend Lijpharts (1999) studie av demokratier, er det en ulik demokratiforståelse som kommer til uttrykk i de politiske systemene i Norge og Storbritannia. En slik forståelse underbygges også av studier ved Essaiason og Heidar (2000). Det britiske politiske systemet framstår dermed som en kontrast til det norske, noe som også kommer til uttrykk ved den konstitusjonelle oppbygningen. Ved å inkludere et slikt perspektiv, tydeliggjøres rammen for den norske debatten.

I metodologisk litteratur vektlegges også den betydning komparasjon kan ha ved å stimulere forestillingsevnen til forskeren. Ved å gjøre bruk av sammenligning utvides erfaringsgrunnlaget, noe som kan bidra til nye måter å tilnærme seg ulike problemstillinger (se Lijphart 1975:160,161). Å inkludere et komparativt aspekt ved oppgaven, tjener dermed flere hensyn.

1.3 Temaet i litteraturen

I senere år har det blitt tatt interesse for oppløsningsrett og investitur i forhold til problematikken rundt mindretallsregjeringer. Temaet har blitt omhandlet i Rasch (2004). Strøm (1994) gir en redegjørelse for oppløsningsrett i et internasjonalt perspektiv. Midgaard (1994) gir et historisk perspektiv på oppløsningsrett. I 2007 ble det skrevet en masteroppgave som tok utgangspunkt i en tidligere versjon av det grunnlovsforslag som her ligger til grunn (Granholt 2007). I Granholts oppgave anlegges et annet perspektiv enn hva som er tilfelle i

denne oppgaven. Granholt diskuterer en eventuell innføring av oppløsningsrett og investitur opp mot de konkrete konsekvenser det kan få på en rekke punkter, som hvorvidt det vil føre til økt velgertretthet og lavere valgdeltakelse, om det vil bidra til økt populisme, om kostnadene ved å sitte i regjering vil bli mindre, med mer. Det er en type diskusjon som det i denne oppgaven er gjort en grensedragning mot. Formålet er ikke å diskutere konsekvensene av innføring av de to ordningene i bred forstand, og hvordan ordningene vil påvirke samfunnet som sådant. Fokus vil være på den betydning det vil ha for forholdet mellom statsmaktene, ut fra en konkret forståelse av maktfordelingslæren, samt å gjøre noen betraktninger knyttet til folkesuverenitetsprinsippets stilling. I tillegg vil det anlegges et overordnet konstitusjonelt perspektiv på debatten om oppløsningsrett.

2 Ordningene og forslaget

Oppløsningsrett og investitur hører til de mest sentrale mekanismene innen den parlamentariske styreformen. Sammen med parlamentets adgang til å holde regjeringen ansvarlig, ved mistillitsvotum, og regjeringens anledning til å true med å gå av, ved kabinettspørsmålet, regulerer de grunnleggende forhold ved det politiske styresettet.

2.1 Oppløsningsrett

Oppløsningsrett handler om en rett til å oppløse nasjonalforsamlingen utenom de vanlige stortingsperiodene. Det kan ligge ulike begrunnelser bak en slik ordning. Oppløsningsrett kan fungere som en appell til folket. Ved spesielt konfliktfylte situasjoner mellom Storting og regjering kan oppløsningsrett gi adgang til å konsultere folket. Oppløsningsrett kan også fungere som en sikkerhetsventil i det politiske systemet. Det kan være et instrument som kan brukes for å løse opp i spesielt fastlåste og vanskelige situasjoner. I tillegg kan den fungere som en disiplinerende trussel. Som et instrument tillagt regjeringsmakten, kan den benyttes til å disiplinere nasjonalforsamlingen (Rasch 2004:140-146).

Oppløsningsretten er en ordning som kan utformes på forskjellige måter. Ved å se på hvor i det konstitusjonelle systemet autoriteten til å oppløse nasjonalforsamlingen ligger, skiller Kaare Strøm mellom fire hovedformer for oppløsningsrett. For det første kan det differensieres mellom ordninger hvor nyvalgsinstituttet faller inn under *statsoverhodets* myndighetsområde, og da i hvilken grad statsoverhodet spiller en rolle. Den andre hovedformen for oppløsningsrett er der hvor den i praksis er tillagt lederen av regjeringen. Den tredje formen er oppløsningsrett tillagt parlamentet, den lovgivende makt. Og til sist kan oppløsningsrett være knyttet til bestemte konstitusjonelle situasjoner (Strøm 1994: 225). Innen disse formene kan det være ytterligere forskjeller med hensyn til ulike sider ved ordningene, for eksempel hvor mange av parlamentets medlemmer som må støtte et forslag for oppløsningsrett. Det kan også etableres ”hybrid”-ordninger, for eksempel ved at statsministeren har initiativrett, men at forslaget må godkjennes av parlamentet med et bestemt flertall.

2.2 Oppløsningsrettens historie i Norge – noen utviklingstrekk

Oppløsningsrett har vært et stadig tilbakevendende tema i norsk konstitusjonell debatt. Det forslag om innføring av oppløsningsrett som Stortinget skal ta stilling til i inneværende periode, er det siste i en lang rekke som har blitt forelagt Stortinget. Det er anslått at over 40 forslag om oppløsningsrett har blitt fremmet siden 1814, 20 av dem siden 1902 (Østbø 2010:162). Adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen ble ikke inkludert i Grunnloven da den ble etablert. Det var heller ikke vanlig i de konstitusjoner som tjente som forbilder for grunnlovsarbeidet. Men det var en ordning for å heve Stortinget etter tre måneder, som i praksis fungerte som en type oppløsningsrett da nasjonalforsamlingen normalt møttes kun en gang per treårig periode. Med riksrettsinstitusjonen hadde Stortinget et maktmiddel i sin hånd, som det kunne benytte hvis det opplevde at hjemsendelsesretten ble misbrukt. Da årlige storting ble innført i 1869, fikk Kongen rett til å heve Stortinget etter to måneder. Som maktmiddel var denne retten av begrenset betydning siden Stortinget da møttes årlig (Midgaard 1994:238,239). I den grad Kongen praktiserte ”oppløsningsrett”, var omstendighetene slik at den ikke fungerte som et betydelig maktmiddel i Kongens hånd. Det kan ses som uttrykk for at forholdet mellom statsmaktene var preget av maktbalanse.

Oppløsningsrett var omfattet av en viss interesse i forhold til parlamentarismen. Før parlamentarismens gjennombrudd ble det diskutert om innføring av oppløsningsrett ville føre til parlamentarisk styre. I 1874 påpekte Johan Sverdrup i forbindelse med et forslag om innføring av oppløsningsrett kombinert med statsrådenes adgang til Stortinget, at oppløsningsretten ville bidra til parlamentarisme. Hvis et nyvalg førte til at opposisjonen seiret, noe han holdt for å være sannsynlig, ville det styrke opposisjonens stilling. Ut fra tanken om at folkets vilje skal respekteres, kunne det legges føringer på Kongens valg av statsråder (Midgaard 1994:244,245). I et forslag utarbeidet av Sverdrup i 1892, ble det framholdt at der hvor statsråder har adgang til nasjonalforsamlingen, bør det være oppløsningsrett tillagt Kongen. For Sverdrup framsto det som en ”fullstendigjøreelse av forfatningen”(Midgaard 1994:245,246). Det var imidlertid delte oppfatninger om Sverdrups syn. Det var først og fremst kritikere av parlamentarismen som ønsket oppløsningsrett (Midgaard 1994:246). Diskusjonen reflekterer at det ikke var enighet om hva parlamentarismen skulle innebære, og at det var en styreform i utvikling.

Midgaards (1994) gjennomgang av oppløsningsrettens historie i Norge viser at oppløsningsrett har blitt foreslått i mange ulike varianter. I noen forslag har det blitt tatt til orde for at oppløsningsretten skal ligge hos Kongen, i andre at den skal tillegges Stortinget, og i atter andre i en kombinasjon. For eksempel kunne Kongen tenkes å ha initiativrett, mens selve vedtaket måtte treffes av et flertall i Stortinget. Det har imidlertid aldri blitt etablert et tilstrekkelig flertall for oppløsningsrett, uansett utforming av forslaget.

Mange av de samme motargumentene har blitt reist mot ordningen til ulike tider. Generelt har det vært skepsis knyttet til misbruk av nyvalgsinstituttet, spesielt hvis det var foreslått lagt til Kongen. Også etter overgangen fra den personlige kongemakt, har mange vært kritiske til å tillegge regjeringsmakten en slik rett. Slik kritikk framkom blant annet ved behandlingen av et forslag om oppløsningsrett lagt til Kongen i 1900-1901-sesjonen (Midgaard 1994:247). Den motforestilling Johan Castberg la til grunn da et tilsvarende forslag igjen ble diskutert i 1907, er betegnet for den skepsis en slik ordning av oppløsningsretten har blitt møtt med. Castberg stilte seg tvilende til ideen om å øke folkemakten ved å tillegge kongemakten et nytt prerogativ (Midgaard 1994:248). De vurderinger valgordningskommisjonen av 1917 gjorde da de frarådet innføring av oppløsningsrett tillagt regjeringen, framhever en rekke problemer ved en slik ordning. De fryktet at oppløsningsrett i regjeringens hånd skulle bli brukt taktisk, bli benyttet i utide eller ikke bli benyttet når den burde bli. De mente også at en slik ordning ville ha potensial til å fungere som en trussel i regjeringens hånd. Den kunne benyttes imot opposisjonen, men også innad i partiet for å virke disiplinerende. Kommisjonen mente en slik bruk stred imot ”forfatningsånden” (Midgaard 1994:250-251). En annen innvending mot oppløsningsrett generelt sett, var at det ikke syntes å være behov for en slik ordning. Det ble trukket fram ved diskusjon over forslag både i 1892 og i 1930 (Midgaard 1994:246,256). Et tredje argument som ofte har blitt gjort gjeldende, er at oppløsningsretten er et fremmedelement i det norske systemet (Midgaard 1994:262).

I stortings sesjonen 1987-1988 fremmet Kåre Willoch det siste forslaget om oppløsningsrett som ble debattert i Stortinget før 2000-tallet. Willochs forslag danner på ulike måter grunnlag for flere av de forslag som er blitt behandlet det siste tiåret. Forslaget, Dokument nr. 12 (1987-1988), tok sikte på å innføre oppløsningsrett samt å stadfeste regjeringens adgang til å nekte sanksjon på lovvedtak (Midgaard 1994:265).

Det er på to punkter at Willochs tilnærming til nyvalgsinstituttet danner grunnlag for oppbygningen for flere senere forslag. For det første, ble adgangen til å oppløse

nasjonalforsamlingen tillagt regjeringen, men begrenset til tilfeller hvor regjeringen har lidd nederlag ved mistillitsvotum eller som følge av kabinettspørsmål. For det andre, må regjeringen på forhånd ha gjort det klart at nyvalg vil bli resultatet av et nederlag.

En slik betinget oppløsningsrett er lagt til grunn i de senere forslagene fra Høyre og i de nye forslagene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Den begrunnelse Willoch gir for nettopp en slik ordning, er også å finne i de senere forslagene. Utgangspunktet er en oppfatning om at det vil bli vanskelig å danne regjeringer som besitter den nødvendige handlekraft. Tanken er at ved å etablere konstitusjonelle regler kan mindretallsregjeringers stilling overfor nasjonalforsamlingen styrkes, noe som vil gjøre dem i stand til å utvise den nødvendige handlekraft (Midgaard 1994:266). Willochs resonnement og begrepsbruk har hatt en sentral betydning for den debatt som har vært om oppløsningsrett på 2000-tallet.

I stortingssesjonen 1999-2000 ble to forslag om oppløsningsrett fremmet i Stortinget. Det innledet den debatt som har vært om oppløsningsrett på 2000-tallet. Ett forslag ble framsatt av Gunnar Skaug (Ap), Carl I. Hagen (FrP) og Lars Sponheim (V) hvor det ble foreslått to alternativer for utformingen av oppløsningsrett. I følge det første alternativet vil det være to måter Stortinget kan oppløses på. Enten ved Kongen alene, eller ved et flertall i Stortinget. Alternativt skulle oppløsningsretten kun tillegges Kongen. Under begge alternativene ville det være adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen til enhver tid (Dokument nr. 12:8 (1999-2000)). Det andre forslaget kom fra Høyres Per-Kristinan Foss og Inge Lønning og inneholdt også to hovedalternativer. Enten skulle Kongen gis oppløsningsrett, men da begrenset til å gjelde ved regjeringens nederlag ved mistillitsvotum eller kabinettspørsmål. Alternativt skulle Stortinget ha rett til å oppløse seg selv, da til enhver tid (Dokument nr. 12:9 (1999-2000)). De to forslagene ble stortingsbehandlet i 2003.

I stortingssesjonen 2003-2004 ble to nye forslag om oppløsningsrett fremmet. I et nytt forslag fra Høyre, ved Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engset og André Dahl, ble det da fremmet forslag lik det ene alternativet fra Høyres forrige forslag hvor retten var lagt til Kongen, men begrenset til å gjelde ved nederlag ved mistillitsvotum eller kabinettspørsmål Dokument nr. 12:10 (2003-2004). Det var i denne sesjonen at man fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet for første gang fremmet et kombinert forslag om oppløsningsrett og investitur. Det ble framsatt av Arbeiderpartiets Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Berit Brørby, Kjell Engebretsen, og Fremskrittspartiets Carl I. Hagen. Det er ikke betydelige substansielle forskjeller mellom dette forslaget og det forslag som nå foreligger Stortinget, med unntak av

ett punkt. En av innvendingene mot forslaget dreide seg om den virketid et Storting valgt ved ekstraordinært valg ville få. I forslaget var det tatt til orde for at det nyvalgte Stortinget skulle fungere ut perioden til det ordinært valgte Stortinget (dokument nr.12:2 (2003-2004)). Det inkluderte en ordning med faste valgdager, hvor den fireårige valgcyklusen ville bli opprettholdt. Under debatten i 2007 ble det møtt av sterk kritikk, blant annet fra Høyres Inge Lønning. Etter hans oppfatning var det en så grunnleggende svakhet ved forslaget, at man av den grunn alene burde stemme mot det (S.tid. 2007:3197). Den kritikken ble tatt til følge. I sin nye versjon inkluderer forslaget ulike alternativer for funksjonstiden til et nyvalgt storting (se dokument nr. 12: 14 (2007-2008), pkt. IV). Forslaget ble behandlet i Stortinget 31. mai 2007. Selv om det var rent flertall for forslaget, var det ikke tilstrekkelig oppslutning i henhold til de skjærpede kravene ved grunnlovsendringer for å bli vedtatt.

2.3 Investitur

Investitur, også kjent som innsetningsvedtak, betegner ordninger hvor parlamentet stemmer over en statsministerkandidat, eller at det holdes en tillitsavstemning i forbindelse med regjeringserklæringen (Rasch 2004:106). En regjering kan ikke tiltre uten å ha fått tilstrekkelig støtte bak seg i parlamentet. De ordninger for innsetningsvedtak som praktiseres i ulike land, kan variere på flere punkter. Det er for eksempel vanlig at statsoverhodet tillegges en rolle i prosessen. Her skiller imidlertid den svenske ordningen seg ut, hvor statsoverhodet ikke er involvert i regjeringdannelsen i det hele tatt (Rasch 2004:105). Et annet aspekt ved investitur hvor det er betydelig variasjon, gjelder kravet for hva som skal til for å danne regjering.

De mest krevende ordningene finnes blant annet i Tyskland og Spania, hvor det er konstitusjonelle krav om at et regjeringalternativ må oppnå absolutt flertall ved avstemningen, for å kunne tiltre. Hvis det ikke oppnås, kommer en andre runde med avstemning. Da vil det i Spania være nok med vanlig flertall, mens det i Tyskland igjen er krav om absolutt flertall. En vanligere ordning er kravet om vanlig flertall. Det finner man blant annet i Finland, Italia, Irland og Hellas. I Sverige og Portugal praktiseres en meget svak form for innsetningsvedtak, ved at en regjering kan dannes så lenge det ikke er et absolutt flertall som stemmer mot den (Rasch 2004:106-108). I Sverige vil investiturordningen derfor være av liten praktisk betydning, siden det ikke skal mye til for å oppfylle kravet (Rasch 2004:106).

På grunnlag av den form tillitsforholdet mellom parlament og regjering antar i et parlamentarisk system, skilles det mellom positiv og negativ parlamentarisme. I land hvor det kreves at regjeringen har støtte i et flertall bak seg, etableres et tettere tillitsforhold mellom et flertall i parlamentet og regjeringen, enn der slike ordninger ikke praktiseres. Det betegnes som positiv parlamentarisme (Rasch 2004:115). Norge faller i kategorien negativ parlamentarisme. Når en regjering først er etablert blir den sittende til den ”blir felt ved mistillitsvotum, taper i valg, faller på et kabinettspørsmål eller selv går av” (Nordby 2004: 267). Det er ikke nødvendig for regjeringen å ha Stortingets uttrykkelige tillit fra den etableres. Prosessen for regjeringsdannelse i Norge er lite formalisert, og bygger på en praksis som har blitt utviklet over tid.

2.3.1 Regjeringsdannelser i Norge

I Norge er statsoverhodet, Kongen, involvert i regjeringsdannelsen, men hans rolle er sterkt begrenset og ikke politisk. Kongen er den som spør en partileder om vedkommende vil danne regjering. De politiske vurderingene ligger først og fremst hos den avgåtte statsministeren. Når han annonserer regjeringens avgang ved ekstraordinært statsråd, vil han gi Kongen råd om hvem som skal gis i oppgave å danne ny regjering. Ofte vil den avtroppende statsminister gi råd om at ansvaret skal tiltros lederen av et opposisjonsparti. Men siden det ligger politiske betraktninger til grunn, er det er rom for andre vurderinger. Skulle det være meget uavklarte forhold ut fra nasjonalforsamlingens sammensetning, kan statsministeren tilrå at Kongen skal konsultere stortingspresidenten. Denne vil da i samtaler med de parlamentariske lederne på Stortinget gjøre sonderinger og bringe klarhet i hvordan man skal gå fram (Rasch 2004:101,102). Skulle det vise seg å være svært vanskelig å få slik klarhet, har det vært tilfeller hvor man har involvert Stortingets visepresident eller partienes gruppeledere (Rasch 2004:102). Selv om man i Norge ikke har en formalisert form for regjeringsdannelse, kan retten til å gi råd, ved statsminister og eventuelt stortingspresident, betraktes som del av forfatningen ut fra tanken om konstitusjonell sedvanerett. (Rasch 2004:103).

2.3.2 Tidligere debatt om investitur

En av de få gangene investitur har blitt diskutert i Stortinget, var i 1888. Den parlamentariske styreform var da ennå ikke fullt ut etablert, og det var uenighet om hvordan parlamentarismen skulle komme til uttrykk i det norske systemet. Daværende statsminister Johan Sverdrup

mente det ikke burde være nødvendig for en mindretallsregjering å be om et tillitsvotum, da det kunne føre til at man fikk en rekke med regjeringsskifter (Nordby 2004:103-105). I 1906 gjorde Høyres Fredrik Stang (d.y.) rede for sin oppfatning av investitur. Han mente at selv om investitur var en del av parlamentarismen, så gjaldt det kun hvor et topartisystem ble praktisert. Der det var et mer fragmentert partisystem, kunne følgen av krav om tillitsvotum innebære at det ikke var mulig å få dannet en regjering i det hele tatt (Nordby 2004:106). I den tid da det parlamentariske systemet var i ferd med å sette seg, ble investitur forstått som en ordning som kompliserte regjeringsdannelsen. Det ble ikke ansett som en tjenelig framgangsmåte i et fragmentert partisystem med mindretallsregjeringer. Christian Michelsen valgte etter valget i 1906 å kreve et tillitsvotum fra Stortinget. Men i 1908 da Gunnar Knudsen skulle danne regjering, gjorde han det uten å avkreve en tilsvarende avstemning. Knudsen anla en pragmatisk holdning, for en regjering måtte jo landet ha (Nordby 2004:266,267). Etter at investitur ble diskutert i forbindelse med utformingen av det parlamentariske styresettet, har det vært et sjeldent tema i Stortinget inntil det igjen har blitt tema i forbindelse med spørsmål om innføring av oppløsningsrett.

2.4 Grunnlovsforslag nr. 14 (2007-2008)

Bak forslaget sto Fremskrittspartiets Carl I. Hagen og Lodve Solholm, fra Sosialistisk Venstreparti Øystein Djupedal, samt Hill-Marta Solberg, Olav Akselsen, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Arbeiderpartiet¹. I forslaget tas det til orde for å innføre oppløsningsrett og positiv parlamentarisme. Forslaget er foreløpig berammet for stortingsbehandling høsten 2011.

Forslaget, Dokument nr. 12:14 (2007-2008), innledes med en redegjørelse for bakgrunnen for forslaget. Videre er forslaget inndelt i seks punkter som omhandler ulike aspekter ved forslaget. De punktene som omhandles gjelder: I. Innsetningsvedtak, II. Oppløsningsrett, III Stortingspresidentens plikt til å initiere nyvalg, IV. Funksjonstiden for Storting valgt ved ekstraordinært valg, V. Om Stortingets funksjon i perioden fra nyvalg er utlyst til stortinget trer sammen og VI. Detaljer om når forslaget trer i kraft. Det avsluttes med en summarisk gjennomgang av de grunnlovsparagrafer som foreslås innført, med ulike delalternativer for hvordan ordningene konkret kan innrettes på ulike punkter. Det innledende avsnittet med

¹ Selv om SVs Øystein Djupedal var blant forslagsstillerne, omtales forslaget som Ap's og Frp's sitt da forslaget kun har vært støttet av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet.

redegjørelsen for bakgrunnen for forslaget vil være gjenstand for nærmere oppmerksomhet senere i oppgaven, og vil derfor ikke redegjøres for her. I det følgende presenteres hovedpunktene i forslaget.

2.4.1 Innsetningsvedtak med krav om simpelt flertall

I forslagets første punkt redegjøres det for den form for investitur som søkes innført. Hvis forslaget blir vedtatt, vil det innebære at det ved begynnelsen av hvert Storting finner sted en avstemning som avklarer regjeringens parlamentariske grunnlag. En slik avstemning kan skje på grunnlag av to ulike situasjoner. En situasjon består i at regjeringen fra forrige periode ønsker å fortsette. En annen situasjon oppstår når en regjering har søkt avskjed og en ny er dannet.

Hvis tilfellet er at en regjering ønsker å fortsette etter et valg, må det avklares hva slags støtte den har i Stortinget. I forslaget presenteres to alternative måter avstemningen kan ordnes på. Enten kan voteringen skje på grunnlag av en regjeringserklæring som gjøre rede for politikken som regjeringen akter å føre. En enklere måte å gjøre det på, er at statsministeren ber om et flertall for å få fortsette. Det forutsettes da at statsministeren vil gi en viss orientering om regjeringens politikk som vil bidra til grunnlaget for voteringen. Hvis regjeringen oppnår ”positivt flertall” ved voteringen, kan den fortsette (Dokument nr.12:14).

I tilfeller hvor regjeringen har søkt avskjed, på grunn av nederlag i valg eller av andre årsaker, legges en annen framgangsmåte til grunn. Stortingspresidenten vil her få en mer formalisert rolle enn hva som er tilfellet ved regjeringsdannelser i dag, og vil fremme forslag om statsministerkandidat. Det skjer etter konsultasjon med avgående statsminister og parlamentariske ledere. Ved å votere over forslag på statsministerkandidat, vil det bli klart hvor Stortingets støtte ligger. Det er først når en kandidat har oppnådd støtte i Stortinget, at Kongen blir involvert. Stortingspresidenten vil da formidle dette til Kongen som vil gi kandidaten oppdraget med å danne regjering.

Investiturordningen kan i visse tilfeller gi grunnlag for nyvalg. Hvis det etter fire forslag ikke er oppnådd tilstrekkelig støtte for noen av kandidatene, vil prosessen bli avbrutt. Oppløsning av Stortinget og nyvalg skal da igangsettes ”straks”, men senest innen 30 dager etter at den sittende regjeringen søkte avskjed.

Innføring av innsetningsvedtak vil medføre en endring av Grunnlovens § 12 hvor det blir tatt inn et nytt punkt som stadfester at Kongen skal meddeles om Stortingets oppfatning om hvem som bør velges til statsminister.

2.4.2 Begrenset oppløsningsrett

Det andre punktet omhandler den foreslåtte ordningen for oppløsningsrett. Hvis innført, vil det medføre en endring av Grunnlovens § 54. Forslaget vil gi Kongen rett til å utskrive nyvalg før valgperioden er omme. I realiteten er det regjeringen som vil ha adgang til å oppløse Stortinget, og skrive ut nyvalg. For å unngå at regjeringen skal kunne benytte seg av oppløsningsretten på opportunistisk vis, er nyvalgsinstituttet knyttet til to betingelser. Adgangen kan kun benyttes hvis regjeringen har lidd nederlag ved mistillitsvotum eller i kabinettspørsmål. Nyvalgsinstituttet er dermed begrenset til å gjelde disse to bestemte situasjonene. Dessuten kan nyvalgsinstituttet bare tre i kraft om statsministeren (eller stedfortreder) på forhånd har gjort gjeldende at nyvalg vil bli resultatet hvis regjeringen lider nederlag ved voteringen.

Hvis voteringen resulterer i nederlag for regjeringen, må regjeringen innen en bestemt frist avgjøre om nyvalg skal avholdes. Nyvalget skal da finne sted fra tre til ni uker etter at beslutningen om nyvalg er overbrakt Stortinget. Selv om det på forhånd ble meddelt Stortinget at nyvalg ville bli utfallet, står regjeringen fritt til å velge å ikke utstede nyvalg likevel. Det ble presisert i kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av forslaget tidligere versjon (Innst. S. nr. 191 (2006-2007):6).

2.5 Valgdager

Et diskusjonstema i forhold til mulige nyvalgsordninger, er hvilken lengde et nyvalgt parlament skal ha. Dersom det Storting som er etablert ved ekstraordinært valg, virker ut den opprinnelige perioden, vil et system med faste valgdager bli opprettholdt. Alternativet er at det virker for en periode på fire nye år. Systemet vil da bestå av flytende valgdager, og tidspunkt for valg vil ikke være bestemt ut fra faste valgperioder.

Forslagets punkt 4 tar for seg dette spørsmålet om hva slags funksjonstid et ekstraordinært valgt Storting bør ha. Det anbefales fortrinnsvis at faste valgdager beholdes. Det vil si at Storting valgt ved nyvalg skal fungere fram til det som ville vært det ordinære

valgtidspunktet. Det som taler for en slik ordning, etter forslagsstillernes oppfatning, er at den trussel som regjeringens oppløsningsrett vil utgjøre, gradvis vil avta jo nærmere man kommer neste valg. En nyvalgt regjering vil da ha begrenset med tid til å iverksette egen politikk, og vil derfor ikke iverksette en oppløsning av Stortinget i utide.

Forslaget inkluderer også en alternativ ordning hvor det nyvalgte Stortinget kan bli sikret en viss varighet, så fremt det selv ikke blir oppløst. Det opereres med alternative perioder på to, tre eller fire år, men tilpasset slik at valget faller i september.

3 Maktfordeling og folkesuverenitet - noen historiske perspektiver

Med etableringen av Grunnloven i 1814 fikk Norge en ny styreform. Eneveldet ble avløst av et konstitusjonelt styre. I streng forstand kan konstitusjonelt styre betegne ethvert styresett hvor et sett normer eller regler skaper, strukturerer og definerer grensene for myndighetenes makt og autoritet (Waluchow 2008: pkt.1). Men konstitusjonsbegrepet slik det vanligvis brukes, har et mer omfattende innhold. På slutten av 1700-tallet utvidet man konstitusjonsbegrepet. Konstitusjoner kom nå også til å uttrykke en politisk visjon. Ideer og verdier ble dermed forankret i et lands konstitusjonelle oppbygning. En annen side ved konstitusjoner er at de som regel blir til i tilknytning til spesielle situasjoner i et lands historie (Elster 1988:6). Et lands konstitusjonelle grunnlag utgjør med det en kompleksitet. Ideer, verdier, og realiteter i samtiden virker sammen og påvirker forfatningens form og innhold. Den norske grunnloven er i så måte intet unntak.

3.1 Politisk frihet og politisk deltagelse - gamle ideer i ny utforming

Folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingslæren var de to ideer som kom til å øve størst innflytelse på det norske grunnlovsarbeidet i 1814. De underbygger forskjellige sider ved demokratiet. Maktfordelingslæren hadde stor innflytelse på tenkningen rundt konstitusjonelt styre. Folkesuverenitetsprinsippet med dets betoning av demokratiske verdier, ga et nytt grunnlag for å tilnærme seg spørsmål knyttet til legitimt styre. De to prinsippene underbygges av bidrag fra mange tenkere. Men det er to filosofer de knyttes spesielt til, og som vil vektlegges her. Maktfordelingsprinsippet forbindes først og fremst med Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu (1689-1755). Folkesuverenitetstankens fremste representant finner man i Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Da han i 1762 ga ut verket *Du Contrat Social*, var det for hans samtid en introduksjon av en ny og radikal idé om direkte demokrati. Men som vi skal se, innebar Montesquieu's og Rousseau's tenkning en aktualisering av ideer som hadde sin bakgrunn langt tilbake i tid.

Idéhistorisk kan man plassere Montesquieu og Rousseau i to forskjellige tradisjoner innen den republikanske tankeretningen. David Held skiller mellom to former for republikanisme², utviklende republikanisme (*developmental republicanism*) og proteksjonistisk republikanisme (*protective republicanism*) (Held 2006:35). Begrepene er konstruert ut fra hvordan man vektlegger ideene om politisk frihet og politisk deltagelse i republikansk og liberalistisk tankegang.

Rousseau sin tenkning om folkesuverenitet kan i hovedsak plasseres innen den *utviklende* republikanismen. Dens røtter finner man innen klassisk demokratitenkning og den forståelse av samfunn og politikk som antikkens greske filosofer la til grunn. Politisk deltagelse blir sett på som en del av det gode liv. Det har en iboende verdi fordi det er viktig for borgernes selvutvikling (Held 2006:35). For Rousseau har direkte deltakelse primær verdi.

Montesquieu's vektlegging av institusjonelle mekanismer for å sikre politisk frihet sammenfaller med den *proteksjonistiske* republikanismen (Held 2006:37). Dens opphav finner man i tenkning knyttet til den romerske republikken. For å sikre individers personlige frihet, er det nødvendig med bred folkelig deltagelse i beslutningssystemet. På den måte kan man sikre at borgerne kan forfølge sine mål og interesser, som er nødvendige betingelser for frihet. Men i motsetning til den *utviklende* republikanismen, er man av den oppfatning at det ikke er nok å sette sin lit til "den gode borger". Menneskelig svakhet gjør at man må sikre friheten med institusjonelle mekanismer (Held 2006: 35).

Maktfordelingsprinsippets underliggende logikk er at makt skal stanse makt. Montesquieu sitt utgangspunkt da han utledet sine tanker, var en forståelse av menneskets natur. Mennesker er tilbøyelige til å følge egeninteresser, og man kan ikke stole på at de vil sette samfunnets beste først. Derfor er det viktig med institusjonelle mekanismer som kan sørge for at individers eller grupper egeninteresser ikke gjør seg gjeldende på bekostning av samfunnets. Montesquieu sin løsning er det konstitusjonelle system (et begrep han selv ikke bruker). I motsetning til andre tenkere som også pekte på at makten burde være delt på flere hender, som John Locke (1632-1704), David Hume (1711-1776), James Madison (1751-1836), gjorde Montesquieu dette til det sentrale for sin tenking (Held 2006:67). Montesquieu vektla også sterkere enn Locke, en tredeling av makten. Også Locke spesifiserte en deling av den utøvende og lovgivende makt, men Montesquieu fremhevet viktigheten av å ha en tredje

² De to formene er ikke ment å være gjensidig utelukkende kategorier, men som en analytisk konstruksjon, hvor hovedtrekkene og forskjellene i tradisjonene fremheves.

statsmakt, den juridiske. Den skal sikre at individenes rettigheter overholdes. Ved bruk av riksretten kunne selv de fremste makthavere holdes ansvarlig (Lane 1996:39).

Det ligger altså to ulike forståelser av mennesket i bunn for de to tradisjonene. Man er i begge tankeretningene opptatt av å legge til rette for borgernes gode liv, men man legger ulike forutsetninger til grunn for hvordan det skal oppnås. Innen den *utviklende* formen er man opptatt av den indre prosessen som skjer ved politisk deltagelse, mens man i den *proteksjonistiske*, vektlegger de eksterne forhold som må ligge til rette for at borgerne i det hele tatt kan forfølge sine personlige mål og interesser, og oppnå det de ser som det gode liv.

Da man på 1800-tallet i Norge skulle forfatte en ny konstitusjon, var det på bakgrunn av en flora av ideer og tanker knyttet til grunnleggende verdier for samfunnets oppbygging. Men tenkningen var også rettet mot problematikken rundt hvordan man institusjonelt kunne forankre det nye i samfunnsstrukturen på best mulig måte. Elementer fra flere tenkere hadde blitt forbundet og til sammen dannet det teoretiske fundamentet som mange konstitusjoner er bygd på. Det gjelder Thomas Hobbes (1588-1679), de allerede nevnte Locke og Hume, J.L. de Lolme (1740-1806) og de amerikanske forfatningsfedrene James Madison (1751-1836) og Thomas Jefferson (1743-1826), i tillegg til Montesquieu og Rousseau.

3.2 Fra enevelde til konstitusjonelt styre

Før 1814 var Norge underlagt det dansk-norske eneveldet. Det var basert på det monarkiske prinsipp. Kongemakten var absolutt, og kongens myndighet var i utgangspunktet uten rettslige grenser (Smith 2008: 25). Grunnlaget for kongens stilling var fastlagt i kongeloven av 1665, som bygget på datidens forestilling om at all makt skulle være samlet hos kongen. I Eivind Smiths ord: ” i formen hadde vi altså en form for diktatur” (Smith 2008:25).

Grunnloven ble til over en kort periode våren 1814. Det var mulig fordi man kunne dra nytte av de mange utkast som var blitt utarbeidet av ulike personer da det ble kjent at Norge skulle få en konstitusjon (Hjort 2008:268). Særlig kom utkastet som var forfattet av Christian Magnus Falsen og Johan Gunder Adler til å bli et viktig grunnlag for grunnlovsarbeidet.

3.2.1 Ideenes betydning

Da Riksforsamlingen på Eidsvoll trådte sammen våren 1814 for å forfatte en konstitusjon, var det første gang en folkevalgt riksforsamling hadde blitt samlet i Norge (Steen 1964:3). Det konstitusjonelle og erfaringsmessige utgangspunktet for grunnlovsskaperne var eneveldet. Men av minst like stor betydning var intellektuelle strømninger i tiden og hendelser som fant sted internasjonalt. Direkte forbilder for hvordan man skulle gå fram for å etablere en konstitusjon, fant man imidlertid i de forfatningsarbeider som hadde funnet sted i mange land. 1776 markerte begynnelsen på hva som er blitt kalt den ”globale forfatningsbevegelsen” (Michalsen 2008:11). Allerede før 1814 var flere hundre forfatningstekster blitt forfattet³, og konstitusjonelt styre var blitt etablert i flere land. Særlig kom de første forfatningene man hadde i USA i 1776, noen av de amerikanske delstatsforfatningene, den føderale forfatningen av 1787 og de franske på 1790-tallet til å ha stor innflytelse på konstitusjonsutformingen i mange land. Men også forfatninger fra Nederland (1789), Sverige (1809) og Spania (1812) var kjent for flere av Eidsvollsmennene (Michalsen 2008:11).

Riksforsamlingen sto foran en spesiell type arbeid. Den skulle forfatte en konstitusjon som skulle legge grunnlaget for det norske statsstyret, og være av lang varighet. Jon Elster fremhever den posisjon grunnlovsforfattere har, og mener deres aktivitet har politisk betydning utover det ”den jevne politiker” kan ha, ettersom grunnlovsforsamlingen etablerer grunnleggende regler som skal gjelde for alle kommende generasjoner (Elster 1984:93). På et overordnet nivå innebærer konstitusjonsarbeid alltid at en stor grad av makt er tillagt forfatterne, idet de kan utøve en stor grad av skjønn med tanke på forfatningens utforming og innhold. Det var særlig tilfelle da man skulle etablere en konstitusjon og et statsstyre for staten Norge. Som Sverre Steen påpeker, hadde man i Norge ingen tilsvarende institusjon som den man nå skulle opprette, verken historisk eller i samtiden. Det var derfor nødvendig at det norske statsstyret ble til på grunnlag av ”visse prinsipper og teorier” (Steen 1964:5).

I følge Steen var det udiskutabelt at konstitusjonen skulle bygge på folkesuverenitetsprinsippet. Som følge av den franske revolusjon var ideen blitt så utbredt at den fremsto som gitt (Steen 1964:5). Det ble også tidlig avklart at statsinstitusjonene skulle innrettes på grunnlag av Montesquieus maktfordelingsprinsipp (Steen 1964:5). I og med at det var etablert en forståelse av at konstitusjonen skulle utgå fra de to prinsippene, var det opplagt

³ Det inkluderer foreslåtte tekster, tekster vedtatt som forfatning og forfatninger som man hadde gått bort fra.

at det nye statsstyret måtte inneha visse egenskaper. Ut fra folkesuverenitetsprinsippet var det klart at det nye systemet skulle forankres i et folkestyre. Hvordan man skulle utforme stemmerettsreglene var derimot ikke opplagt. At statsmakten skulle institusjonaliseres i tre institusjoner, slik Montesquieu hadde vektlagt, var også opplagt. Men hvordan man konkret skulle sikre deres gjensidige uavhengighet og fordele kompetanse, krevde nærmere betraktning.

3.2.2 Folkesuverenitetsprinsippet og Grunnloven

Adler og Falsen var i sitt utkast forholdsvis restriktive med hvem de anså skulle ha stemmerett (Steen 1964:14). De satte strenge krav til formue og inntekt, noe som sterkt begrenset antall stemmeberettigede. Den bestemmelse man kom til enighet om var betydelig mer liberal. Alle norske borgere (bare menn) over 25 år skulle ha stemmerett, men en rekke grupper var unntatt denne rettigheten. I praksis sto mer enn halvparten av den voksne, mannlige befolkning uten stemmerett (Steen 1964:14,15). Sett i et europeisk perspektiv var det imidlertid et meget liberalt stemmerettsregime (Nordby 2010:29). Systemet man la opp til var av typen klassesystem, idet visse grupper fikk stemmerett uavhengig av inntekt eller formue. Ved å ordne stemmerettsreglene på den måten var man sikret at kun ”gode borgere”, altså politisk modne menn, kom til å delta i valgene (Steen 1964: 15,16). I praksis var det kun tre klasser som ble representert: embetsstanden, bønder og byborgere (Andenæs 2006:76). Selv om Rousseau sin tenkning var en viktig inspirasjonskilde for grunnlovsforfatterne, gikk de ikke så langt som idealene for hans direkte demokrati krevde. Som Nordby påpeker, var det flere ordninger som kom til kort med hensyn til Rousseau sine idealer. I tillegg til begrenset stemmerett, innførte man indirekte demokrati. Stortingsrepresentantene ble utpekt av valgmenn, som velgerne hadde stemt på. Bindende folkeavstemninger ble heller ikke inkludert i grunnloven, selv om regelen for grunnlovsendring inneholdt et konsulterende element ved at et forslag måtte vente over et valg for å bli behandlet (Nordby 2010:31).

3.2.3 Maktfordelingsprinsippet og Grunnloven

I motsetning til folkesuverenitetsprinsippet, som i begrenset grad kom til uttrykk, var det annerledes med tanke på maktfordelingsprinsippet. Det var stor bevissthet rundt nødvendigheten av å sikre statsmaktenes uavhengighet av hverandre. Det er sannsynlig at

realpolitiske hensyn og erfaringer med eneveldet bidro til det. Det gjaldt å ”etablere skranker som hindret den nye styreformens fra å bli omstyrtet” (Nordby 2004:34).

Hvordan skrankene konkret skulle ordnes var derimot ikke gitt. Som Steen uttrykte det, var i ”teorien de enkelte statsmaktens myndighetsområde klart avgrenset” (Steen 1964:33). Men i praksis var det ikke så enkelt. Det kom til uttrykk ved en rekke diskusjoner knyttet til ulike ordninger, som et eventuelt kammersystem og hvordan man skulle forholde seg til kongemaktens ansvarlighet, kongens vetomakt og nasjonalforsamlingens myndighetsområde (Steen 1964:8).

I tråd med maktfordelingslæren må opprettelsen av de tre statsmaktene bygge på vurderinger med hensyn til de ulike organenes sterke og svake sider. Til hver av dem knyttes ulike tilbøyeligheter som kan utgjøre en fare for det konstitusjonelle systemet. Disse kan motvirkes ved visse institusjonelle ordninger. Et anliggende er en antatt stor fare for at den utøvende og den lovgivende makt vil forsøke å forene seg med hverandre eller tilrive seg hverandres makt (Elster 1988:7, Holmes 1995:164). Den utøvende makt har i sine hender autoritet over militæret. Et faremoment ved det er at den kan bruke militæret til å tilrive seg makt. Den lovgivende makt er det også viktig å passe på. Med sin lovgivende myndighet har den mulighet til å gi lover som vil omforme hele det konstitusjonelle grunnlaget. Å instituere et tokammersystem vil være en måte å motvirke dette på. Ved å sørge for at lovforslag behandles i to ulike fora, med forskjellige sammensetning kan tilbøyeligheter til flertallstyranni motvirkes.

Det Adler-Falsenske utkast hadde i sitt forslag gått inn for et tokammer-system, hvor andre-kammeret Lagtinget ville ha en annen karakter enn førstekammeret Odelstinget. Det skulle stilles strengere krav med hensyn til inntekt og formue for de som skulle velges til Lagtinget. De to tingene skulle også ha ulik funksjonstid (Steen 1964:24). Riksforsamlingen valgte en to-kammerløsning i samsvar med det Adler-Falsenske utkast som innebar at lagtingsmedlemmene skulle utpekes av nasjonalforsamlingen som helhet. Men i motsetning til hos Adler og Falsen skulle det ikke stilles spesielle krav med hensyn til deres valgbarhet. Til forskjell fra Montesquieu skulle de to tingene dessuten utgå fra samme valg, og de samme velgerne (Steen 1964:25). Ordningen var dermed ikke helt i tråd med Montesquieus tenkning, men det sikret en dobbel behandling av lovforslag, hvor Odelstinget var initierende, og Lagtinget godkjennende organ.

Et sentralt spørsmål var hvordan man skulle ordne Kongens råd. Stortinget var gitt en kontrollfunksjon over regjeringen, men hvordan den skulle ordnes det var ikke gitt. Kongen personlig kunne ikke bli holdt ansvarlig. ”Kongens person skulle være hellig, mens ansvarligheten skulle påhvile hans råd” (Steen 1964:33). Adler og Falsen hadde i sitt forslag foreslått at kongen selv skulle velge sine statsråder, og man fulgte den tanken. Men et viktig spørsmål var hvordan man skulle forholde seg til å holde kontroll med regjeringen, og hvem man skulle holde til ansvar. Man fulgte da Sveriges eksempel. Statsrådene ble holdt ansvarlig for de råd de ga kongen. Var de uenige måtte de protokollføre sin motstand. Hadde de gjort det kunne de ikke holdes til ansvar.

Det var tydelig at Riksforsamlingen arbeidet med grunnlag i Montesquieus tenkning. Man var seg bevisst Montesquieus tredeling, ved at man vektla at den dømmende makt ”bør være særskilt fra den lovgivende og udøvende” (Steen 1964:12). Men som er poengtert av Nordby, skortet det på den praktiske utførelsen av tredelingen når det kom til domstolene (Nordby 2010:31).

At Riksforsamlingen var opptatt av å befeste maktfordelingsprinsippet, kommer til spesielt til uttrykk ved de ordninger de innførte for å sørge for at ”de samme personene ikke skulle gjøre sin vilje gjeldende i Storting og regjering” (Stavang 2002:57). Kongen valgte selv sitt råd. Og §74 spesifiserte at det i stortingsmøtene ikke måtte finne sted noen ”Deliberation” i Kongens nærvær. Videre kunne ikke statsråder og ansatte ved hoffet stille til valg. Statsrådene hadde ikke rett til å møte i Stortinget og greie ut om saker som ble debattert (se Stavang 2002:57).

3.2.4 Eneveldet og Grunnloven

Grunnlovens form og innhold ble, som vi har sett, preget av folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingsprinsippet. Men et slikt arbeid vil også påvirkes av den sammenheng det finner sted i. For Eidsvollsmennene var eneveldet utgangspunktet, og preget dermed den sammenheng de levde i, både i politisk forstand og med hensyn til deres verdensbilde. I forhold til riksforsamlingens arbeid kan man se to måter det har gjort seg gjeldende. Etter et nærmere studium av de mange utkastene, påpeker Steen at mange av dem kjennetegnes av å være bundet til det herskende kongebegrepet. Å forestille seg en annen type kongemakt med en annen maktstilling, var ikke nødvendigvis lett (Steen 1964:9). Det preget også hvordan man konstruerte kongemakten. Som Nordby påpeker, var Christian Frederik tilstede under

forhandlingene på Eidsvoll, og det ble gitt konsesjoner til han (Nordby 2004:34). En grunnlov kun basert på idealer og aspirasjoner var ikke mulig å få til.

3.2.5 Systemskifte og prinsippenes endrede gjennomslagskraft

Maktfordelingsprinsippet ble sterkt forankret i Grunnloven. Maktfordelingsprinsippet funksjon som et bolverk mot enevelde og autoritativt styre bidro til dets gjennomslagskraft. Folkesuverenitetsprinsippet idealer kom i begrenset grad til uttrykk. Per Stavang gjør gjeldende at Eidsvollsmennene i 1814 hadde kjennskap til den parlamentariske styreformen. Allerede fra 1700-tallet hadde den utviklet seg i Storbritannia (Stavang 2002:57). Men Eidsvollsmennene valgte å ikke institusjonalisere den styreformen. De vektla i stedet maktfordelingsprinsippet fordeler. Utover 1800-tallet kom det prinsipielle grunnlaget for statsstyret til å endre seg. Parlamentarismens gradvise etablering og slutten på den personlige kongemakt innebar at folkesuverenitetsprinsippet i sterkere grad gjorde seg gjeldende. Nordby (2010:31) peker på 7. junivedtaket 1905, da unionen med Sverige ble oppløst, som en merkedag i den sammenheng, hvor maktprinsippet måtte ”vike plass” for folkesuverenitetsprinsippet.

3.2.6 Konstitusjonelt styre og parlamentarismens framvekst

På et overordnet nivå kan parlamentarismens framvekst knyttes til den konstitusjonelle statsformen som sådan. Forfatningsbegrepet hadde endret seg på slutten av 1700-tallet. Begrepet gikk fra å være beskrivende og faktisk, til å inneha et normerende aspekt. Det ble vanlig å uttrykke en politisk visjon i forfatningene. Forfatningene kom dermed til å inneha en dynamisk egenskap, ved at de ga rom for forandring. Et annet og nytt aspekt var hvordan de nye forfatningene inkluderte universelle prinsipper (Michalsen 2008:13). Ifølge Rasch kan parlamentarismen sies å ha ligget latent i Grunnloven fra 1814. Med Grunnloven var det etablert instrumenter som ”et tilstrekkelig sterkt og enhetlig Storting før eller siden kunne utnytte – og ha interesse av å utnytte - i parlamentarisk øyemed” (Rasch 2004:22).

Konstitusjonelt styresett kan sies å ha en iboende disposisjon for endring i kontrast til eneveldet som styreform. Den måten parlamentarismen ble innført i henholdsvis Norge og Danmark, er illustrerende for det. I ingen av landene var overgangen til parlamentarisme resultatet av et planlagt systemskifte. Det var resultatet av ulike krefter som sto mot hverandre og så å si kjempet med de midler det konstitusjonelle styre stilte til rådighet. I Norge står den

såkalte vetostriden som det fremste uttrykket for forfatningskampen. I Danmark var det uenighet om tolkningen av finanslovgivningen som ble sentralt (Christensen 2001).

Vetostriden i Norge dreide seg om hvorvidt Kongen hadde rett til å nedlegge veto i grunnlovssaker. På det punktet var Grunnloven stum, men Kongen hadde utsettende veto i vanlige lovsaker. Da Stortinget etter å ha vedtatt et likelydende grunnlovsforslag om statsrådenes adgang til nasjonalforsamlingen tre ganger, og alle ble nektet sanksjonert av Kongen med støtte i regjeringen, resulterte det i riksrettssak. Riksrettstiltalen ble ikke stilt før etter valget i 1882. Valget hadde vært et mobiliseringsvalg for venstresiden, og resultatet betydde at de var sikret flertall for å reise riksrettstiltale og kunne vedta domfellelse. Det endte med at regjeringen led nederlag i riksretten. Det resulterte i etableringen av en regjering med flertall bak seg i Stortinget. Systemet ble dermed endret innenfra (Nordby 2004:75-77).

Selv om det i 1884 for første gang ble etablert en regjering med grunnlag i Stortinget, må overgangen til parlamentarismen forstås som en prosess som foregikk over tid.

Kjerneegenskapene ved parlamentarismen, som respekten for mistillitsvotumet og prinsippet om statsrådsansvaret, var ikke noen etablert oppfatning før etter 1905 (Nordby 2004:100).

4 Teoretiske perspektiver

Selv om forslaget springer ut av en diskusjon som knytter seg til styringsforhold i det politiske systemet på 1990-tallet og tidlig 2000-tall, gir det historiske perspektivet grunnlag for å se forslaget i lys av noen overordnede problemstillinger. Oppløsningsrett og investitur er ordninger som vil berøre grunnleggende forhold ved vårt statsstyre. Gitt den konstitusjonelle utviklingen som har funnet sted, hvor ordninger som underbygget sentrale aspekter ved maktfordelingsprinsippet ble underminert, gir det grunnlag for å undersøke forslagens betydning i forhold til å gjenreise noe av Grunnlovens opprinnelige forankring av prinsippet.

Ut fra et slikt perspektiv er det flere problemstillinger knyttet til oppløsningsrett og investitur som er aktuelle å belyse. Disse vil bli diskutert i lys av konstitusjonell teori og i forhold til overgangen til parlamentarismen. I tillegg vil en forståelse av maktfordelingslærens ulike dimensjoner bidra til å legge et grunnlag for en analyse av forslagens mål og virkemidler. Selv om hovedinteressen er å etablere forståelse for forslagens betydning med tanke på maktfordelingslæren, vil det også være naturlig å se på det i forhold til folkesuverenitetsprinsippet stilling. Ideen om folkestyre er så etablert som grunnlag for vårt politiske system, at det kan være vanskelig å få øye på at heller ikke det er en helt fast størrelse, men kan anta ulik form over tid.

4.1 Konstitusjonelt perspektiv

Konstitusjonen utgjør den institusjonelle rammen for debatten om oppløsningsrett og investitur. Det kommer til uttrykk rent konkret ved at selve den stortingsbehandling som forslag om oppløsningsrett er gjenstand for, er basert på en bestemt forståelse av hva konstitusjonelt styre innebærer. Når debatten om oppløsningsrett skal forstås, er det derfor naturlig å trekke inn et institusjonelt perspektiv. I tillegg anses et komparativt perspektiv å være verdifullt. Det vil gi en bredere forståelse av den institusjonelle betydningen, samt å bidra til en bedre forståelse av oppløsningsrett som ordning. En slik tilnærming aktualiseres av det faktum at Norge er et annerledesland med hensyn til fraværet av oppløsningsrett. Ved å se på ordningen og forslaget i lys av noen konstitusjonelle perspektiver, kan det belyse betydningen av institusjonelle faktorer og egenskaper ved oppløsningsrett som kan være med på å forklare det vedvarende fraværet av oppløsningsrett i norsk konstitusjonelt grunnlag.

Spørsmålet om oppløsningsrett berører grunnleggende sider ved konstitusjonelt demokrati. Det dreier seg om når folket i egentlig forstand skal kobles inn i det politiske systemet. En sentral begrunnelse for konstitusjonelt styre er at det legger begrensninger på flertallets beslutningsmuligheter. Begrensningene kan anta flere former. De kan være regulerende ved å spesifisere valgordning og stemmeordning i lovgivende forsamling, og de kan være av mer substansiell art ved å gi garantier for at individuelle rettigheter og friheter skal respekteres (Elster 1988:2). De ordninger som er gjenstand for oppmerksomhet i denne sammenheng, oppløsningsrett og investitur, er ordninger av regulerende art.

I utvidet forstand kan slike regler ses på som mer enn begrensninger for flertallsstyre. De utgjør forutsetninger for at flertallsstyre i det hele tatt kan fungere. Ifølge Elster (1988:3) må det blant annet være regler for når valg skal finne sted og hvordan stemmegivningen skal omformes til valgresultater. Slike ordninger kan innrettes på ulike måter som former hvordan flertallsdemokratiet kommer til uttrykk. Reguleringene kan dermed legge føringer for flertallsstyret på en ganske konkret måte. Uttrykk for det kan være regler som bestemmer at valg skal forekomme med et bestemt periodisk intervall, i motsetning til at flertallet har mulighet til å utlyse valg når det finner det mest tjenelig for sin egen del. Som en konstitusjonell ordning griper oppløsningsrett dermed inn i flere grunnleggende forhold ved demokratiske systemer. Den berører selve fundamentet for demokratisk styre, om når velgerne skal få avgi sin stemme. Samtidig kan oppløsningsrett som ordning bidra til å gi det demokratiske systemet i et land et bestemt uttrykk.

Ved å forstå demokrati som ”styre ved og for folket”, har Arend Lijphart (1999) utledet en typologi over forskjellige former for demokrati. Som hovedtyper skiller han mellom majoritetsdemokrati og konsensusdemokrati. Majoritetsdemokrati, også kalt Westminstermodellen eller flertallsdemokrati, finner man i sin reneste form i Storbritannia. I Norge er det de verdier som konsensusmodellen representerer som i betydelig grad er innarbeidet i det politiske systemet. De to modellene kjennetegnes blant annet av ulike ordninger i forhold til den utøvende makt, samt i forhold til parti- og valgsystem. Majoritetsmodellen karakteriseres av at makten er konsentrert hos den utøvende makt, hvor ett parti sitter som flertallsregjering. Regjeringen er også dominerende i forhold til den lovgivende forsamling. Det i kontrast til konsensusmodellens brede koalisjonsregjeringer, hvor forholdet mellom den utøvende og lovgivende makt er preget av maktbalanse. I tillegg er partisystemene forskjellige, flertallsmodellen kjennetegnes at topartisystemer. Mens flerpartisystemer er karakteristisk for

konsensusmodellen. I forhold til valgsystemet skilles det mellom majoritets og disproporsjonale valgsystemer (majoritetsmodellen) og proporsjonale valgsystemer (konsensusmodellen) (Lijphart 1999:3). Oppløsningsrett berører på ulike måter de forskjellige karakteristikkene. Lijpharts modeller kan derfor bidra til å forstå de aktuelle problemstillingene på et overordnet nivå. I tillegg forankrer det Storbritannias funksjon som et kontrasterende sammenligningsgrunnlag, ved dets ulike konstitusjonelle og politiske oppbygning i forhold til Norges.

Konstitusjoner vil med nødvendighet være konkret innrettet i forhold til den spesifikke nasjonale sammenheng de inngår i. Samtidig ble konstitusjonene i mange land etablert med inspirasjon fra det samme tankegodset, og ut fra lignende historiske forutsetninger. Det er derfor mulig i et komparativt perspektiv å identifisere visse egenskaper som karakteristiske for konstitusjonelt styre. Raz (1998:153,154) identifiserer syv trekk som kjennetegner konstitusjoner. En konstitusjon er:

1. *Konstituerende*. Den definerer de ulike statsorganenes oppbygning og deres makt og autoritet (det som vil være en minimal forståelse av konstitusjon).
2. *Stabil*. Den er, og er tiltenkt å være, av lang varighet. Den er ment å tjene som et stabilt rammeverk for et lands politiske og juridiske institusjoner. Selv om den kan være gjenstand for justeringer og endringer, legger den til rette for stabilitet og kontinuitet for de juridiske og politiske strukturene i landet og de prinsipper som underbygger disse institusjonene.
3. *Skriftlig*. Den har en autoritativ formulering. Typisk vil det innebære at den er nedfelt i ett, eller et fåtall dokumenter.
4. *Lex superior*. Den utgjør overordnet rett. Rettslige regler må vike hvis de er i konflikt med konstitusjonen.
5. *Justisierbar*. Det finnes rettslige prosedyrer som underbygger konstitusjonen som overordnet rett. Annen lovgivning kan prøves for å se om den er i samsvar med konstitusjonen. Hvis den er uforenelig, kan lovgivningen erklæres ugyldig.
6. *Befestet*. Det vil som regel være mulig å endre konstitusjonen. Men det vil være vanskeligere å endre grunnloven enn vanlig lovgivning.

7. *Uttrykker felles ideologi.* Konstitusjonen angir grunnleggende prinsipper for statsstyret. Prinsippene kan sies å være uttrykk for holdninger som befolkningen deler når det kommer til hvordan deres samfunn bør bli styrt.

Raz sin fremstilling framhever noen viktige trekk ved konstitusjonelt styre. Selv om ikke alle er like dekkende for hvordan det fungerer i Norge, gir det noen holdepunkter for å vurdere oppløsningsrett og den debatt som har vært i Norge. Med tanke på å diskutere oppløsningsrett i relasjon til konstitusjonelle mekanismer, er pkt. 6 om konstitusjoner som befestede, relevant. I Norge er det høyere terskler for å endre Grunnloven enn ved vanlige lovforslag. De andre trekkene er med å underbygge den spesielle stillingen Grunnloven som konstitusjon har.

Som konstitusjonelt system står det britiske systemet i en særstilling. Et av de tydeligste uttrykkene for det er fraværet av en skriftlig konstitusjon, ett av Raz sine kjennetegn på konstitusjoner. Til gjengjeld har de en rekke dokumenter med konstitusjonell status, som til sammen utgjør det konstitusjonelle grunnlaget for det politiske systemet (Waluchow 2008: pkt.4). Det utgjør på flere måter en kontrast til den konstitusjonelle oppbyggingen i Norge.

Konstitusjonelt styre i britisk forstand, er underbygd av et annet prinsipp i forhold til folkets rolle enn det som er tilfelle i de fleste konstitusjonelle stater. De amerikanske grunnlovsfedrene så på konstitusjonelle begrensninger som bestemt av folket. Det er folket som er kilde til legitim maktutøvelse, og folket er grunnlaget for de konstitusjonelle begrensningene som statsmakten må forholde seg til. Derfor bør staten være gjenstand for konstitusjonelle begrensninger som den selv ikke kan endre. Det britiske systemet er underbygget av en annen logikk. Suvereniteten er forankret i parlamentet selv, ikke hos folket (Holmes 1995:166,167). Et tidligere parlament har derfor ikke makt over et senere parlament. All makt ligger hos de nåværende parlamentarikere (Holmes 1995:144). Det gir to vidt forskjellige forutsetninger for parlamentarisk behandling av forslag vedrørende oppløsningsrett, i Norge og i Storbritannia. Det norske konstitusjonelle systemet bygger på den forståelse man finner hos amerikanerne, ved at Grunnloven er hevet over vanlig lov. Den er også beskyttet av spesielle regler ved endring. Det kreves kvalifisert flertall og en forlenget saksbehandlingstid.

I lys av forestillingen av Eidsvollsmennene som forfatningsskapere og debatten om oppløsningsrett i vår tid, kan en distinksjon mellom de to situasjonene være belysende. Elster

(1984:93) har påpekt at det er en viktig forskjell mellom dem: "Only the constituent assembly really is a political actor, in the strong sense of *la politique politisante*; all later generations are restricted to *la politique politisée*, or the day-to-day enactment of the ground rules". Elster beskrev forfatningsforsamlingen som politiske aktører i sterk forstand, i motsetning til senere generasjoner som er begrenset til å handle på grunnlag av de etablerte reglene. Det stemmer i den forstand at senere generasjoner må forholde seg til det etablerte institusjonelle rammeverket som ble etablert med forfatningen, i motsetning til de som etablerte grunnloven. Men som Holmes (1995:161) framholder, tar prosessen med å forme konstitusjonen aldri slutt. Mange viktige konstitusjonelle trekk har blitt utviklet uten formelt å bli vedtatt. Betydningen av konstitusjonelle bestemmelser endrer seg fra generasjon til generasjon og nye ordninger etableres. Bildet av dagens politikere som prisgitt de valg som tidligere generasjoner har foretatt, gir derfor ikke nødvendigvis det hele bildet. Men et skille mellom de to situasjonene, kan gi en forståelse av betydningen av bindinger i en annen forstand. I dag er det aktørene innen det politiske systemet, som skal etablere regler som de selv skal forholde seg til. Med framveksten av det moderne partisystemet blir partiene også aktører i debatten. Stortingsrepresentantene debatterer i forhold til partiets standpunkt. Om ikke Eidsvollsmennene var helt fri for bindinger og press, så var det likevel av en annen karakter enn det dagens partisystem innebærer. I forhold til ordninger som oppløsningsrett og investitur, som potensielt kan ha betydning for partisystemet og partienes interesser, gir det grunnlag for å se på andre aspekter enn de rent prinsipielle når det kommer til debatten om oppløsningsrett.

4.2 Parlamentarismens betydning

Det er to perspektiver knyttet til parlamentarismen som kan bidra til å belyse debatten om oppløsningsrett. Det at vårt nåværende styresett er basert på det parlamentariske prinsipp, gir debatten om konstitusjonelle ordninger i vår tid en annen ramme enn hva som var tilfelle i 1814. I tillegg gir en bevissthet om hva systemskiftet innebar, grunnlag for å si noe om hva innføring av oppløsningsrett kan medføre med henhold til å gjenopprette en opprinnelig maktbalanse som ivaretar viktige funksjoner også under parlamentarisk styre.

4.2.1 **Parlamentarismens kjennetegn**

Rasch (2004:20) identifiserer tre aspekter eller forhold som er karakteristiske for parlamentarismen som styreform. Det første aspektet vedrører den utøvende makt. Den har en kollegial form, hvor de viktigste avgjørelsene fattes av regjeringen som kollegium. Statsministeren fungerer som en arbeidsleder. Det andre forholdet betoner nasjonalforsamlingens rolle. Det er flertallet i parlamentet som utpeker regjeringen. Her skilles det mellom positiv og negativ parlamentarisme. I Norge praktiseres den negative formen. Regjeringen kan tiltre uten å ha formell støtte ved avstemning i nasjonalforsamlingen bak seg. Der den positive varianten praktiseres, må regjeringen ha fått tillit ved avstemning for å kunne tiltre, såkalt investitur. Det tredje kjennetegnet dreier seg om forholdet mellom lovgivende forsamling og utøvende myndighet. Den utøvende makt er ansvarlig overfor parlamentet. Det er forhold hvor regjeringen kontinuerlig er avhengig av aksept fra parlamentet for å kunne virke. Den lovgivende forsamling kan til enhver tid felle en regjering hvis flertallet ikke har tillit til den.

Det tok en lengre tidsperiode før de ordninger som kom til å uttrykke parlamentarismen, ble etablert. Regjeringen begynte å opptre som et kollegium i 1884, da praksis med at hele regjeringen gikk av sammen med statsministeren ble innledet (Nordby 2010:59). En annen sentral forandring gjaldt statsrådsansvaret. Før parlamentarismen hadde statsrådene et konstitusjonelt ansvar hvor de kun kunne holdes ansvarlig for de råd de ga Kongen. Hvis de protokollførte sin motstand mot et vedtak, kunne de heller ikke holdes ansvarlige. Med parlamentarismen fulgte en utvidet forståelse av det konstitusjonelle ansvaret, slik at de kunne holdes strafferettslig ansvarlig. Ansvaret var nå uavkortet, og regjeringen var ansvarlig for egne handlinger og de handlinger og avgjørelser som foretas i departementene. Ansvarsforståelsen ble også utvidet i en annen forstand. Statsrådene ble også holdt parlamentarisk ansvarlige ved at det kunne reises mistillit mot dem. Hva parlamentarisk ansvar innebærer, er ikke nærmere angitt annet enn at det er opp til de folkevalgte om de i forhold til en gitt sak eller hendelse vil ta i bruk mistillitsinstituttet (Nordby 2004: 131). En utvikling som fulgte parlamentarismen var etableringen, ved praksis, av Stortingets instruksjonsrett. Tidligere var regjeringen kun pliktig til å iverksette lovvedtak (Nordby 2004:132). Selve kjernen i parlamentarismen, respekten for mistillitsvotumet, gjorde seg først gjeldende som politisk norm rett etter unionsoppløsningen. Fra 1929 ble den anerkjent som

konstitusjonell sedvanerett (Nordby 2010:57,67). Selv om parlamentarismen har vært grunnleggende for vår styreform i lang tid, ble den ikke grunnlovsfestet før i 2007.

4.2.2 Parlamentarismens betydning for maktfordelingslærens stilling

Et parlamentarisk styringssystem bygger på andre mekanismer enn de som maktfordelingslæren spesifiserer. Da parlamentarismen ble etablert førte det til at flere ordninger som underbygget maktfordelingslæren ble fraveket.

Montesquieus lære ble ikke i sin helhet overført til norsk sammenheng. Blant annet samstemmer ikke den form for to-kammer ordning som ble etablert i Norge, fullt ut med Montesquieus lære. Og Grunnloven var stum om Kongens veto i grunnlovssaker. Likevel var det norske statssystemet av 1814 et sterkt uttrykk for Montesquieus maktfordelingslære. Nordby (2004:129) identifiserer flere forhold som var i samsvar med denne. Som spesifisert av maktfordelingsprinsippet, var Storting og regjering tillagt ulike arbeidsoppgaver. De opptrådte uavhengig av hverandre også i forhold til deres respektive sammensetning. Den lovgivende makts skranke mot regjeringen var opprettholdt ved at Stortinget kontrollerte regnskap, statsrådsprotokoller og traktater som var inngått. Stortinget hadde også rett til å innkalle enhver statsborger til å møte for Stortinget. Riksretten var det tydeligste maktmiddelet som Stortinget hadde overfor regjeringen. Likeledes hadde regjeringen adgang til å begrense Stortingets autoritet. I vanlige lovsaker kunne Kongen nedlegge utsettende veto. Det ble også etablert praksis for at domstolene kunne prøve hvorvidt Stortingets vedtak var i samsvar med Grunnloven. I tillegg var det en utbredt oppfatning at Kongen hadde et absolutt veto ved grunnlovsendringer.

Parlamentarismen innebar et systemskifte, men ikke en omveltning av det politiske systemet. Den arbeidsdeling som maktfordelingsprinsippet etablerte, gjorde seg fremdeles gjeldende. Men den maktbalanse mellom regjering og Storting som maktfordelingsprinsippet underbygget, ble svekket. Kongens rett til å utstede utsettende veto i vanlige lovsaker, utgjorde kjernen i maktbalansen. I perioden 1814 til 1884 ble vetoet benyttet forholdsvis ofte idet Kongen nektet sanksjon 142 ganger (Nordby 2010:59). Det fremste uttrykket for det endrede forholdet er at regjeringsmakten under parlamentarismen ikke har anledning til å nedlegge veto mot Stortingets vedtak. Ved dommen i 1884 ble det klargjort at regjeringen ikke hadde vetorett i plenumssaker, deriblant budsjettsaker. I 1913 ble regjeringens rett til

utsettende veto i grunnlovssaker formelt avskaffet. Det som i dag gjenstår, er regjeringens veto i lovsaker. Men dette har ikke lenger reell betydning. Skulle en regjering bruke lovveto mot sak som var vedtatt i Stortinget, ville den risikere å bli felt ved mistillitsvotum (Nordby 2004:130). At regjeringen har adgang til å stille kabinettsspørsmål, kan ikke ses som en kompensasjon for mangelen på vetorett. Det er kun å regne som et pressmiddel som regjeringen kan ty til (Nordby 2004:90).

Maktbalansen mellom statsmaktene var et viktig anliggende for Montesquieu. Den skjevhet i forholdet mellom Storting og regjering som den parlamentariske utviklingen medførte, aktualiserer spørsmålet om oppløsningsrett kan utbedre denne. Vetoet utgjorde et instrument i Kongens hånd, men tjente flere hensikter. Isolert sett, satte adgangen til å utstede veto den utøvende makt i stand til å nekte vedtak de var uenige i. I henhold til Montesquieus maktfordelingslære, utgjør det en skranke overfor den lovgivende myndighet, slik at flertallstyranni ikke kan utvikles. Men Kongens vetomakt var også en mekanisme som bidro til å beskytte den utøvende makt som organ, dens myndighet og dens kompetanse. Oppløsningsrett har vært betraktet som en ordning som kan kompensere for den autoritet som den utøvende makt tapte ved systemskiftet (Nordby 2010:58). I de forslag som har vært debattert på 2000-tallet har alle inkludert alternativ hvor oppløsningsretten tillegges regjeringen. I det seneste forslaget fra Høyre og i de to forslagene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, er den utformingen av oppløsningsretten den eneste som blir foreslått. Det gir grunnlag for å se i hvilken grad tilnærmingene til oppløsningsrett i vår tid knytter an til forestillingen om maktbalanse. Betydningen av maktbalanse knytter også an til andre aspekter ved maktfordelingslæren.

Maktbalanse mellom statsmaktene underbygger den funksjonsfordeling som maktfordelingslæren etablerte, noe som er av betydning for ansvarsforholdet mellom statsmaktene. Den ubalanse som parlamentarismens inntog førte med seg blir knyttet til uheldig parlamentarisk praksis i vår tid. Nordby (2010:58) beskriver Stortingets selvdisiplin som det eneste hinder for at regjeringens myndighet blir frarøvet av opposisjonen, en selvdisiplin han mener har vært så godt som fraværende på 1990-tallet. Ut fra et slikt perspektiv, blir oppløsningsrett aktuelt også i forhold til å opprettholde den arbeidsfordeling som maktfordelingslæren spesifiserte.

4.3 Maktfordelingsprinsippets ulike dimensjoner

I det som kan betegnes som konstitusjonenes storhetstid i andre halvdel av 1700-tallet, da de første konstitusjonelle systemer begynte å gjøre seg gjeldende, var maktfordelingsprinsippet av avgjørende betydning for deres utforming. Frykten for tyranni og despoti var høyst reell. Maktfordelingsprinsippet som et bolverk mot anti-demokratiske krefter ble høyt verdsatt. Vårt konstitusjonelle system er fundert på de samme betraktningene.

Institusjonaliseringen av maktfordelingsprinsippet bidro i tillegg til at statsstyret antok bestemte egenskaper som var ønskelige.

Holmes (1995:164,165) framhever tre aspekter ved maktfordelingsprinsippet som er illustrerende for de ulike funksjoner det tjener. En forståelse vektlegger prinsippet klassiske, liberale funksjon. I tillegg kan prinsippet forstås ut fra dets negative og positive funksjoner.

Tenkere som Locke og Montesquieu er representanter for den klassiske, liberale forståelsen. For dem er selve maktfordelingen det vesentlige. For å sikre et godt styresett er det nødvendig å fordele makten på ulike hender. Hvis makten ikke er fordelt på ulike organer, eller det er de samme personene som besitter de ulike statsmaktene, vil den politiske og personlige frihet gå tapt. Tyranni eller despoti blir konsekvensen. Den negative forståelsen av maktfordelingsprinsippet vektlegger prinsippet begrensende funksjon. Ved å etablere skranker for statsmakten, hindrer det staten i å krenke det private rom og den personlige frihet. Ved å arrangere de ulike statsmaktene i forhold til hverandre på riktig måte, vil makt stanse makt – slik Montesquieu dikterte. I den tredje forståelsen poengteres det at maktfordelingsprinsippet spesifiserer en institusjonell oppbygning som gir grunnlag for en positiv tilnærming til prinsippet (Holmes 1995: 164,165). Maktfordelingen skal ikke bare begrense, men legger grunnlaget for en skapende utvikling av hver enkelt del og for relasjonene dem imellom, til statsstyrets beste.

Det er den tredje forståelsen som i særlig grad vil være relevant for å belyse hvordan forslaget forholder seg til maktfordelingsprinsippet. En ”positiv” forståelse av prinsippet tydeliggjør de egenskaper ved statsstyret som prinsippet legger til rette for og bidrar til å opprettholde. Fordelingen av de ulike makttypene på ulike institusjoner kan forstås som en arbeidsfordeling. En tydelig arbeidsfordeling forsterker en rekke kvaliteter ved statsstyret. Det kan bidra til en organisering av statsmakten som legger til rette for en mer effektiv utøvelse av myndighetenes funksjoner. Det er i samsvar med tanken om at økt spesialisering forbedrer

folks ytelse. I tillegg kan en klar maktfordeling i en viss forstand øke den totale makt og autoritet som staten kan utvise. Tydelige ansvarsområder og klare kommandolinjer bidrar til å gjøre staten bedre egnet til å utføre sine oppgaver (Holmes 1995:165). De positive egenskapene ved statsstyret som maktfordelingsprinsippet fremmer, kan identifiseres som aspektene stabilitet, effektivitet og ansvarlighet.

Med utgangspunkt i en mangesidig tilnærming til maktfordelingsprinsippet, bidrar det til å vurdere forslaget ulike dimensjoner. Siden debatten om oppløsningsrett har dreid seg om å sikre visse egenskaper ved regjeringen, vil en positiv forståelse av maktfordelingsprinsippet være informativt. Forholdet mellom Storting og regjering anses å være av grunnleggende betydning for å oppnå dette målet for regjeringen, dermed er den klassiske maktfordelingslæren også av betydning i en kontemporær debatt.

Filosofen David Humes beskrivelse av den forståelse av menneskets natur som ligger til grunn for den klassiske tenkningen om konstitusjoner, kan være belysende i denne sammenheng. Han mente at den bygget på den oppfatning at mennesket har en iboende ærgjerrighet som gjør at det aldri blir mett på makt. Derfor vil ethvert statsorgan som blir etablert, og som ikke er gjenstand for tilstrekkelige begrensninger, søke å overta de andre statsmakter og monopolisere all den makt som konstitusjonen gir uttrykk for (Hume 1987:43; Holmes 1995:164). Hvorvidt det er våre stortingsmenns og -kvinnens naturlige higen etter makt som har ført til at Stortinget etter manges mening har overskredet sin konstitusjonelle rolle, eller om det må tilskrives andre faktorer, som de spesielle omstendigheter som mindretallsparlamentarisme innebærer, skal det ikke gås nærmere inn på her. Men Humes betraktning peker på en interessant dynamikk ved maktorganer. De har en ”ekspansiv” natur, og vil søke å styrke og utbre sin posisjon hvis de ikke blir møtt med tilstrekkelig motstand. Dette er jo også tanken bak Montesquieus ide om at makt skal stanse makt.

5 Det kombinerte forslaget i lys av maktfordeling og folkesuverenitet

Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har med sitt kombinerte forslag fremmet en ny form for konstitusjonell løsning, både i forhold til hvordan det tidligere har blitt argumentert for oppløsningsrett, men også som svar på mindretallsproblematikken. Deres forslag gir uttrykk for en grunnleggende forskjellig tilnærming til problematikken enn den Høyre har lagt til grunn. Høyre har gjennomgående tatt til orde for å etablere en ordening for oppløsningsrett, men har vært kritisk til en kobling med investitur. Blant de som ønsker en endring av Grunnloven når det gjelder oppløsningsrett, er det altså to grunnleggende tilnærminger som har avtegnet seg. Det er de som ønsker innføring av oppløsningsrett alene i motsetning til de som mener at problematikken best blir håndtert ved å innføre både oppløsningsrett og investitur. De to posisjonene i debatten knytter på forskjellig måte an til maktfordelingslæren.

For å svare på hvorvidt en innføring av oppløsningsrett og investitur kan fungere som en justering av det konstitusjonelle grunnlaget ved å styrke Grunnlovens prinsipp om maktfordeling, vil ulike forhold knyttet til det kombinerte forslaget vurderes. Problematikken rundt mindretallsregjeringer har utgjort rammen for diskusjonen, og betydningen av den kontekstuelle sammenheng som forslaget er blitt framsatt i forhold til, vil vektlegges. Hvordan forslaget som helhet knytter an til maktfordelingslæren vil bli vektlagt, før det går nærmere inn på ulike sider ved forslaget. Med forslaget legges det til grunn en bestemt oppfatning av betydningen av investitur, som det knyttes stor viktighet til. Det anses derfor viktig å etablere forståelse for den betydning investitur blir tillagt.

Forslagets potensial i forhold til maktfordelingslærens positive dimensjon anses å være særlig relevant og vil stå sentralt i analysen. Ved å utlede tre aspekter som gir uttrykk for den dimensjonen, vil det framkomme hvordan forslaget kan være av betydning for å styrke maktfordelingslæren.

Et annet grunnlag for å få forståelse for forslagets betydning, er å se det i kontrast til den tilnærming Høyre har lagt til grunn. Det vil særlig gjelde i forhold til oppfatningen av investitur og dets tilknytning til oppløsningsretten. Som det vil bli gjort rede for, kan Høyres tilnærming også ses i sammenheng med maktfordelingslæren. Det er imidlertid andre aspekter som da legges til grunn.

Det primære fokus er å sette det kombinerte forslaget i sammenheng med maktfordelingslæren ut fra en utbredt oppfatning av hva etableringen av parlamentarismen medførte. Det innebar at etablerte mekanismer i statsstyret som tidligere ivaretok verdifulle kvaliteter, ble underminert. Ønsket er derfor å se hvorvidt forslaget kan bidra til å forsterke de svekkede dimensjonene ved statsstyret. Men fordi forslagsstillerne da i en viss forstand vil korrigere følgene av parlamentarismen, gir det grunn til å se nærmere også på den betydning innføring av oppløsningsrett og investitur vil ha for folkesuverenitetsprinsippets stilling.

5.1 Kontekst for debatten om oppløsningsrett og investitur

Som kapittel 2 viser, har innføring av oppløsningsrett blitt foreslått en rekke ganger. Den siste bølgen av forslag og debatt kan ses i sammenheng med hvordan det politiske systemet hadde utviklet seg og en økende diskusjon i forhold til det. Da to forslag ble fremmet i stortingsssesjonen 1999-2000, hadde Norge hatt mindretallsregjeringer siden 1985. Det varte fram til høsten 2005, da den ”rødgrønne” flertallskoalisjonen, bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, tiltrådte. I den perioden utviklet det seg et mønster med stadig svakere mindretallsregjeringer (Narud og Valen 2007:219). Bondevik I regjeringen som satt fra 1997 til 2000, regjerte med grunnlag i 25,5 prosent av mandatene i Stortinget (Narud og Valen 2007:217). Mindretallsstyre oppfattes ikke nødvendigvis som utelukkende negativt. Siden regjeringen da som regel er avhengig av å søke støtte i vekslende koalisjoner for å få igjennom sine saker (hvis de ikke har en fast støttepartner i nasjonalforsamlingen), bidrar det til en bredere representasjon i de politiske beslutningsprosessene, enn ved en flertallsregjering. Men over tid anses det som en uheldig styreform. Betegnelsene ”stortingsregjereri” og ”slalåmkjøring” er karakteristikk på en utvikling i det norske politiske systemet, hvor regjeringens handlekraft og autoritet var blitt svekket (Narud og Valen 2007:221,222). Ved at regjeringen til stadighet er avhengig av å etablere støtte for sine saker hos opposisjonen, svekkes regjeringens stilling. Nordby (2004:14) trekker fram som eksempler tilfeller fra Jaglands og Bondeviks perioder som statsministere. Under Jagland-regjeringen endret Stortinget en større andel av regjeringens proposisjoner enn hva som hadde vært vanlig noen gang i etterkrigstiden. På bakgrunn av uformelle forhåndsdrøftninger tilpasset Bondevik-regjeringen proposisjonene etter de reaksjoner som ble forventet å møte i Stortinget. Stortinget gjorde også i den perioden utstrakt

bruk av sin instruksjonsmyndighet. Problematikken rundt mindretallsregjeringer ble også diskutert i forbindelse med den regjeringsnedsatte Makt- og demokratiutredning som foregikk i perioden 1998 til 2003⁴.

De forslag som ble fremmet om oppløsningsrett, ble fremmet i en tid da mindretallsparlamentarismen gjorde seg sterkt gjeldende. Da det kombinerte forslaget i dets første inkarnasjon ble fremmet under 2003-2004 sesjonen, framsto mulighetene for å etablere flertallsregjeringer som vanskelige. En slik forståelse reflekteres i det foreliggende forslagens utforming og dets formål.

5.2 Forslagets formål

Med forslaget uttrykkes en rekke formål knyttet til de to statsmaktene, regjering og Storting. I forhold til den utøvende makt, er hensikten å etablere regjeringer som kan utvise handlekraft og autoritet. Ønsket er å oppnå en stabilitetseffekt som vil styrke regjeringens evne til å utforme sin egen politikk og makte å sette den ut i livet. Det har direkte betydning for regjeringens forhold til Stortinget. Derfor tas det til orde for et mer uttrykkelig skille mellom regjering og Storting. Et tydeligere skille henger sammen med at det etableres en klar arbeidsfordeling mellom de to og en klar ansvarsfordeling. For Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er det å ansvarliggjøre Stortinget sentralt for å oppnå de mål som framsettes i forslaget.

På et overordnet nivå forholder forslaget seg til maktfordelingsprinsippet ved forslagens uttalte formål. Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets hensikt er å sikre at norske regjeringer har den handlekraft som er nødvendig for å kunne ivareta landets interesser (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). Idealet om handlekraftige regjeringer bygger på maktfordelingsprinsippets tankegodt på flere måter. Det forutsetter en organisasjonsmessig klarhet i hva som er regjeringens oppgaver, slik at de kan utføres på en effektiv måte. Og det bunner i en grunnleggende oppfatning av hvilken funksjon som den utøvende makt er ment å ivareta. Det er i samsvar med Montesquieus lære som gir uttrykk for en arbeidsfordeling mellom de ulike statsmaktene. Ifølge Montesquieu fungerer den utøvende myndighet etter sin

⁴ Se blant annet NOU 2003: 19

intensjon når den er effektiv, beslutningsdyktig og kan handle på grunnlag av klare politiske prioriteringer (Held 2006:68).

Det ideal som maktfordelingsprinsippet stiller opp for regjeringsmakten, reflekteres ved det kritiske syn som anlegges i forslaget på mindretallsregjeringer. Forslaget har en eksplisitt kontekstuell forankring hvor den omtalte problematikken rundt mindretallsregjeringer har vært av sentral betydning. Bakgrunnen for forslagsstillernes bekymring over styringsforholdene i Norge, er de mange mindretallsregjeringer landet har hatt siden 1961 (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). I motsetning til de som legger vekt på den demokratiske verdien mindretallsregjeringer kan ha ved å involvere flere parter i politiske beslutningsprosesser, tas det utgangspunkt i de problematiske sidene ved slikt styre. De stiller seg kritiske til regjeringsformens fundamentale aspekt, nemlig at den ikke på egen hånd kan mønstre tilstrekkelig støtte til å få egne forslag vedtatt i nasjonalforsamlingen. ”En regjering som må søke vekslende flertall fra sak til sak, vil nødvendigvis få sin handlekraft svekket”, heter det i forslaget (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). De stiller spørsmålsteget ved om slike regjeringer besitter den autoritet som er nødvendig overfor Stortinget. For å være handlekraftig, er ”et minimum av autoritet overfor nasjonalforsamlingen nødvendig” (Dokument. nr. 12:14 (2007-2008)). Forslaget tar dermed sikte på å styrke regjeringens posisjon. Forslaget underbygges av en forståelse av at det er regjeringens forhold til Stortinget som er avgjørende for hvorvidt den besitter den nødvendige handlekraft. I forslaget heter det at det er ”Stortinget selv som må gi regjeringen slik autoritet” (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). Når det tas til orde for innføringen av oppløsningsrett og investitur, er det med det formål å skape et bedre grunnlag for forholdet mellom den utøvende og den lovgivende makt. I forslaget konstateres også en grunnleggende side ved det norske politiske systemet som gjør det vanskelig å danne flertallsregjeringer. Det pekes på at det norske partisystemet med mange partier vanskeliggjør en slik etablering (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). Å foreta institusjonelle endringer blir dermed en måte å kompensere for de kompliserende faktorer i det politiske systemet.

5.3 Investitur og oppløsningsrett - en nødvendig kombinasjon

Forslaget går inn for at det skal innføres ordninger for oppløsningsrett og investitur i vår konstitusjon. Ved å koble de to ordningene til hverandre, representerer forslaget en

”konstitusjonell innovasjon”. I motsetning til oppløsningsrett som har vært diskutert en rekke ganger, har investitur sjelden vært på den politiske dagsorden, og aldri har de to ordningene blitt sett i sammenheng slik som nå. Det er da også oppløsningsrettens tilknytning til investitur som har utløst den største debatten. Ikke minst har Høyre gått sterkt imot innføringen av investitur og at det knyttes til oppløsningsretten. Etter en presentasjon av innsetningsvedtakets funksjon og begrunnelsen for tilknytningen til oppløsningsretten, vil problemstillingene i forhold til det kombinerte forslaget bli profilert ved hjelp av Høyres argumentasjon. Investiturets potensial til å understøtte til maktfordelinglæren og en styrking av regjeringens egenskaper vil så bli nærmere analysert sammen med oppløsningsrettens funksjon, i tilknytning til måloppnåelsen for forslaget sentrale aspekter.

5.3.1 Investitur og regjeringsdannelse

Investitur er et parlamentarisk instrument, og er et karakterisk kjennetegn ved mange parlamentariske systemer. Rasch (2004:111) peker på flere funksjoner som en ordning med innsetningsvedtak kan tjene. For det første etablerer det en terskel for regjeringsdannelse, i motsetning til de system hvor slike ordninger ikke praktiseres. Hvis det ikke foreligger et parti med flertall, vil det være nødvendig at det finner sted en form for sonderinger før en regjering kan tiltre. Investitur vil ikke selv forhindre at det etableres mindretallsregjeringer, men vil hindre at regjeringsalternativer med det svakeste parlamentariske grunnlaget danner regjering. Videre vil en ordning med innsetningsvedtak bringe på det rene regjeringens parlamentariske basis. Såfremt det ikke er hemmelig stemmegivning, vil det også være klart hvem som har støttet et gitt regjeringsalternativ. Det bidrar til klarere ansvarsforhold. En funksjon av dette kan være et mer avklart forhold mellom regjering og opposisjon. Hvis det er en mindretallsregjering som etableres, vil støttepartier som er medansvarlige for regjeringens tilblivelse, forvente en ytelse tilbake. Men det behøver ikke å ligge en omfattende og formell avtale til grunn.

Ut fra den kritikken som investitur historisk er blitt møtt med ut fra problematikken med mange partier og mange mindretallsregjeringer, kunne en løsning lik den svenske vært aktuell i Norge. Som debatten på 2000-tallet viser, er det forhold som fremdeles gjør seg gjeldende ved det politiske systemet i Norge. Såfremt målet med å etablere innsetningsvedtak var å formalisere prosessen med regjeringsdannelse, kunne den svenske formen for investitur vært passende for norske forhold. Der er det nok at et flertall i nasjonalforsamlingen ikke går imot

regjeringen. Den er dermed ikke så krevende, som investiturordningen i forslaget. At Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet foreslår en ordning for innsetningsvedtak, hvor kravet settes til simpelt flertall, er uttrykk for at de tillegger selve etableringen av et parlamentarisk flertall betydning i seg selv.

5.3.2 Investitur som nødvendig forutsetning for oppløsningsrett

Investiturordningen er av grunnleggende betydning for det forslag Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har framsatt. Det gjelder ikke bare i forhold til den betydning en slik ordning kan ha for det politiske systemet, men også som forutsetning for at oppløsningsrett i det hele tatt kan innføres.

I de debatter som har vært, har representanter for Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet viet investitur mye oppmerksomhet. Siden det har vært støtte fra Høyre i forhold til den form for oppløsningsrett som er blitt foreslått, er det investiturordningen det har vært behov å argumentere for. Det var i forbindelse med behandlingen av to forslag om oppløsningsrett i 2003 at Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets medlemmer i Kontroll og konstitusjonskomiteen ga uttrykk for en felles oppfatning i forhold til oppløsningsrett. I komitéinnstillingen uttalte de at de ”ser at behovet er til stede for en ordning hvor Stortinget i spesielle situasjoner bør kunne oppløses, og mener det må tas sikte på å få bestemmelser som gir muligheter for dette inn i Grunnloven” (Innst. S. nr. 203 (2002-2003):3). Utgangspunktet for forslaget var anerkjennelsen av at vårt parlamentariske system kan være tjent med å ha en ordning for oppløsningsrett, men allerede i innstillingen ga de uttrykk for at oppløsningsrett burde ses i sammenheng med investitur. Det var hovedgrunnen til at de stemte mot de forslag som da ble diskutert. De gjorde det klart at de ikke ville vurdere oppløsningsrett, tillagt regjeringen, utenom i sammenheng med investitur (Innst. S. nr. 203 (2002-2003):4).

For Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er det altså viktig at de to ordningene ses i sammenheng. Men hva er grunnlaget for denne oppfatningen? I komitéinnstillingen fra 2003 ga medlemmene fra Ap og Frp uttrykk for at det var problematisk at mindretallsregjeringer skulle ha anledning til å oppløse Stortinget (Innst. S. nr. 203 (2002-2003):3,4). Hvorfor det etter deres oppfatning var grunnleggende problematisk, kom ikke fram i innstillingen. I utgangspunktet framstår det som en påfallende holdning, i og med at oppløsningsrett flere ganger tidligere var blitt debattert uten at det var ansett som et problematisk instrument å ha

for mindretallsregjeringer. Snarere har det vært vektlagt som et instrument som mindretallsregjeringer bør kunne gjøre bruk av. Imidlertid la denne oppfatningen premissene for den grunnleggende strukturen i det nye forslaget. De anser at grunnleggende trekk ved det politiske systemet i Norge gjør innføring av oppløsningsrett vanskelig fordi systemet synes å legge til rette kun for svake mindretallsregjeringer. For at oppløsningsrett i det hele tatt skal kunne vurderes, må det etter Ap's og Frp's oppfatning gjøres noe med disse forholdene. Den foreslåtte løsningen er å innføre investitur ut fra en bestemt forståelse av investiturinstituttet. Resonnementet som gjøres i innstillingen, legger vekt på at ved et innsetningsvedtak vil Stortinget ved avstemning stille seg bak regjeringen og danne dens parlamentariske plattform. Hvis dette parlamentariske grunnlaget ikke lenger er tilstede, vil "oppløsning og nyvalg i bestemte situasjoner være et ønskelig instrument" (Innst. S. nr. 203 (2002-2003):4). På den måten legger en ordning for investitur til rette for oppløsningsrett. Ifølge resonnementet får oppløsningsrett sin begrunnelse ut fra forestillingen om at det parlamentariske grunnlaget som ble etablert ved innsetningsvedtak, blir borte.

Bakgrunnen for at man fra Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets side stiller seg kritisk til at mindretallsregjeringer skal kunne oppløse Stortinget, framgår klarere av de to forslagene som er utarbeidet på grunnlag av forestillingen om behovet for de to ordningene. Der heter det at regjeringer som er dannet uten støtte fra et etablert flertall i Stortinget, ikke bør kunne oppløse Stortinget ved konflikt. "Konflikter mellom nasjonalforsamlingen og en slik regjering vil mer være regelen enn unntaket" (Dokument nr. 12:2 (2003-2004), Dokument 12:14 (2007-2008)). Motviljen mot at mindretallsregjeringer skal kunne oppløse Stortinget, synes å bunne i en oppfatning om at forholdet mellom Stortinget og slike regjeringer med nødvendighet vil ha et betydelig konfliktnivå. Det kan bunne i en frykt for at oppløsningsrette vil komme i bruk oftere enn hva som er ønskelig. I alle tilfelle innebærer Ap's og Frp's posisjon at den begrensning av anvendelsesområdet for oppløsningsrett ved mistillitsvotum eller nederlag i kabinettspørsmål som ligger i det separate forslaget om oppløsningsrett, ikke anses å være tilstrekkelig.

5.3.3 Kritikk av kombinasjonen

Høyre er grunnleggende uenig i at innføringen av oppløsningsrett skal knyttes til investitur og i at investitur i det hele tatt innføres. De er enig med Ap og Frp i at regjeringen bør tilføres mer handlekraft, men setter spørsmålsteget ved selve den forståelse av "handlekraft" som

legges til grunn. På bakgrunn av erfaring, var Per Kristian Foss (H) av den oppfatning at ”det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom en regjerings parlamentariske grunnlag og politisk handlekraft” (Innst. S. nr. 191 (2006-2007)). Inge Lønning (H) betvilte forutsetningen om at flertallsregjeringer nødvendigvis er mer handlekraftige (S.tid. 2007:3196). Han mente at også faste flertallskonstellasjoner ikke nødvendigvis er en fordel idet de kan opptre på en måte som er urimelig suverent overfor Stortinget (S.tid. 2000:3200). Høyres kritikk på dette punkt, belyser hvor knyttet Ap’s og Frp’s forslag er til bestemte forestillinger om *hvordan* en regjering får de kvaliteter den bør ha.

Høyres kritikk av forslaget retter seg også mot et annet aspekt. Ifølge Foss forveksles ”politisk handkrekraft og styringsdyktighet med en formell støtteerklæring ved en regjerings tiltredelse” (S. tid. 2007:3189). Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet knytter stor viktighet til betydningen av investitur. Slik de ser det, vil en sånn ordning ha en betydelig effekt på Stortingets oppførsel overfor regjeringen. Høyres kritikk retter seg både mot selve koblingen av oppløsningsrett og investitur, og mot den tiltenkte betydningen som tillegges innsetningsvedtak. Inge Lønning har kritisert koblingen i sterke ordelag. Etter hans mening er den kunstig. ”Det finnes ingen saklig tvingende argumenter som tilsier at de to ting hører sammen med noen form for logisk eller politisk nødvendighet” (S.tid. 2007:3196). Dessuten har Foss uttrykt skepsis på bakgrunn av det han mente kunne bli konsekvensen av en ordning med investitur. Etter hans oppfatning kan det innebære at den parlamentariske friheten og fleksibiliteten blir svekket. Ordningen vil derfor ikke nødvendigvis bidra til den stabilitet som ordningens forkjempere tillegger den. (S.tid. 2007:3189).

Høyre er også kritisk til den betydning investitur kan ha for Stortingets atferd. Som det vil framgå av den følgende analysen, er det et moment som blir vektlagt av Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Lønning stiller seg kritisk til at investitur vil kunne bidra til en mer ansvarlig opptreden fra Stortinget overfor regjeringen. Han stiller spørsmålet: ”Hvor langt er det mulig i regels form i Grunnloven å styre den politiske adferd i Stortinget?” (S.tid.2007:3196). Spørsmålet er hvorvidt en ordning som investitur kan virke ansvarliggjørende på de folkevalgte og at det vil vedstå over tid. Lønning peker på at det i tider hvor det er betydelig konflikt og betente saker mellom Storting og regjering, så ”er det ikke de formelle reglene som styrer, uansett hvor detaljert man forsøker å lage dem” (S.tid.2007:3197). Foss stiller seg også kritisk til at investitur skal kunne ha en mer

omfattende effekt: ”Investitur kan ikke hindre populisme” (S.tid. 2007:3189). Det politiske liv er av natur preget av konflikt. Det handler om å synliggjøre forskjeller og fremme egne saker.

5.4 Maktfordelingsprinsippet og ordningene

Det er maktfordelingsprinsippets positive dimensjon som vil bli benyttet til å skjelne mellom de ulike måter forslaget kan bidra til å styrke maktfordelingsprinsippets stilling. Det vil bli argumentert for at stabilitet, effektivitet og ansvarlighet er verdier ved maktfordelingsprinsippet som forslaget er relevant i forhold til. På hver sine måter forholder investitur og oppløsningsrett seg til de forskjellige aspektene. Aspektene stabilitet, effektivitet, ansvarlighet er ikke uavhengige enheter. De er knyttet til hverandre og sider ved det ene vil påvirke det andre, men de blir brukt som overordnede forestillinger som kan gi en mer systematisk og informativ forståelse av forslagets mulige virkninger.

5.4.1 Stabilitet

Maktfordelingsprinsippets utgangspunkt er at de ulike myndighetsfunksjonene skal utføres på en god måte. For at den utøvende makt skal kunne utfylle sine oppgaver, er en viss stabilitet nødvendig. For Montesquieu var kongemakten en stabil faktor i statssystemet. Kongen fyller ikke lenger den rollen, men regjeringen bør kanskje ha noen av de kvaliteter som Kongen som institusjon hadde, deriblant stabilitet og forutsigbarhet til å sette politikk ut i livet. Forholdene skal legges til rette for at regjeringsmakten kan utføre sin rolle. Det krever et lengre perspektiv og bidrar til styreevnen.

Stabilitet er en egenskap som er relevant i forhold til de andre dimensjonene. Den legger til rette for at effektivitet og ansvarlighet kan gjøre seg gjeldende som kvaliteter ved statsstyret. Stabilitet viser til et grunnleggende forhold som har en temporal dimensjon ved at et lengre tidsperspektiv kan legges til grunn, i motsetning til når regjeringen til stadighet må hankes med umiddelbare problemstillinger og bekymringer for å få det enkelte vedtak i havn. Et langsiktig perspektiv kan dessuten bidra til å gi en mer helhetlig utforming av politikken hvor regjeringen kan angi en klar retning for nasjonens utvikling den neste perioden. Avklarte forhold i Stortinget bidrar til det, samtidig som det legger til rette for en tydelig ansvarsdimensjon ved det politiske systemet.

Innsetningsvedtak

For Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet har innsetningsvedtak en helt sentral funksjon for å styrke regjeringens stilling i det norske systemet. De anlegger et bredt perspektiv på ordningen. Det sentrale for dem er de konsekvenser for forholdet mellom Storting og regjering som et aktivt stortingsvedtak kan innebære.

Svein Roald Hansen (Ap), saksordfører for debatten i 2007, erkjente at det ikke nødvendigvis vil være enkelt å praktisere innsetningsvedtak gitt Stortingets fragmenterte sammensetning. Men han vektla i sitt innlegg at et innsetningsvedtak vil ”gi grunnlag for en sterkere forpliktelse mellom en ny regjering og et flertall i Stortinget”, og det uavhengig av om det er flertallsregjering eller mindretallsregjering (S.tid. 2007:3185). Det er altså følgene av et innsetningsvedtak som er viktig. Slik det oppfattes av Ap og Frp, gir innsetningsvedtak grunnlag for et annet forhold mellom den utøvende makt og den lovgivende makt. Det påvirker hvordan de to tilnærmer seg hverandre. Ved at et flertall i Stortinget har stilt seg bak regjeringen, forventes det at noe av den aktiviteten som har bidratt til uttrykket Stortingsregjereri, vil avta.

At en praksis med innsetningsvedtak vil ha en særegen effekt, støttet Fremskrittspartiets Carl I. Hagen opp om. Han baserte det på egne erfaringer fra tiden da Frp bidro til mindretallsregjeringers parlamentariske grunnlag. Da Frp i 2001 var støtteparti for sentrumsregjeringen, fremmet Hagen selv forslag i Stortinget om tillit til regjeringen i form av en tillitserklæring. På den måten ble det tydelig at Frp var det partiet som sikret regjeringens eksistensgrunnlag. Men som Hagen selv er enig i, er det de som mener at Frp til tross for ha støttet regjeringen ved avstemning, likevel opptrådte som et tradisjonelt opposisjonsparti. Hagen mener forholdet ville vært annerledes hvis det hadde vært investitur og forhandlinger (St.tidend. 2007: 3187,3188). Da ”hadde ansvaret når det gjelder det partiet som eventuelt ikke var med i regjering, vært enormt mye større...” (S.tid. 2007:3188). Hagen mener det vil være fornuftig at Stortinget har et instrument som gjør at de partier som etter et valg ønsker å danne regjering, tvinges til å forhandle og at investitur vil legge til rette for det (S.tid. 2007:3187). Det er ikke bare selve avstemningen som vil legge til rette for et mer stabilt forhold mellom Storting og regjering. Forhandlinger på forhånd av avstemningen er minst like viktig for et avklart forhold til Stortinget.

Slike forhandlinger kan gi grunnlag for en mer formalisert form for støtte mellom Storting og regjering, forutsatt at det er snakk om en mindretallsregjering, enn hva som har vært vanlig i Norge. Det kan komme til uttrykk ved en samarbeidsavtale eller en omforent

regjeringsplattform (Innst. S.nr. 191 – 2006-2007:7). Det knyttes her an til den forestilling om autoritet som ble lagt til grunn for forslaget, hvor det er Stortinget som gir regjeringen autoritet. Hvis det er en flertallsregjering som dannes, er dens forhold til Stortinget avklart. I tilfelle en mindretallsregjering, kan den autoritet den mottar fra Stortinget til å styre klart framkomme av en formalisert avtale. Det vil være en fordel selv om det ikke er noe som tilsier at regjeringen ikke kan styre med grunnlag i en uformell avtale. Ved et innsetningsvedtak vil et flertall i Stortinget ha gitt uttrykk for at det er den konkrete regjeringen de ønsker, og ”det blir klart at nasjonalforsamlingen ønsker nettopp denne regjeringen og har utstyrt den med nødvendig autoritet” (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). Det betyr at regjeringen har et avklart forhold til Stortinget bak seg, og kan utforme sin politikk og igangsette ulike tiltak ut fra visse forventninger om hvordan de vil bli mottatt i Stortinget. Mindretallsregjeringer kan dermed unngå den slalåmkjøring som visse mindretallsregjeringer har utvist idet de har måttet søke støtte i ulike leire for sine saker. Dermed kan politikken anta en mer helhetlig form, og regjeringen vil over tid sette sitt stempel på den retning landets utvikling tar.

En formalisert stemmegivning vil innebære at det oppstår ”et synlig og definert parlamentarisk grunnlag for regjeringen” (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)). Slik det blir framstilt av Ap og Frp, kan det forholdet som etableres mellom regjeringen og dens base i nasjonalforsamlingen, forstås som en pakt. Den gir et stabilt grunnlag for regjeringen til å oppfylle sin funksjon som utøvende makt. Men det gir også en annen forankring for oppløsning av nasjonalforsamlingen. Hvis en regjering felles ved mistillitsvotum eller nederlag i kabinettspørsmål, er det i lys av resonnementet til forslaget uttrykk for at pakten som ble etablert ved regjeringsdannelsen, har opphørt. Da kan det forstås som en betydelig endring ved de fundamentale politiske forholdene hvor velgerne *bør* kobles inn. ”Dersom denne autoriteten svekkes eller faller bort, har det oppstått en situasjon hvor folkeviljen på ny bør kunne komme til uttrykk gjennom valg” (Dokument nr. 12:14 (2007-2008)).

Imidlertid innebærer ikke forslaget med nødvendighet at det blir nyvalg hvis en regjering felles ved mistillitsvotum eller kabinettspørsmål. Det er kun hvis statsministeren på forhånd har gjort det klart at det vil bli utfallet, at det er mulig. Og slik det presiseres i komitéinnstillingen, kan en statsminister velge å avgå etter et nederlag uten å skrive ut nyvalg, selv om det ble forespeilet før avstemningen (Innst. S. nr. 191 (2006-2007)). Det er altså ingen

automatikk i at velgerne kobles inn selv om regjeringen for et flertall i Stortinget mot seg. Det er opp til statsministeren å vurdere om det bør skje.

Basert på den forståelse av investitur som er gjort rede for her, kan implementeringen av innsetningsvedtak bidra til stabilitet på flere måter. Det kan styrke grunnlaget for mindretallsregjeringer, men det kan også legge til rette for dannelsen av flertallsregjeringer. I tilfeller der ett parti ikke har flertall alene, vil det være nødvendig å komme til enighet mellom flere partier om regjeringsdannelsen. Det kan gi potensielle støttepartier et betydelig forhandlingskort siden de kan være i posisjon til å sikre en regjeringstilblivelse. Det kan resultere i at støttepartiet tas inn i regjeringen. Slik kan innsetningsvedtak føre til at det dannes flere koalisjonsregjeringer, hvor partiene til sammen har flertall i Stortinget.

Flertallsregjeringer vil være mer stabile enn mindretallsregjeringer. Det hefter en viss usikkerhet ved flertallskoalisjoner også, men det vil stort sett dreie seg om uenighet innen partiene i regjeringen⁵ og ikke i forholdet til nasjonalforsamlingen.

Oppløsningsrett

Den begrensede formen for oppløsningsrett som det tas til orde for i forslaget, er så bundet til spesielle situasjoner at det er lite trolig at den vanlige argumentasjonen mot ordningen, nemlig at den kan misbrukes, er treffende. Hadde ikke ordningen vært gjenstand for visse begrensninger, kunne ordningen i seg selv utgjort en destabiliserende faktor i det politiske systemet. Ordningen slik den er innrettet, har altså et begrenset anvendelsesområde ved mistillitsvotum og kabinettforslag. Men det er blitt argumentert for at ordningen i seg selv vil virke stabiliserende på systemet.

I forhold til forslagets overordnede mål om å legge til rette for handlekraftige regjeringer som besitter den nødvendige autoritet, er innsetningsvedtak den ordningen som primært anses å legge til rette for det. Mye av argumentasjonen fra Ap og Frp i forbindelse med forslaget, dreier seg om å skape forståelse for deres oppfatning av investitur. Oppløsningsrett gis mindre oppmerksomhet. Men det var ønsket om oppløsningsrett som utløste forslaget om investitur, og ikke omvendt. Og det at regjeringen har myndighet til å oppløse nasjonalforsamlingen, kan ha en stabiliserende effekt i seg selv.

⁵ I den "rød-grønne" regjeringens tid har det vært flere saker hvor partienes ulike standpunkter har medført spekulasjoner om regjeringen vil overleve (se blant annet Nordby 2010:158).

Hansen framstiller oppløsningsrett som et maktmiddel i regjeringens hender. Han ser det som en passende styrking av regjeringen, som en motsats til at Stortinget blir involvert ved regjeringsdannelsen ved en investiturordning (S.tid.2007:3186). Den ordning for oppløsningsrett som inngår i forslaget, er den samme som Høyre tar til orde for i sitt forslag som også ble debattert i 2007. Høyre som er uenig i at investitur skal innføres, mener oppløsningsrett alene vil virke stabiliserende på det politiske systemet.

Per Kristian Foss (H) ga i sitt innlegg i debatten i 2007 uttrykk for at det var sider ved det politiske systemet slik det fungerte som var lite heldige. Han trakk fram stortingsregjereri og detaljstyring som eksempler (S.tid. 2007:3188).

For Høyre er maktfordelingstanken sentral for deres tilnærming til oppløsningsrett. Etter Foss sin oppfatning, er oppløsningsrett en måte å gjenopprette noe av den maktbalanse som opprinnelig lå til grunn for den norske statsskikk (S.tid. 2007:3189). Høyre mener det vil bidra til at en regjering har ”autoritet og posisjon til å stå imot kortsiktig press og ivareta en langsiktig politikk” (S.tid. 2007:3189). Ved å styrke regjeringens evne til å stå imot press fra Stortinget, vil oppløsningsrett legge til rette for et forhold mellom Storting og regjering som er mindre utsatt for Stortingets utidige innblanding i styringsprosessen.

Under debatten om oppløsningsrett i 2003, begrunnet Martin Engset (H) behovet for å innføre ordningen med at det vil ”etablere en hensiktsmessig maktbalanse” (S.tid. 2003:2914). Han grunnga det med at siden Stortinget hele tiden kan felle regjeringen (ved mistillitsinituttet), bør regjeringen ”under visse gitte omstendigheter kunne svare med å sende hjem de folkevalgte” (S.tid. 2003:2914). Logikken er parallell til Hansens som mente oppløsningsrett var passende, ettersom Stortinget ved et flertall etablerer regjeringen (hvis investitur). Engset mente at ved å styrke regjeringens stilling på den måten, kunne man unngå at et flertall av nasjonalforsamlingen ville være i stand til å ”trenge inn på regjeringens enemerker og drive stortingsregjereri” (S.tid. 2003:2914).

Uttalelsene fra Engset og Foss er informative på to måter. De viser hvordan Høyre skiller lag fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet når det kommer til den grunnleggende tilnærmingen til de overordnede problemstillingene. Høyre mener det er tilstrekkelig å innføre oppløsningsrett innen det eksisterende systemet, mens Ap og Frp vil ha en mer dyptgripende tilnærming, hvor oppløsningsrett alene ikke er nok for å oppnå det de ønsker. En faktor som kan være relevant for uenigheten, er at oppløsningsrett kan oppfattes som å ha størst

betydning i særlig tilspissede situasjoner, hvor trusselen om nyvalg kan virke modererende på Stortinget. Da vil man kunne unngå at det utvikler seg til en situasjon hvor det stilles mistillitsforslag eller kabinettspørsmål. Investitur vil på den annen side, regulere det parlamentariske forholdet fra det øyeblikk regjeringen tiltrer. Uavhengig av hvordan man stiller seg til det, viser Høyres utlegning at det er grunn til å mene at oppløsningsrett vil ha en selvstendig disiplinerende effekt. Det kan være det gjelder spesielt i konfliktfylte situasjoner, men i tråd med Høyres oppfatning kan det ha en mer omfattende virkning.

Konkret hva den disiplinerende effekten ved å true med oppløsningsrett innebærer, blir som regel ikke spesifikt gjort rede for. Men forutsetningen synes å være at partier kan tape terreng og stortingsrepresentantene ønsker ikke å miste plassene sine. Det er mange som ikke kan være sikre på å bli gjenvalgt. Hvis det oppfattes som om Stortinget har ”framprovosert” en situasjon som har ført til at regjeringen blir felt, kan det tenkes å slå tilbake på representantene. Derfor vil trusselen om mistillitsforslag virke disiplinerende ved at de folkevalgte vil søke å unngå å havne i en slik situasjon.

5.4.2 Effektivitet

Den klare funksjonsdelingen som maktfordelingsprinsippet uttrykker, legger grunnlaget for et effektivt statsstyre, i tråd med maktfordelingslæren. I følge Montesquieu (1989:161) er den utøvende makt den del at staten som alltid er i behov av umiddelbar handling. Ved at det etableres mer stabile forhold mellom Storting og regjering, hvor regjeringens grunnlag i Stortinget er avklart, kan det bidra til at effektivitetsaspektet gjør seg mer gjeldende, og setter regjeringen i stand til å utvise handlekraft og autoritet.

Innsetningsvedtak

Det potensial for effektivitet som maktfordelingsprinsippet legger til rette for, er avhengig av en klar oppfatning om hvilke oppgaver som tilfaller de ulike institusjonene, og at det opprettholdes av institusjonene selv. Som betegnelsen ”stortingsregjereri” indikerer, er det tegn som tyder på at Stortinget har lagt til grunn en utvidet forståelse av sitt mandat, som har gått på bekostning av regjeringens funksjoner. Et uttrykk for dette, som flere trekker fram, er bruken av anmodningsvedtak som på begynnelsen av 2000-tallet hadde antatt betydelige proporsjoner. For 25-30 år siden benyttet Stortinget seg av sin mulighet til å instruere regjeringen 0-4 ganger i året. I stortings sesjonen 2002-2003 vedtok Stortinget 247

anmodninger (St.meld. nr. 4 (2003-2004):5). Det vitner om at Stortinget har beveget seg inn på regjeringens arbeidsområde.

De mange anmodningsvedtakene kan være problematiske på flere måter. I stortingsmeldingen om anmodningsvedtak poengteres det at regjeringens handlekraft og autoritet kan bli svekket ved en utstrakt bruk av anmodningsvedtak (St.meld.4 (2003-2004):6). Regjeringens evne til å utføre sine konstitusjonelle oppgaver kan svekkes ved at Stortingets aktivitet overgår regjeringens kapasitet til å behandle dem, men det svekker også regjeringens rolle i de politiske prosessene. Med utgangspunkt i de mange anmodningsvedtakene uttrykte Hansen under debatten bekymring for at det innebar en svekkelse av regjeringens rolle som ”initiativtager og premisslegger for den politiske styringen” (S.tid. 2007:3186). Han mente det var grunn til å frykte at en slik detaljstyring gradvis vil redusere regjeringen ”til et ekspedisjonskontor for skiftende stortingsflertall, fra sak til sak” (S.tid 2007:3186).

Stortingets bruk av anmodningsvedtak underminerer ikke bare regjeringens rolle, men motvirker også de kvaliteter maktfordelingsprinsippet er ment å ivareta. Regjeringen som den utøvende makt er utrustet organisasjonsmessig for å utføre de oppgaver som faller inn under dens ansvarsområde. Som poengtert av Svein Roald Hansen om Stortinget, at selv om det ”er godt egnet til mye, ikke er egnet som et utøvende politisk organ” (S.tid. 2007:3186).

Noen av svakhetene ved instruksvedtak generelt sett, er at de ikke har vært gjennom forvaltningsapparatet. Med sin kontradiktoriske form for saksbehandling gir forvaltningsapparatet det nødvendige grunnlaget for å treffe gode vedtak. De ulike instanser som behandler slike saker opparbeider seg erfaring og spesialkompetanse. Stortinget har ingen slik ekspertise eller mulighet til å utrede saker. Ved at Stortinget avgjør enkeltsaker ved instruks, kan det føre til vilkårlighet, ansvarspulverisering og forskjellsbehandling (St.meld. nr.4 (2003-2004):6). Dette illustrerer hvordan statsmaktenes etablering med grunnlag i maktfordelingsprinsippet har blitt arrangert med tanke på en spesialisering for visse oppgaver. Når det i for stor grad fravikes, som de mange anmodningsvedtakene er illustrerende for, hemmer det systemet som helhet. Resultatet blir at regjeringen svekkes. Men det kan også svekke kvaliteten på ”produksjonen” til staten, altså hvor egnet og gode de vedtak og avgjørelser er som myndighetene fatter.

Hvis investitur innføres og det fungerer slik Ap og Frp forutsetter, vil det fungere som en institusjonell mekanisme som vil motvirke Stortingets insentiver til å utstede instruks. Da

vil et flertall i Stortinget ha et etablert og forpliktet forhold til regjeringen. Hvis de i tillegg har inngått en formell samarbeidsavtale med regjeringen, kan de ha fått gjennomslag for noen av sine saker ad den veien, og dermed ha mindre behov for å uttrykke dem ved instruks. Men det innebærer ikke nødvendigvis at det etableres en erkjennelse blant de folkevalgte om hva slags oppgaver det lovgivende organ bør og ikke bør involvere seg i. Med Montesquieus grunnleggende forståelse av menneskers makttilbøyelighet i mente, vil det nok være vanskelig å etablere en slik selvpålagt selvjustis blant de folkevalgte. Institusjonelle begrensinger, slik Montesquieu betonte, vil tjene som en bedre beskyttelse.

Oppløsningsrett

I sitt innlegg i stortingsdebatten i 2003 presenterte Engset (H) et syn på den konkrete ordningen for oppløsningsrett, som kan være belysende for dens betydning for effektivitetsdimensjonen ved statsstyringen. Etter hans mening satte koblingen mellom oppløsningsrett og kabinettspørsmål regjeringen i stand til å ”sette større tyngde bak et standpunkt, noe som er avgjørende for dens følelse av å kunne ta ansvar og villighet til å kunne styre” (S.tid. 2003:2914). Hvis oppløsningsretten kun var koblet til mistillitsinstituttet, ville det være forbeholdt Stortinget å initiere prosessen som kunne føre til nyvalg. Ved at nyvalg også kan bli resultat av kabinettspørsmål, gjør det regjeringen i stand til å aktivt gjøre bruk av oppløsningsrettens disiplinerende effekt.

Oppløsningsrett vil dermed gi regjeringen et disiplinerende instrument i forhold anmodningsvedtak. Hvis regjeringen opplever at Stortinget er urimelig i sine instruks, kan den forespeile at den vil stille kabinettspørsmål knyttet til nyvalg. På den måten kan oppløsningsrett på selvstendig grunnlag ha en innvirkning på Stortingets bruk av instruksretten.

5.4.3 Ansvar

Ett av de sentrale aspektene ved demokratiet som maktfordelingsprinsippet bidrar til, er klargjøring av ansvarsforhold. Motstykket til en klar oppgavefordeling er en klar ansvarsfordeling. I et parlamentarisk system er forståelsen av ansvar en av de sentrale verdiene i systemet. Nasjonalforsamlingen har som oppgave å holde regjeringen ansvarlig for at den utfører de oppgaver den er pålagt å utføre. I sin ytterste konsekvens betyr det at Stortinget kan felle en regjering, ved mistillitsforslag. Det politiske system som

maktfordelingsprinsippet spesifiserte, handlet om at de tre statsmaktene var separate fra hverandre, og at det var ulik rekruttering til de tre. Parlamentarismen innebar at det prinsippet ble fraveket, og regjeringen utgår nå fra den lovgivende makt. Som er blitt beskrevet i tilknytning til anmodningsvedtakene, har det skjedd en utglidning mellom regjering og Storting. Det vil også være av betydning for ansvarsforholdene ved statsstyret, på flere måter.

Ønsket om å forsterke ansvarlighetsdimensjonen, var en viktig side ved forslaget fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Hansen innledet sitt innlegg med å minne om at den maktdeling som er grunnleggende for vårt demokratiske system, ikke bare handler om ”å sikre en klar fordeling av makt, men også av ansvar” (S.tid. 2007:3185).

Innsetningsvedtak

Måten innsetningsvedtak forsterker ansvarlighetsdimensjonen på, knytter an til de måter ordningen styrker de andre aspektene ved maktfordelingsprinsippet. Stabile politiske forhold og effektiv utøvelse av de funksjoner statsorganet er tillagt, bidrar til klare ansvarsforhold. Mens effektivitetsdimensjonen er sentrert på regjeringens evne til å ivareta sin rolle, er regjeringens ansvarsdimensjon i stor grad rettet mot Stortingets evne til å oppfylle sin rolle.

Til grunn for forslaget ligger en forståelse av at det er sider ved det politiske systemet som nærmest legger til rette for en uheldig utvikling. De mener systemet, som spesielt kom til syne da Ap hadde mindretallsregjering, ga for stort rom for parlamentarisk fleksibilitet slik at det nærmest ligger til rette for uansvarlig opptreden av opposisjonen. Problemet er, slik forslagsstillerne ser det, at opposisjonspartiene enkelt kan unndra seg ansvar og i stedet presse det på andre. Det gir mindre disiplin med tanke på de hensyn som ligger til grunn for saker. Opposisjonen kan opptre først og fremst ut fra valgtaktiske hensyn, i stedet for å ivareta best mulig de politiske sakene, og det i et langsiktig perspektiv (S.tid. 2007:3186).

I forhold til Stortingets praksis på tidlig 2000-tall med å utstede mange anmodningsvedtak, kan det ha problematiske konsekvenser også i forhold til Stortingets evne til å oppfylle sine egne oppgaver. Uklare ansvarsforhold mellom Storting og regjering kan føre til at Stortinget i begrenset grad vil være i stand til å øve kontroll med statsråder og regjering, og dermed ha begrenset evne til å ansvarliggjøre dem. Det kan skje i forhold til de enkeltsaker hvor Stortinget ved å instruere regjeringen har overtatt styringen, men det er også problematisk hvis bruken av instruksjonsretten blir for omfattende (St.meld. nr. 4 (2003-2004):6). Ved å bidra til å etablere regjeringer som har et mer avklart forhold til Stortinget, og hvor et flertall i

Stortinget har gitt regjeringen et mandat til å styre, vil det med sannsynlighet svekke instruksbruken, og det oppstår dermed klarere ansvarslinjer.

Hvis innsetningsvedtak fungerer på en slik måte at et flertall i Stortinget stiller seg bak en regjering og det etableres et forpliktende forhold mellom grupperingen i Stortinget og regjeringen, kan det bidra til en tydeligere opposisjon. Opposisjonen forholder seg da til en flertallskonstellasjon som har evne til å få igjennom sine saker. Dermed blir det tydeligere fronter som over tid uttrykker forskjellige politiske standpunkter og mål. I motsetning til mindretallsregjeringer som framforhandler støtte for ulike saker med forskjellige konstellasjoner i Stortinget, blir det lettere for en opposisjon å ha en konsekvent holdning til regjeringen hvis opposisjonen selv ikke til stadighet skifter komposisjon alt etter hvilke saker som skal behandles.

En forsterking av ansvarlighetsdimensjonen er også viktig i forhold til velgerne. Det knytter an til både folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingsprinsippet. I følge Montesquieus lære er folket grunnlaget for den lovgivende forsamling. Et avklart ansvarsforhold mellom Storting og regjering, mellom posisjon og opposisjon, gjør det enklere for velgerne å vite hvem som står for hvilken politikk og hvem som er ansvarlig for politikken som utføres. Det gir velgerne et bedre grunnlag når de skal bestemme seg for å belønne eller ”straffe” regjeringen når de skal avgi sin stemme. En utvikling hvor arbeids- og ansvarsfordelingen mellom Storting og regjering viskes ut vil være uheldig i forhold til velgerne. Etter Hanses mening kan det bidra til at velgerne mister interessen for politikk fordi det gjør det vanskelig for dem å få ”øye på sammenhengen mellom valgresultatet – altså det velgerne stemte på – og den politikken som blir ført” (S.tid. 2007:3186).

Innsetningsvedtak bidrar ikke bare med å legge de institusjonelle forholdene til rette for et mer ansvarlig forhold mellom statsmaktene. Slik det framstilles, vil innsetningsvedtak også ha det som kan benevnes en ”aktiv” komponent. Ved at innsetningsvedtak etablerer et forpliktende forhold mellom Storting og regjering, er tanken at det innebærer et mer forsonende forhold mellom dem over tid. Innsetningsvedtak er også ment å ha en ansvarliggjørende effekt hvor det flertall i Stortinget som har støttet regjeringen, vil opptre på en ansvarlig måte i forhold til regjeringen over tid.

Oppløsningsrett

Den disiplinerende effekt som oppløsningsrett kan ha, som er blitt redegjort for i forhold til de andre aspektene, underbygger også ansvarlighetsdimensjonen. Det gir regjeringen mulighet til å markere sin autoritet i spesielt konfliktfylte situasjoner ved å forespeile at nyvalg kan bli utfallet hvis det blir reist mistillitsforslag. En annen mulighet er at regjeringen presiserer den viktighet den knytter til et visst politisk spørsmål hvor den er i konflikt med Stortinget, ved å framsette kabinettspørsmål. På den måten kan det framme ansvarlig oppførsel fra nasjonalforsamlingens side.

5.5 Funksjonsfordeling versus maktbalanse

De standpunkter som har blitt reist i debatten om oppløsningsrett, kan knyttes til ulike aspekter ved maktfordelingslæren. Både Montesquieus forståelse av maktbalanse og arbeidsdelingen (funksjonsdelingen) som underbygde maktfordelingen, er blitt omhandlet.

Den funksjon oppløsningsrett har som maktinstrument, er det sentrale for Høyres tilnærming. Under debatten i 2003, knyttet Martin Engset (H) oppløsningsrett til prinsippet om maktbalanse. Slik Høyre ser det, er det ikke bruk for oppløsningsrett som sikkerhetsventil i det norske systemet. Det sikres ved det parlamentariske styresettet, hvor Stortinget kan felle en regjering. Oppløsningsrett bør heller forstås som et prerogativ tillagt Kongen. Det vil bidra til ”å etablere en hensiktsmessig maktbalanse” (S.tid. 2003:2914). Ved overgangen til parlamentarismen mistet regjeringsmakten sin vetorett, og det ble ikke innført andre ordninger som kompenserte for den tapte balansen. Oppløsningsrett vil være en ordening som kan utgjøre en motvekt mot den mulighet nasjonalforsamlingen har til å felle en regjering ved mistillitsvotum. Per-Kristian Foss dro i sitt innlegg i 2007 linjer tilbake til 1814. Siden de klare ansvarslinjene som opprinnelig lå til grunn for norsk statsforfatning har blitt visket ut, vil oppløsningsrett bidra til å styrke dem. Høyre er derfor av den mening at kabinettspørsmålet som er det sterkeste maktmiddelet regjeringen har i dag, ”bør suppleres med en rett til å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg” (S.tid. 2007:3189). Høyres argumentasjon utgår fra forestillingen om maktfordelingsprinsippet, og oppløsningsrett tilnærmes som et maktmiddel. Debatten om oppløsningsrett kan dermed ses i forlengelsen av en debatt som har pågått siden 1880-årene, da parlamentarismen hadde sitt gjennombrudd. Ifølge Høyres resonnement vil oppløsningsrett oppfylle den funksjon Kongens vetorett hadde, men innen de rammer parlamentarismen setter for statsstyret i dag. Oppløsningsretten er altså

et spørsmål om å gjenopprette den maktbalanse som opprinnelig ble institusjonalisert på grunnlag av Montesquieus lære.

I forhold til oppløsningsretten som sådan, har Arbeiderpartiet argumentert på samme måte som Høyre langt på vei. I Stortingsdebatten i 2007 framholdt Svein Roald Hansen (Ap) noen argumenter for oppløsningsrett som er mer i tråd med en tradisjonell oppfatning av oppløsningsrett og mer på linje med Høyres argumentasjon. Han framstilte oppløsningsrett som et maktmiddel for regjeringen. Men denne argumentasjonen får ikke stå alene og Hansen relaterte det til innsetningsvedtak. ”Når et flertall har støttet dannelsen av en regjering, er det en rimelig styrking av regjeringens stilling overfor Stortinget at den utstyres med et nytt maktmiddel...” (S.tid. 2007:3185).

Høyres tilnærming bygger altså sterkt på den forståelse av maktbalanse mellom statsmaktene som maktfordelingsprinsippet vektlegger. Oppløsningsrett blir fremmet som et redskap den utøvende makt kan gjøre bruk av og som gjenoppretter en ubalanse det politiske systemet. Ved at Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet også foreslår innføring av oppløsningsrett, er den dimensjonen også innarbeidet i deres forslag. Men slik det kombinerte forslaget i sin helhet framstår, er det en annen dimensjon ved maktfordelingslæren som vektlegges, nemlig en styring av arbeidsfordelingen eller funksjonsfordelingen. Gjennomgangen av investitur og oppløsningsretts betydning for strykingen av stabilitet, effektivitet og ansvar, understreker hvordan det kombinerte forslaget kan bidra til å forsterke funksjondelingen mellom Storting og regjering.

5.6 Folkesuverenitetsprinsippet

En innføring av investitur og oppløsningsrett vil også ha betydning for hvordan folkesuverenitetsprinsippet kommer til uttrykk i det norske demokratiet. Montesquieu mente det måtte tillegges den utøvende makt å bestemme når lovgivende forsamlingen skulle møtes (Montesquieu 1989:162). Oppløsningsrett, som et instrument med sitt opphav i maktfordelingslæren og investitur, et parlamentarisk instrument, vil på hver sin måte bidra til det.

5.6.1 Folkesuverenitetsprinsippet og oppløsningsrett

Oppløsningsrett med påfølgende nyvalg har så å si en iboende demokratisk effekt. Det vil innebære at velgerne oftere blir konsultert ved spesielle situasjoner, og dermed oftere blir koblet inn i det politiske systemet. Etter Grunnlovens § 49 utøves den lovgivende makt av folket, ved Stortinget (Smith 2008:28). Nyvalgsordningen vil derfor gi grunnlag for at velgerne oftere kan påvirke sammensetningen av det forum som representerer dem. Men det er flere hensyn som må avveies. Spørsmålet om hva slags form for valgdager som skal knyttes til nyvalgsinstittet, er et eksempel på det. Hvis det ekstraordinært valgte Stortinget kun skal vare ut den ordinære perioden, vil det gi mindre tid for den nyvalgte regjeringen å sette sitt preg på politikken. Det som kan tale for en slik ordning ut fra et demokratisk perspektiv, er at velgerne da står friere til å avgi sin stemme på grunnlag av sin oppfatning om den konkrete situasjonen som dannet grunnlaget for nyvalget. De vet da at det ikke er så lenge til neste valg. På den annen side, hvis det nyvalgte Stortinget blir valgt for en ny fireårs-periode, vil det gi den nyvalgte regjeringen tid til å sette sin politikk ut i livet. Velgerne vil da, i en viss forstand, få mer igjen for sin stemmegivning hvis de stemmer ut fra hva slags politikk de ønsker skal føres på lengre sikt. Det er her et spørsmål om å gjøre avveininger.

Siden det er en svært begrenset form for oppløsningsrett som foreslås, er det i utgangspunktet en ordning som ikke ofte vil komme til anvendelse. Det er kun som følge av at regjeringen har lidd nederlag, ved tillitsvotering, og der det på forhånd har blitt annonsert at det vil bli følgen, at nyvalg vil finne sted. Mistillitsvotum har kun ved to tilfeller ført til regjeringsskifte, mens kabinettspørsmål oftere har ført til regjeringsskifte (Rasch 2004:98). Hva slags praksis som eventuelt kan utvikle seg når det kommer til nyvalgsinstittet, er umulig å si. I forslagsteksten nevnes det at oppløsning kan være aktuelt hvis en koalisjonsregjering faller fra hverandre (Dokument 12:14 (2007-2008)). Adgang til å oppløse Stortinget kan tenkes å gi opphav til praksis for at nyvalgsinstittet vil bli anvendt i visse situasjoner, men ikke nødvendigvis. Uansett må det finnes sted en tillitsvotering i Stortinget.

Oppløsningsrett kan ordnes på en rekke ulike måter som kan ivareta ulike hensyn. Det blir tydelig ut fra et komparativt perspektiv. Som tabell 5.1 viser, har nyvalg blitt avholdt med bakgrunn i ulike forhold. Sett i et demokratiperspektiv kan oppløsning av nasjonalforsamlingen være forankret i en oppfatning om at folket bør konsulteres i visse situasjoner. Det kan for eksempel være i forbindelse med konstitusjonell reform eller betydelige endringer i politikken som blir ført. Oppløsning vil også tjene den funksjon at den

kan gi regjeringen nytt mandat til å føre en viss politikk, eller at folket kan avvise denne politikken ved valgurnene. Det norske forslaget er ikke utformet ut fra et slikt ønske. Men det framgår også at kriser, det være seg innad i en regjering eller i forholdet til nasjonalforsamlingen, har gitt opphav til en del nyvalg. Den foreslåtte ordningen i Norge, hvor nyvalg vil finne sted som følge av konflikt mellom statsmaktene, vil føye seg naturlig inn i et komparativt mønster. Hvordan en eventuell ordning med oppløsningsrett i Norge vil bli praktisert er ikke gitt. Det kan for eksempel utvikle seg tradisjon for at det ved oppløsning av koalisjonsregjeringer vil kalles til nyvalg, ved at et eller flere koalisjonspartier ikke gir sin støtte ved et tillitsvotum. Siden regjeringen både før og etter en tillitsavstemning kan velge hvorvidt nasjonalforsamlingen skal oppløses, står det åpent hvorvidt det vil bli en ordning som ofte eller sjelden vil komme til anvendelse.

Figur 5.1

Bakgrunn for oppløsning	Tilfeller	Totalt
For å øke regjeringens flertall	St.br. 1900, 1911, 1924, 1951, 1966, okt 1974. Canada 1958, 1965, 2000, 2008. Irland sept 1927, 1938, 1944, 1951, 1954, 1965, 1981, nov 1982, 1989. Frankrike 1981, 1997. Tyskland 1972, 1983, 2005.	24
Etter konstitusjonell krise/ omfattende konsitusjonell reform	St.br. 1910 Canada 1949 Irland 1948, 1961, 1977 Tyskland 1990 Sverige 1921, 1970	8
Som følge av nederlag ved Tillitsvotering	St.br. 1979 Canada 1926, 1963, 1974, 1980, 2006 Frankrike 1962	7
Betydelig skifte i politikk	Canada 1911, 1965, 1974, 2000, 2008	5
Statsminister har trukket seg, søke nytt mandat	St.br. 1906, 1923, 1955 Canada 1957, 1968 Sverige mars 1920, okt. 1920	7
Oppløsning av koalisjon / tap av støtte	St.br. 1922 Canada feb 1982, 1987, 1992, 1994	5
Etter krig	Irland 1923	1
Etter politisk krise/ regjering i oppløsning	St.br. Feb 1974 Frankrike 1968 Sverige 1914, 1958	4
Etter ny konstitusjon	Irland 1937 Frankrike 1946, 1958	3
Splittelse i regjeringen	St.br. 1931	1
Oppløsning før tillitsvotering	Irland 1957	1
For å etablere enhetlig styre (med presidentpartiet)	Frankrike 1988	1

Tabellen er hentet fra Hazell (2010)

5.6.2 Folkesuverenitetsprinsippet og investitur

I motsetning til oppløsningsrett er investitur et instrument som hører den parlamentariske styreformen til. Ordningen er derfor pr. definisjon knyttet til folkesuverenitetsprinsippet. Kjernen ved parlamentarismen er den kobling som gjøres mellom lovgivende og utøvende makt, ved at regjeringen må ha nasjonalforsamlingens tillit (Lane og Narud 1994:156). Det er uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet at folket ved den folkevalgte forsamling kan holde den utøvende makt ansvarlig og i siste instans felle regjeringen. Den lovgivende forsamling er i stand til å frarøve en regjering dens eksistens. Ved innsetningsvedtak vil ikke regjeringen bare utgå fra nasjonalforsamlingen, Stortinget vil ved avstemning danne regjeringen. I et slikt perspektiv vil investitur utgjøre en utvikling av folkesuverenitetsprinsippets betydning for det institusjonelle grunnlaget til statsmaktene. Den lovgivende forsamling vil både stå for etableringen av den utøvende makt, og kan ved mistillitsvotum ”oppheve” dens eksistens.

Men folkesuverenitetsprinsippet er også framherskende for forslaget som helhet. Slik forslaget, dets logikk og dets ordninger er belyst gjennom behandling og diskusjon av dets tidligere versjon, framgår det at forslaget i sterk grad knytter an mot folkesuverenitetsprinsippet. Høyres forslag kan ses som en kontrast. Den tilnærming det er uttrykk for, er forankret i forestillingen om maktbalanse, og bygger på det aspektet ved maktfordelingslæren. Ved å foreslå innføring av oppløsningsrett, er den dimensjonen innarbeidet i Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiets forslag. Men som helhet hviler forslaget, og den tilnærming det representerer, sterkere på folkesuverenitetsprinsippet. Den sterke regjeringsmakten som det søkes å legge til rette for i forslaget, bygger på Montesquieus forestilling om den utøvende makt. Men forslaget representerer også en dypere demokratiforståelse. Og forslaget kan ses på som et middel til å styrke sider ved demokratiet som ikke alltid har vært så framtrepende i det norske politiske systemet.

Bakgrunnen for forslaget om oppløsningsrett og investitur finnes i kritikken av mindretallsregjeringer. I perioden med mindretallsparlamentarisme mellom 1985 og 2005, kom flere særegne trekk ved vårt demokratiske system til syne. Velgerne ble ikke presentert for flertallsalternativer ved valgene og nederlag for regjeringen ved valg førte ikke nødvendigvis til at regjeringen søkte avskjed. Perioden har blitt beskrevet som uttrykk for en form for konsensusdemokrati, hvor representasjonsbredden ble vektlagt og mange interesser blir hørt i beslutningsprosessen (Narud og Valen 2007:20). Men slik det fortonte seg utover

1990-tallet, kom det tegn på den slitasje en slik styreform hadde på det politiske systemet. Det er en utvikling som man med forslaget forsøker å ta et oppgjør med.

I stortingsdebatten om forslaget, begrunnes ønsket om å innføre positiv parlamentarisme nettopp ut fra en betraktning om hvordan demokratiske verdier bør komme til syne. Svein Roald Hansen (Ap) viste til at ved fire av de seks siste valgene, har det ved slutten av stortingsperioden sittet en annen regjering enn den som tiltrådte etter valget. Etter hans mening er det tegn på at det er vanskelige forhold for ”å danne stabile regjeringer som med utgangspunkt i valgresultatet kan sette ut i livet en politikk som har fått støtte i valg” (S.tid. 2007:3185). At regjeringene er dannet med grunnlag i valgresultatet, er et trekk som framheves ved det såkalte majoritetsdemokratiet, og som karest kommer til uttrykk i det politiske systemet i Storbritannia⁶. I motsetning til konsensusdemokratiet, utelukkes bred representasjon som egenskap ved majoritetsdemokratiet. Til gjengjeld styrkes ansvarsdimensjonen ved at det overfor velgerne er tydelig hvem som har ansvar for politikken som blir ført (Narud og Valen 2007:20). Ved at investiturordningen bidrar til effektivitet, ansvar og stabilitet, styrkes ikke bare maktfordelingsprinsippet, men også folkesuverenitetsprinsippet forstått som styre ved flertallet. Velgerne får et bedre grunnlag for å avgi stemme basert på regjeringens prestasjoner. Forslaget bygger på et slikt ideal for det politiske systemet med tanke på velgernes forhold til regjeringen ved valg.

Ut fra hvordan Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets forslag knytter an til en bestemt demokratiforståelse, ved inkluderingen av investitur, er forslaget bredere anlagt enn det opprinnelige utgangspunktet for forslaget skulle tilsi. Forslagets spede begynnelse er å finne i uttalelsen fra 2003, da Arbeiderpartiets og Fremskrittspartiets medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen, uttrykte at de så ”at behovet er til stede for en ordning hvor Stortinget i spesielle situasjoner bør kunne oppløses, og mener det må tas sikte på å få bestemmelser som gir muligheter for dette inn i Grunnloven” (Innst. S. nr. 203 (2002-2003):3). Formålet med forslaget, slik det framgår av uttalelsen, var altså å etablere adgang i Grunnloven for å oppløse nasjonalforsamlingen. Men som helhet gir forslaget uttrykk for et ønske om å omforme det politiske systemet i en mer dyptgripende forstand.

⁶ Dette vil gås nærmere inn på i neste kapittel.

6 Oppløsningsrett i Storbritannia

Det politiske systemet i England var kilde til stor inspirasjon for Montesquieu. Hans omtale av maktfordelingslæren omhandles i et kapittel med tittelen ”Om Englands forfatning”, i Lovenes ånd, bok XI, kapittel 6 (Midgaard 2003:276). Statsteoretikeren Jean-Louis de Lolmes arbeider øvet også øvet betydelig innflytelse på Eidsvollsmennene⁷. Tittelen på hans hovedverk var *The Constitution of England* (1775). Det vitner om det britiske politiske systemets posisjon som forbilde og inspirasjon. Det var der parlamentarismen først ble utviklet, og ulike parlamentariske ordninger etablert.

Et av de fremste uttrykkene for det britiske parlamentariske systemet, kommer til syne i praktiseringen av oppløsningsrett. Statsministeren står fri til å oppløse nasjonalforsamlingen og utstede nyvalg i kraft av egen posisjon. Den eneste begrensningen statsministeren må forholde seg til, er at valget må avholdes innen fem år fra den dag parlamentet trådte sammen. Det praktiseres en ordning med flytende valgdager. Gjennom en slik ordning tilligger det statsministerembetet betydelig makt og autoritet. Det illustrerer de verdier som kommer til uttrykk i demokratiet slik det praktiseres i Storbritannia. Lijphart (1999:9) identifiserer den britiske parlamentarismen som det fremste eksemplet på, og selve originalen for, det han betegner som majoritetsmodellen, eller Westminstermodellen, for demokrati. Karakteristisk for denne formen for demokrati er en grunnleggende forståelse av demokrati som flertallsstyre som er innarbeidet i statens institusjonelle oppbygning. Makten konsentreres i hendene hos de som er i flertall. Kjennetegn ved flertallsstyret er at det er eksklusivt, konkurrerende og forutsetter motsetninger (Lijphart 1999:2). Det kommer til uttrykk gjennom en sterk regjeringsmakt hvis posisjon er underbygget av en rekke institusjonelle ordninger. Retten til å utlyse nyvalg kan sies å være det fremste uttrykket for den posisjonen, og utgjør i seg selv et betydelig instrument for utøvelse av makt og autoritet.

Den sittende britiske regjeringen, ledet av de konservatives David Cameron, har foreslått å endre formen for oppløsningsrett i Storbritannia og innføre faste valgdager. *The Fixed-term Parliaments Bill* ble forelagt parlamentet 22. juli 2010. Til dags dato (slutten av april 2011) har lovforslaget vært behandlet i Underhuset. Det er nå til behandling i Overhuset hvor kun den siste fasen av behandling gjenstår med utarbeiding av rapport og avsluttende debatt over

⁷ Det Adler-Falsenske grunnlovskastet, som Grunnloven ble utarbeidet på grunnlag av, henviste direkte til de Lolmes verk (Midgaard 2003:281).

hvordan Overhuset mener loven bør utformes. Så må de to kamrene komme til enighet om et likelydende forslag for at forslaget kan bli lov.

Hvis vedtatt, vil loven berøre fundamentale sider ved britisk parlamentarisme slik vi kjenner den i dag. Ikke minst vil det representere en endret oppfatning av regjeringens rolle i statssystemet.

6.1 Kontekst for den britiske debatten

Som i Norge, kan forslaget om oppløsningsrett ses i sammenheng med en bredere debatt om utformingen av statsstyret. Men i motsetning til den norske debatten som har dreid seg om å styrke regjeringens posisjon, har den britiske debatten sitt utgangspunkt i en oppfatning om en regjeringsmakt som anses å være for sterk. At regjeringens posisjon har blitt styrket på bekostning av parlamentets stilling, har vært en etablert oppfatning over lengre tid (Goodman 2010). Den såkalte "Expense-scandal"⁸, hvor det ble avslørt at flere parlamentsmedlemmer hadde fått private utgifter dekket for skattebetalernes regning, ble en utløsende faktor for igangsettingen av tiltak for å revitalisere parlamentet. Det ble nedsatt en kommisjon hvis mandat var å bidra til å styrke Underhusets stilling, øke dets vitalitet, i større grad involvere folket, og ikke minst, reetablere dets forhold til den utøvende makt (The House of Commons Report Committee 2009:5,11).

Det foregår dessuten en mer vidtrekkende debatt i Storbritannia om selve valgsystemet. Det tradisjonelle to-partisystemet har vært gjenstand for kritikk på en rekke punkter.

Valgordningen har blitt kritisert for å skape valgresultater som er disproporsjonale i forhold til valgresultatet fordi partienes mandatfordeling ikke er i samsvar med deres oppslutning ved valget. Dette er også problematisk med tanke på framveksten av nye partier, da spesielt i forhold til det liberaldemokratiske partiet i Storbritannia. En annen kritikk er at valgordningen legger til rette for dannelsen av sterke regjeringer som har et betydelig flertall i Underhuset, men som ikke nødvendigvis reflekterer et tilsvarende flertall i stemmegivningen (Re:constitution 2011). Valget i 2010 som resulterte i en koalisjonsregjering bestående av de konservative og liberaldemokratene, er i så måte illustrerende for de utfordringer valgsystemet står overfor.

⁸ For nærmere om skandalen, se: <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/mps-expenses/6499657/MPs-expenses-scandal-a-timeline.html>

6.2 Rettslig grunnlag og historisk utvikling

Den britiske valgordningen med flytende valgdager framstår som en klar motsats til den norske valgordningen hvor valgene alltid følger faste valgdager. Statsministerens rett til å oppløse nasjonalforsamlingen og utlyse nyvalg, bygger på teorien om det kongelige prerogativ. Det er ikke en lovfestet rettighet, men den er utviklet på grunnlag av praksis som kan spores tilbake til 1200-tallet (Blackburn 1995:18,19). Det ble satt grenser for parlamentets varighet for første gang i 1694, og da til tre år. I 1715 ble det endret til syv års varighet, mens grensen i 1911 ble satt til de gjeldende fem år (Maer m.fl. 2010:6). Tidsbegrensningen utgjør den eneste juridiske begrensningen for statsministerens handlefrihet. Likeledes er det heller ingen konstitusjonell eller rettslig grunn til at parlamentsperiodene ikke varer ut den perioden de er tillatt (Blackburn 1995:18). Det er illustrerende for den sterke politiske betydningen som anledningen til å utskrive nyvalg, har antatt.

Tidligere var det normalt å involvere regjeringen i beslutningen om tidspunkt for valg. Tidlig på 1900-tallet var det rett og slett oppfattet som en avgjørelse som tillå regjeringen. Det endret seg. I etterkrigstiden har det vært ansett å være statsministerens domene (Blackburn 1995:24). Det var også vanlig at det gikk en viss tid mellom når det ble opplyst at parlamentet skulle oppløses, og selve oppløsningen. I senere tid er periodene mellom erklæring om valg og den påfølgende oppløsningen av parlamentet, blitt betydelig kortere. Da statsminister Edward Heath i 1974 erklærte nyvalg, for så å oppløse parlamentet allerede neste dag, var det et brudd med nyvalgsinsittet slik det ble praktisert på 1950- og 60 tallet. Senere statsministre har opprettholdt Heaths konstitusjonelle brudd, og har dermed ifølge Blackburn (1995:20) vært i stand til å kapitalisere på verdien av å overraskende utlyse nyvalg. I tillegg framholder han at det konstitusjonelle grunnlaget for praksisen styrker en slik utvikling. I og med at statsministerens prerogativ ikke er lovfestet, blir det et anliggende å gjøre bruk av den mulighet oppløsningsretten gir for å holde den gjeldende praksis i hevd. Dermed unngår man at konstitusjonell praksis utvikler seg slik at nyvalgsinstituttet blir begrenset til å gjelde bare i spesielle situasjoner (Blackburn 1995:20). Siden 1911 har ingen av parlamentene fått sitte ut de fem år som lovgivningen tillater (Maer m.fl. 2010:10). Noe som tyder på at statsministrene gjør bruk av den myndighet oppløsningsretten gir.

6.3 Oppløsningsrett som taktisk instrument

Det er en etablert oppfatning at det er utsiktene til å vinne valget som er avgjørende for det tidspunkt statsministeren velger å kalle til nyvalg (Blackburn 1995:23). Den fordel det gir statsministeren, har blitt sammenlignet med et løp hvor statsministeren har lov til å nærme seg startstreken med joggeskoene i den ene hånden, og startpistolen i den andre. Visestatsminister Nick Clegg innledet den tredje debatten over forslaget i Underhuset med å gjengi sitatet (Hansard House of Commons 2011). At det er utsiktene for valgseier som er bestemmende for statsministerens avgjørelse, reflekteres i tidspunktet for valgene. Det avtegner seg at statsministere som er relativt sikre på å bli gjenvalgt, ofte holder valg tidligere, mens de som har utsikter til tap, ofte vil vente. Det illustrerer ordningens funksjon som en del av den sittende statsministerens kalkulasjoner for å bli gjenvalgt (Blackburn 1995:28).

Oppfatningen om oppløsningsrett som taktisk instrument, kom også klart fram som beveggrunn for framsettingen av forslaget. Da lovforslaget for første gang skulle diskuteres i Underhuset, innledet Clegg debatten med å understreke at forslaget medfører at statsministerens rett til å oppløse parlamentet for ren politisk gevinst vil bli fjernet. Han understreket betydning av endringen ved å påpeke at hvis vedtatt, vil tidspunkt for parlamentsvalgene ikke lenger være ”a plaything of Governments”. (House of Commons 2010: kol. 621). Det ble også uttrykkelig konstatert i en uttalelse fra regjeringen i forbindelse med forslaget at forslaget vil avskaffe statsministerens rett til å oppløse parlamentet for egen politiske vinnings skyld (Government response 2010: pkt. 3).

6.4 Tilslutning til behovet for endring

I utgangspunktet er det bred enighet om å foreta endringer i forhold til statsministerens adgang til å utlyse nyvalg. Innføring av faste perioder var en del av Labours valgmanifest i 1992 og i 2010. Det var derimot ikke programfestet før valget i 1997 (Maer 2010:6). Liberaldemokratene har i lengre tid ønsket å innføre faste valgperioder. I et arbeidsnotat i forbindelse med partiets landsmøte i 2007, ble det argumentert for perioder på fire år. Faste valgperioder har ikke vært programfestet hos de konservative, heller ikke før valget i 2010, selv om Cameron i 2009 uttalte seg positivt om en slik ordning (Maer 2010:7). Forslaget om innføring av faste valgperioder er forankret i koalisjonsavtalen som ble inngått mellom de konservative og liberaldemokratene etter valget 6. mai 2010. Det er en av flere grunnleggende

konstitusjonelle reformer koalisjonsregjeringen akter å gjennomføre (The Coalition: our programme 2010: 26). Dermed er det hos alle de store partiene støtte for å foreta endringer av det konstitusjonelle systemet på dette punktet.

6.5 Forslaget: The Fixed-Term Parliaments Bill

Forslaget er inndelt i fem deler. De tre siste tar for seg mer tekniske sider ved innføringen av forslaget og vil ikke bli tatt opp her. Men de to første delene er av interesse i denne sammenheng. Del 1 omfatter det som vil være hovedregelen, mens del 2 handler om adgangen til å utstede nyvalg. Det gjøres også gjeldende at forslaget vil tre i kraft umiddelbart etter vedtak (Fixed-term Parliaments Bill 2010). Forslagets ordninger vil dermed gjelde for den sittende regjeringens gjenværende periode, hvis vedtatt.

6.5.1 Etablering av faste valgperioder

Lovforslagets første del fremmer en ordning med faste valgperioder, og datoen for neste valg fastsettes til 7. mai 2015. Deretter gjøres det gjeldende at påfølgende valg skal finne sted den første torsdagen i mai, det femte kalenderåret etter valgdagen i det foregående parlament. Innenfor rammen av det som vil være hovedordningen, er det tatt høyde for en viss fleksibilitet. Hvis uforutsette omstendigheter oppstår, som gjør at det ikke er ønskelig å gjennomføre valget på den ordinære valgdatoen, kan valget forskyves. Valget kan da finne sted opptil 2 måneder før eller etter den fastsatte valgdatoen. For å unngå at statsministeren skal kunne bruke det til taktiske formål, må det godkjennes ved resolusjon i begge kamrene i parlamentet (Fixed-term Parliaments Bill 2010: del 1).

6.5.2 Oppløsningsrett tillagt parlamentet ved Underhuset

I del 2 foreslås en radikal omlegging av nyvalgsinstituttet. I motsetning til i Norge hvor det foreslås å gi regjeringen adgang til å utstede nyvalg, er ønsket fra den britiske regjeringen å tillegge parlamentet, nærmere bestemt Underhuset, oppløsningsrett. Det reflekterer de ulike formål som de to forslagene er tenkt å løse.

Forslaget etablerer to mekanismer for å utlyse nyvalg. Det kan finne sted som følge av vedtak i Underhuset. Kravet er at vedtaket støttes av minst 2/3 flertall av antall seter i underhuset, da inkludert tomme seter. Den andre mekanismen for oppløsning kommer til anvendelse hvis

regjeringen felles ved mistillitsvotum. Hvis det da innen 14 dager ikke er oppnådd støtte om et annet regjeringalternativ, vil nyvalg bli utlyst og parlamentet oppløst (Fixed-term Parliaments Bill 2010: del 2).

6.6 Koalisjonsregjeringens begrunnelser

I argumentasjonen for den foreslåtte ordningen reflekteres Montesquieus idealer. Clegg vektla at innføring av ordningen ville medføre en ny form for stabilitet i det politiske systemet (Hansard House of Commons 2011: kol.793). Det at avgjørelsen for valgtidspunktet nå kun tilligger statsministeren, er av betydning for andre samfunnsaktører. Det er uheldig både for politikken og for økonomien. (Government response 2010: pkt.5). Verken politisk opposisjon, økonomiske aktører eller andre kan planlegge med tanke på neste valg, eller forholde seg til et definert tidspunkt hvor et regjeringsskifte kan finne sted. Når valgdatoen er ukjent for politikerne, gir det grunnlag for stadige spekulasjoner som virker negativt for landet. Det gjør det bl.a. vanskelig for parlamentet å fungere effektivt (Hansard House of Commons 2010: kol.621). Det blir argumentert for at nyvalgsinstituttet slik det nå fungerer, undergraver viktige egenskaper ved det politiske systemet. Å endre oppløsningsretten vil bidra til et politisk system preget av stabilitet og effektivitet. En slik oppfatning er klart i tråd med Montesquieus lære.

Forslagets betydning for forholdet mellom den utøvende og den lovgivende makt betones også. I en tale etter at koalisjonsavtalen var inngått, framhevet statsminister David Cameron den betydning forslaget har i et maktfordelingsperspektiv. Cameron beskrev det som avgivelse av makt fra regjeringens side, "it is a big giving up of power" (Maer m.fl. 2010:3). Clegg har også argumentert ut fra et maktfordelingsperspektiv. Han har framholdt at ved å gi Underhuset adgang til å erklære nyvalg, enten ved vedtak eller som følge av mistillitsvotum, vil det styrke parlamentets funksjon når det gjelder å holde regjeringen ansvarlig. "We are proposing a new power to the house...", uttalte Clegg under den siste debatten i Underhuset, og vektla dermed den betydelige maktdimensjon den britiske oppløsningsretten har (Hansard House of Commons 2011: kol.793,794). Det illustrerer hvordan oppløsningsrett er en ordning som griper inn i de grunnleggende maktkonstellasjonene. Det understreker også at politikere ser på oppløsningsretten som et instrument som kan innrettes på ulike måter for å styrke spesielle og ønskelige sider ved statsstyret.

6.7 Momenter i debatten

Det har vært en omfattende debatt om flere ulike sider ved forslaget. Både i Underhuset og Overhuset har det vært flere debatter. I tillegg har forslaget vært behandlet i flere komiteer og utvalg. Det som spesielt har vært gjenstand for diskusjon, gjelder hvilken lengde valgperiodene skal ha. I forslaget er det lagt opp til valgperioder på fem år. Kritikerne mener det er for lenge. Det framstår som en unaturlig lang periode sett fra et komparativt perspektiv. Men også ut fra et demokratisk perspektiv, er spørsmålet hva som er den ideelle lengde for intervallet mellom hver gang velgerne bør bli konsultert. Det har blitt framholdt at perioder på fem år utgjør er et tilbakeskritt i arbeidet for å ansvarliggjøre myndighetene overfor folket (Select Committee on the Constitution 2010: 17). I tillegg blir det poengtert at det er en betydelig forskjell mellom en maksimums periode på fem år, og at normen skal være fem år (Select Committee on the Constitution 2010:19). Da begrensningen på fem år ble etablert i 1911, var det ut fra tanken om at det i praksis ville bety perioder med fire års varighet (Select Committee on the Constitution 2010:16). Parlamentsperiodene i Storbritannia har sjelden vart opp mot de fulle fem år som lovgivningen tillater. Å etablere faste femårs perioder, vil utgjøre en betydelig forskjell. Hva slags løsning som etableres, har direkte betydning for hvordan folkesuverenitetsprinsippet kommer til uttrykk i det politiske systemet. Det gjelder i snever forstand om hvor ofte man går til valglokalet, men også i et større perspektiv. Hvis det siden 1945 hadde vært praktisert fem-års perioder, ville fire færre valg blitt avholdt (Select Committee on the Constitution 2010:16). Hvis valg blir avholdt så sjeldent, kan det på sikt få negative konsekvenser for det demokratiske engasjementet i samfunnet.

Forslaget har blitt anklaget for å være utydelig med henblikk på mistillitsforslag som mekanisme for nyvalg. I forslagsteksten heter det at hvis det blir vedtatt ”a motion of no confidence”, gir det grunnlag for oppløsning. Spørsmålet er om det også skal gjelde ved kabinettspørsmål. Konvensjonen for mistillitsvotum og kabinettspørsmål er at det kreves enkelt flertall for å felle regjeringen. Det britiske systemet legger opp til flertallsregjeringer. Hvis en regjering vil framprovosere nyvalg og kabinettspørsmål knyttes fast til dette, vil en flertallsregjering kunne etablere støtte for et eget framsatt kabinettspørsmål. Det vil underminere formålet ved forslaget (Select Committee on the Constitution 2010:28). Slik forslagene om oppløsningsrett i Norge er innrettet etter lokale forhold, er det i Storbritannia andre spesifikke hensyn å ta. Oppløsningsrett er i høyeste grad en ordning som er kontekstuell

betinget. Ordningen slik den fungerer i ett land, er ikke direkte overførbar til andre land. Det reflekteres i debattene om de ulike forslagene.

7 Konstitusjonelle endringsbetingelser

Oppløsningsrett og investitur er ordninger som har en regulerende funksjon i forholdet mellom statsmaktene. De griper inn i grunnleggende forhold ved statsstyret, og vil ha en vidtrekkende betydning for det politiske systemet. At oppløsningsrett til tross for mange forslag aldri har blitt innført i Norge, kan ses i lys av de konsekvenser innføringen av oppløsningsrett vil representere. Endringer i valgordningen vil være dyptgripende i det politiske systemet. Det er derfor grunn til å anlegge et bredere perspektiv enn hva som har blitt gjort, på den holdning og vurdering partiene legger til grunn for en slik endring. I tillegg er det andre momenter som vil være av betydning for forslag om oppløsningsrett.

Behandlingen av grunnlovsforslag innebærer at en rekke institusjonelle mekanismer aktiveres, som har betydning på utfallet av en stortingsbehandling. Som det vil bli redegjort for, tydeliggjøres betydningen av slike mekanismer når det kommer til spørsmålet om oppløsningsrett. Den konstitusjonelle behandlingen i Norge innebærer at de krefter som ønsker å preservere det konstitusjonelle systemet slik det er, i en viss forstand har forrang. I tillegg er det i behandlingsprosessen inkorporert en treghet, som kan være av betydning for oppslutningen om grunnlovsforslag. Ved å dra veksler på britisk praksis og erfaring, kan betydningen av disse momentene for spørsmålet om oppløsningsrett i Norge bli framhevet.

7.1 Konstitusjonell forankring

Grunnlaget for debattene i henholdsvis Norge og Storbritannia, gir mening ut fra Lijpharts to arketyper, flertallsdemokratiet og konsensusdemokratiet. I Storbritannia legges prinsippet om styre ved flertallet til grunn for statsstyret. Institusjonelt kommer det til uttrykk ved en sterk regjeringsmakt. Som den britiske debatten vitner om, kan det diskuteres om den utøvende makt i dag har blitt for sterk. Innen de konstitusjonelle rammene har ulike former for praksis utviklet seg som underbygger regjeringens sterke posisjon⁹. Å endre valgordningen og praksis for oppløsningsrett, blir dermed et middel for å gjenopprette statsstyrets ideelle egenskaper. I

⁹ I rapporten fra reformkomiteen for å gjenopprette parlamentets stilling, *Rebuilding the House* (the House of Commons Reform Committee 2009:12), ble det blant annet påpekt at regjeringen var for dominerende i forhold til parlamentets arbeid. Selv om Underhuset formelt sett er ansvarlig, bidrar problemer knyttet til kollektive avgjørelser, ubalanse i ressurser og delvis egne regler, til at regjeringen blir den instans som koordinerer og fatter avgjørelser.

Norge, hvor det politiske systemet er tuftet på tanken om bred representasjon, er den utstrakte mindretallsparlamentarismen etter manges mening uttrykk for en utglidning i forhold til ønskelige egenskaper i det politiske systemet. Innføring av oppløsningsrett framstår som et av de virkemidler som kan tas i bruk for å oppnå et politisk system som har egenskaper i samsvar med uttalte idealer.

Hvordan det konstitusjonelle systemet er innrettet, har betydning for de foreliggende forslagene. Hvis vedtatt, vil *The Fixed-term Parliaments Act* på ethvert tidspunkt kunne bli endret eller trukket tilbake (Maer m.fl 1995:23). Slik er det britiske forslaget om oppløsningsrett gjenstand for andre institusjonelle rammer enn det norske forslaget. I Storbritannia kreves det ikke kvalifisert flertall for vedtak, og hvis vedtatt, vil loven ha svakere institusjonell forankring enn et norsk grunnlovsvedtak. Men i motsetning til i Norge, vil behandlingen av lovforslaget være i samsvar med Montesquieus tenkning om å være gjenstand for behandling i to kamre, med ulik sammensetning.

I Norge kommer det konstitusjonelle aspektet til uttrykk på en annen måte enn i Storbritannia. Grunnloven er befestet konstitusjonelt. Det er vanskeligere å foreta grunnlovsendringer enn å gjøre vanlige lovvedtak. Ifølge grunnlovens § 112, er et tidsaspekt innarbeidet i prosessen med å vedta et grunnlovsforslag. Et forslag om grunnlovsendring må framsettes i løpet av de tre første storting etter et valg. Det kan først behandles etter at et nytt stortingsvalg har funnet sted, og avstemningen må finne sted innen utløpet av det tredje stortinget i perioden. Prosessen fra et forslag fremmes til det vedtas, kan dermed ta fra ett til syv år. Ved at forslaget må vente over et valg, gir det velgerne anledning til å gjøre sin mening hørt (i hvert fall i prinsippet), og er således et uttrykk for folkesuverenitetsideen. En annen skjerpande faktor er kravet om deltakelse i avstemningen. 2/3 av stortingsrepresentantene må delta. I tillegg kreves det minst 2/3 flertall for vedtak (Smith 2008:95-99). Behandlingen av grunnlovsforslag sikrer at en rekke forhold er tatt høyde for, før en grunnlovsendring finner sted. De konstitusjonelle kravene for grunnlovsendring gjør at "status quo" institusjonelt sett, har en fordel.

7.2 Konstitusjonelle ordninger i møte med partiinteresser

Det har vist seg at det kan knytte seg partipolitiske egeninteresser til etablering og endring av grunnleggende ordninger. Det er ikke nødvendigvis tilfelle ved alle grunnlovsendringer. Da man i 2007 vedtok å oppheve skillet mellom Odelsting og Lagting i Stortinget, skjedde det på grunnlag av bred politisk enighet¹⁰. Debatten om oppløsningsrett, derimot, framhever andre aspekter ved grunnlovsendringer. Både i forhold til det britiske og det norske forslaget er partipolitiske hensyn kommet til syne.

7.2.1 Partiinteresser og det britiske forslaget

I Storbritannia har det blitt rettet til dels sterk kritikk mot forslaget om å innføre faste valgperioder. Det britiske forslaget er født ut av en spesiell situasjon. Valget i 2010 resulterte i et såkalt "hung parliament" hvor ingen av partiene oppnådde rent flertall. Resultatet ble at de konservative og liberaldemokratene gikk sammen om å danne en koalisjonsregjering. Det er et uvant fenomen på de britiske øyer. Det heftet derfor en viss usikkerhet rundt hva en slik koalisjon ville innebære. Som nevnt, vektla Nick Clegg forslagets betydning for landets stabilitet da han argumenterte for forslaget om nye ordninger for oppløsningsrett og valgdager i Underhuset. Men i lys av regjeringens spesielle tilblivelse, kan forslaget oppfattes som regjeringens forsøk på å skape stabilitet for egne arbeidsforhold. Labour har kritisert hvordan regjeringen har kjørt fram forslaget, og mener det er framsatt med henblikk på å sikre regjeringens eksistens. Under behandlingen i Underhuset framholdt Labours Sadiq Khan at regjeringen ved å fastsette valgtidspunktet til 2015 allerede ved starten av perioden, sikret seg tid til å gjennomføre vidtrekkende reformer. Han påpekte også den funksjon loven ville ha ved å binde de konservative og liberaldemokratene sammen i et skjebnefellesskap (Hansard House of Commons 2011:kol. 797). I forhold til debatten om hvilken lengde parlamentsperiodene bør ha, har koalisjonsregjeringen ved å foreslå fem år sikret lengst mulig levetid for egen del, hvis loven blir vedtatt. Da den britiske regjeringen framla forslaget for parlamentet 22. juli 2010, var det knappe to måneder etter at regjeringen tiltrådte. Det viser at det er et viktig lovforslag for regjeringen, og liberaldemokratene har vært tilhenger av faste valgperioder over lengre tid. Men ved å fremme lovforslaget så raskt, ga det tydelige signaler

¹⁰ For nærmere om nedleggelsen, se: <<http://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Forsidenyheter/2008-2009/Ny-lovbehandling-i-Stortinget/>>

til de som tvilte på koalisjonsregjeringens levedyktighet, både innad i koalisjonen så vel som utad.

Også fra egne rekker har det vært rettet kritikk mot at forslaget synes å være tilpasset den spesielle koalisjonen. Bernard Jenkin fra de konservative beskrev forslaget som å smake av ”gerrymandering the constitution in favour of a particular coalition” (Hansard House of Commons 2010:kol. 624). Charles Walker, også han fra de konservative, har gitt uttrykk for noen av de samme vurderingene. Han mente at koalisjonen hadde det i seg å vare i fem år, men at de med lovforslaget ba parlamentet om å gjøre jobben for dem (Hansard House of Commons 2011:kol. 801). Det at lovforslaget vil gjelde fra det øyeblikk det blir vedtatt, gjør lovforslaget særlig sårbart for kritikk om at det er framsatt med tanke på regjeringens egne motiver.

Et annet forhold som i utgangspunktet gjorde forslaget mottagelig for kritikk, var hvordan det var innrettet i forhold til den ene mekanismen for å igangsette nyvalg. Slik ordningen opprinnelig var konstruert i koalisjonsavtalen, var ikke terskelen for vedtak om nyvalg i Underhuset satt tilstrekkelig høyt til at forslaget kunne tjene noen funksjon. Opprinnelig var kravet for at Underhuset skulle kunne vedta oppløsning, satt til et flertall på minst 55 % av representantene (The Coalition: Our programme 2010:26). De konservative og liberaldemokratene har til sammen 56 % oppslutning i Underhuset. Med en terskel satt til det nivået, ville regjeringen med sitt flertall selv kunne oppløse parlamentet. Forskjellen til dagens ordning ville bare være at statsministeren ikke alene kunne bestemme tidspunkt for nyvalg, men måtte ha støtte i partiet. Ettersom det britiske systemet legger til rette for flertallsregjeringer, vil de fleste regjeringer ha et flertall på minst 55 % bak seg. Det punktet ble derfor endret til krav om 2/3 flertall for å unngå at regjeringen skal kunne tvinge fram en oppløsning på egenhånd (Maer m.fl. 2010:5). Oppløsningsrett er altså en ordning som må avstemmes i forhold til veldig spesifikke sider ved det gitte politiske system den skal inngå i.

I og med at koalisjonsregjeringen har flertall i Underhuset, er det grunn til å tro at lovforslaget vil bli vedtatt så fremt det oppnås enighet om et likelydende forslag i de to kamrene av parlamentet¹¹. Det er i så måte i samsvar med prinsippene som det britiske systemet er tuftet på, at regjeringen med bakgrunn i sitt flertall kan føre igjennom de lover

¹¹ Selv om det er uenighet internt blant koalisjonspartene, er det sannsynlig at partipisken vil bli benyttet i en sak som er så viktig for regjeringen.

den ønsker. Men det viser også kontrasten til det norske systemet, hvor det vil være mye vanskeligere å endre grunnleggende ordninger, selv hvor en nyordning støttes av et flertall.

7.2.2 Partiinteresser og den norske debatten

Også i forbindelse med den norske debatten, kan det reises spørsmål om andre forhold enn de rent prinsipielle er av betydning for partienes holdning til oppløsningsrett og investitur. Særlig i forhold til den foreslåtte investiturordningen, er det spørsmål om hva slags egennytte den vil kunne ha. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet er to av de store partiene i det norske partisystemet på hver sin ideologiske fløy i Stortinget. Hvis investitur blir innført, vil det kreve at det etableres flertall for en regjering enten ved at det etableres en flertallsregjering eller en mindretallsregjering med støtte bak seg i Stortinget. De store partiene vil da være i en annen posisjon til å påvirke dannelsen av regjeringer enn de mindre partiene i norsk politikk som Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Det kan bidra til å forklare de mindre partienes motstand mot investiturordningen.

Carl I. Hagen (Frp) var av den oppfatning at en ordning med investitur vil gi de mindre partiene betydelig makt fordi det krever at flere partier må inkluderes for å etablere flertall for dannelsen av en regjering (S.tid. 2007:3187). Venstres leder Lars Sponheim mente derimot at investitur var uheldig fordi det ville frata Stortinget handlefrihet til selv å bestemme hva slags regjering det ønsket å etablere etter et valg, det være seg om det ønsket en mindretallsregjering eller en flertallsregjering, sterk eller svak (S.tid. 2007:3194). En ordning med innsetningsvedtak vil legge føringer for regjeringsdannelsen som mindre partier ikke nødvendigvis ser seg tjent med. Etter Sponheims oppfatning, vil en ordning med innsetningsvedtak føre til en forsterking av blokkene i norsk politikk (St.tid. 2007:3194). Under tiden med mindretallsregjeringer fra 1985 til 2005, maktet sentrumspartiene å komme i regjeringsposisjon ved flere anledninger. Bondevik I regjeringen (1997-2000) hvor de tre sentrumspartiene regjerte på grunnlag av 25 % av mandatene, er det tydeligste uttrykket for de muligheter det politiske systemet rommet for sentrum i norsk politikk. Hvis konsekvensene av innsetningsvedtak blir slik Sponheim antyder, vil det begrense både mulighetene for sentrumspartiernes adgang til regjeringskontorene så vel som Venstres egne muligheter som maktfaktor i norsk politikk. For sentrum i norsk politikk vil det være grunn til å tilnærme seg spørsmålet om investitur ikke bare ut fra dets potensial til å bidra til sterkere regjeringer, men også ut fra dets betydning for det politiske system totalt sett.

Fremskrittspartiet har gitt sin støtte til et forslag som inkluderer oppløsningsrett selv om de tidligere har vært imot dette. Det skyldes at oppløsningsrett nå var blitt koblet til investitur (S.tid. 2007:3187). I argumentasjonen til Frp ble det under debatten i 2007 gjort vurderinger med bakgrunn i partiets historie som støtteparti for andre regjeringer. Partiet har selv aldri inntatt regjeringskontorene, men har vært fødselshjelper for regjeringer utgått fra sentrum/høyre i norsk politikk. Det som gjør Frp's posisjon så særegen, er at de har hatt betydelig oppslutning ved valg, men er blitt holdt utenfor regjeringssamarbeid. I et brev til Frp's daværende leder Carl I. Hagen i 2004, redegjorde Høyres (da påtroppende) leder Erna Solberg for hvorfor et tett samarbeid med Frp ville være vanskelig. "Viktige årsaker er manglende forutsigbarhet og sammenheng i økonomisk politikk og Frps holdning til statlig pengebruk. I tillegg kommer spørsmål om det menneskesyn som ligger til grunn for politikken" (gjengitt i VGnett 2006). De oppfatninger Solberg ga uttrykk for, er representative for holdninger Fremskrittspartiet er blitt møtt med fra andre partier. For et parti som ikke har blitt invitert til regjeringssamarbeid, men har vært uformell støttepartner som har sikret regjeringens eksistens, kan investitur tenkes å tjene to funksjoner. Funksjonen som støtteparti vil bli formalisert. Det kan gi grunnlag for visse konsesjoner fra regjeringen ved at støttepartiet får støtte til visse saker. I tillegg kan det gi grunnlag for krav om regjeringsmakt. Et støtteparti som er i posisjon til å sikre en regjeringens livsgrunnlag, vil være i en sterk posisjon til å gjøre krav gjeldende om å få være med i en koalisjonsregjering. Det synes også å være Hagens oppfatning av investitur. Ifølge Hagen ville krav om innsetningsvedtak ved regjeringsdannelsene i 1997 og 2001 ha ført til at Fremskrittspartiet ville fått makt. Behovet for å oppnå et forhandlingsresultat, ville ha gjort det nødvendig (S.tid 1997:3187). En ordning med innsetningsvedtak vil altså innebære visse bindinger på politikerne.

En ordning med innsetningsvedtak vil ikke bare være av betydning for støttepartienes rolle, men vil også ha betydning for de som søker regjeringsmakt. Det vil utgjøre en terskel for regjeringsdannelse og medføre bindinger på de som danner regjering. Da Kristelig Folkeparti var i regjering, uttalte en KrF-kilde til Dagsavisen i 2004 i opptakten til valget i 2005: "Det er nesten verre om vi inngår en avtale om faste konsultasjoner med Frp enn om vi tar dem inn i regjering. For en konsultasjonsavtale vil i realiteten bety at de får vetorett i alle saker" (Dagsavisen.no 2004). Investitur er en ordning med flere implikasjoner, og partienes stilling til den kan ikke kun forstås ut fra de prinsipielle argumentene.

7.2.3 Interessedimensjonens gyldighet

Som ordninger som griper inn i selve grunnlaget for vårt politiske system, framhever oppløsningsrett og investitur et aspekt ved grunnlovsendringer som viser hvordan grunnlovsetablering i en viss forstand er vesensforskjellig fra senere endringer av grunnloven. De som er grunnleggere er i en annen situasjon enn de som forholder seg til en foreliggende grunnlov, og må opptre på grunnlag av den. Framveksten av partisystemet har særlig bidratt til at dagens politikere i sin omgang med konstitusjonelle spørsmål vil skjele til andre hensyn enn de rent institusjonelle. I den grad foreslåtte grunnlovsendringer kan ha betydning for et partis situasjon, vil interessene til partiet bli en medvirkende faktor. I hvilken grad det har hatt betydning for de forskjellige partienes holdning til investitur og oppløsningsrett, skal ikke bedømmes her. Formålet har vært å vise ytterligere en side ved de to ordningene, som kan bidra til økt forståelse for ordningene og debatten rundt dem.

7.3 Bevaring av det bestående og betydningen av kvalifisert flertall

Til nå har mest oppmerksomhet vært viet de som har villet forandre grunnloven, enten ved innføring av oppløsningsrett alene eller ved innføring av oppløsningsrett og investitur, og bakgrunnen for deres syn. Men det gir bare et delvis bilde av debatten som har funnet sted på 2000-tallet. Ved avstemningen i 2007 over et tilnærmet likt grunnlovsforslag, var det et stort flertall for innføring av investitur og oppløsningsrett. 87 representanter stemte for, 56 imot (26 var fraværende). Men det var ikke et tilstrekkelig stort flertall til å møte kravet i Grl. § 112 om kvalifisert flertall. Hadde Høyres representanter stemt for, ville kravet blitt møtt og investitur og oppløsningsrett innført. De som er imot grunnlovsendring har i en viss forstand et institusjonelt fortrinn. Det er de som ønsker å endre grunnloven som må møte kravet om kvalifisert flertall. De som er imot, selv om de er i mindretall, vil få sitt syn igjennom hvis kravet om 2/3 flertall ikke møtes. Høyres kritikk av forslaget er allerede gjort rede for. Men grunnlaget for synet til Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, som var imot endring av grunnloven i begge de foreslåtte formene, har ikke vært viet betydelig oppmerksomhet. Siden deres standpunkter er de som har ”vunnet” i debatten ved at deres standpunkt om ingen endring av Grunnloven har blitt opprettholdt, er det grunn til å se nærmere på deres forståelse av hva forslaget om innføring av oppløsningsrett og investitur vil innebære, og hvordan de stiller seg til det.

De fire partiene som har vært imot endring av Grunnloven, har lagt mange av de samme oppfatningene til grunn for sin argumentasjon. Det er langs fire hovedlinjer argumentasjonen mot endring vært ført.

7.3.1 Uenighet i grunnleggende forutsetninger

Spesielt sentrumspartiene har vært uenige i vektleggingen av flertallsregjeringer som forutsetning for godt styresett. Venstre er av den oppfatning at flertallregjeringer ikke med nødvendighet gir det beste forholdet mellom Storting og regjering (S.tid. 2007:3193). KrF legger også en slik oppfatning til grunn. Ifølge partiets Ola T. Lånke, viser erfaringene de siste 35 år at mindretallsregjeringer også er i stand til å kunne styre stødig og fatte viktige avgjørelser (S.tid. 2007:3191). Som Kleppa ga uttrykk for i debatten, er Senterpartiet uenige i vurderingen av at parlamentarismen slik den praktiseres, gir grunnlag for styringsproblemer (S.tid. 2007:3192).

7.3.2 Holdning til systemet

Et sentralt moment for det standpunkt sentrumspartiene og SV anlegger, er deres oppfatning av hvordan systemet fungerer. I sitt innlegg under stortingsdebatten i 2007 stilte Inge Ryan (SV) spørsmålet: ”Har vi behov for en endring på dette området? Er det slik at Norge fungerer dårlig i forhold til måten demokratiet utøves på?” (S.tid. 2007:3190). Hans svar var avkrefteende. Etter hans mening fungerer Norge utmerket (S.tid. 2007:3190). Senterpartiets Magnhild Melteveit Kleppa delte hans oppfatning: ”Vi meiner moderne norsk parlamentarisme fungerer tilfredsstillende og produserer politiske løysingar og samarbeidskonstellasjonar som er både stabile og legitime over tid” (S.tid. 2007:3193). Deres betraktninger er representative for den holdning sentrumspartiene og SV la til grunn for sin tilnærming til forslaget. Da KrF’s Ola T. Lånke begrunnet partiets stemme imot forslaget, var det fordi de ikke så ”...det store behovet for en slik ordning” (S.tid. 2007:3191). Da partiene vurderte forslaget i dets tidligere versjon, la de til grunn en generell oppfatning om hvordan det politiske systemet fungerer. Etter deres mening fungerer systemet i sin helhet bra. Med et slikt utgangspunkt har de mindre grunn til å gå inn i en debatt om endringer av et system som ikke trenger å ”fikses”.

7.3.3 Bedre uten?

En annen grunn til å mene at det nåværende systemet bør opprettholdes, er at det har kvaliteter som vil falle bort hvis det endres. Flere har påpekt at fordi det ikke er mulig å oppløse Stortinget, har det lagt til rette for et godt samarbeidsklima i nasjonalforsamlingen. Det har bidratt til at man ser etter konsensusløsninger og finner ut av vanskelige situasjoner. Kleppa beskrev det som en situasjon hvor bordet fanger. ”Det manglende høvet til å skriva ut nyval tvingar fram samarbeid, pragmatisk vilje og evne til å koma med løysingar og finna semje om kompromiss – i Stortinget og i samspelet mellom regjering og nasjonalforsamling” (S.tid. 2007:3192,3193).

7.3.4 Unorsk

Det er verdt å peke på en annen motforestilling som ble reist i debatten, selv om den ikke ble dvelt så mye ved. Lånke (KrF) hevdet at ”Oppløsningsrett framstår fortsatt som et fremmedelement i det norske parlamentariske systemet, ja som noe *unorsk* rett og slett” (S.tid. 2007:3191). Hans utsagn vitner om de vurderinger som kan ligge til grunn for hvordan oppløsningsrett tilnærmes. Den blir ikke sett som en ordning som tilhører parlamentarismen som styresett slik det framgår av et komparativt perspektiv, men blir vurdert ut i fra det norske systemet slik vi kjenner det.

7.4 Betydningen av konstitusjonell treghet

Det har blitt argumentert for at forslaget om innføring av oppløsningsrett og investitur er kontekstuel motivert. Det er problemstillinger knyttet til mindretallsparlamentarismen som har vært bestemmende for forslaget utforming, og utgjør bakgrunnen for at både oppløsningsrett og investitur er blitt foreslått. Forslaget er ment å bidra til at sterkere regjeringer blir dannet. Selv om det foreliggende forslaget ble fremmet i stortingsperioden 2007-2008, har det sitt utgangspunkt tilbake i stortingsperioden 2003-2004. På det tidspunkt hadde det i Norge vært mindretallsregjeringer i nærmere 20 år. Det bildet har nå forandret seg. Siden 2005 har Norge hatt en koalisjonsregjering med flertall bak seg i Stortinget, og som har blitt gjenvalgt. Det har skjedd uten den endring av Grunnloven som Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet mente var nødvendig. De to partiene opprettholdt sin støtte til forslaget i 2007 selv om da det var slutt på den lange rekken med mindretallsregjeringer, og valgte å foreslå ordningene om oppløsningsrett og investitur på ny da forslaget ikke ble vedtatt. Det er

imidlertid ikke gitt at de to partiene vil opprettholde sin støtte til forslaget når det nå skal behandles.

Ved å inngå i det ”rød-grønne”-regjeringssamarbeidet med Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, markerte det slutten på det som er blitt kalt Arbeiderpartiets ”koalisjonsunnvikelse” (Narud og Valen 2007:218). Inntil da var partiet det eneste sosialdemokratiske partiet i Europa som ikke hadde formell koalisjonserfaring (Narud og Valen 2007:218). De forhold som så sterkt var til stede da forslaget i dets første versjon ble fremmet, og som i 2007 bare var to år unna, kan i dag oppleves som mindre presserende. Ved å velge å gå inn i koalisjonssamarbeid har Arbeiderpartiet på eget grunnlag medvirket til å innføre flertallsstyre. Den konstitusjonelle treghet som behandlingen av grunnlovsendringer innebærer, bidrar til å motvirke de faktorer som i en gitt kontekst kan gi opphav til en oppfatning om at grunnlovsendring er påkrevet. I den grad det norske politiske system i sterkere grad har antatt de verdiene som flertallsstyret betoner, synes det kanskje ikke å være så stort behov for å gå den institusjonelle veien for å legge til rette for det.

For Fremskrittspartiet er forholdene også blitt noe annerledes. I den grad partiets støtte til forslaget var motivert av dets potensial til å hjelpe partiet inn i regjeringskontorene, kan forholdene framstå annerledes nå. Det har vært en tilnærming mellom Høyre og Frp med tanke på regjeringssamarbeid. Før valget i 2009 uttalte Høyres Erna Solberg : “Vi kan sitte i regjering med Frp, og vi kan sitte med Venstre og KrF. Men vi utelukker ingen. Det er politikken innhold og resultatet av eventuelle forhandlinger som vil bestemme hvem som går i regjering sammen, dersom vi får flertall” (Dagsavisen.no 2009).

Hvorvidt Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet foretar vurderinger av den art det antydes her, er langt fra sikkert. Det har vært forsøkt å vise at på grunn av tregheten i grunnlovsbehandlingen, hvor det i dette tilfellet har gått fire år fra forslaget ble framsatt til det skal behandles, kan ting endre seg. Det kan skje selv for de som framla forslaget. Gitt at det gjeldende forslaget kan sies å være motivert ut fra kontekstuelle betraktninger, i motsetning til en prinsipiell støtte for ordningene som del av et parlamentarisk styresett, kan tidsdimensjonen være av betydning.

7.5 Institusjonell stabilitet

March og Olsen (1995:185) beskriver hvordan avgjørende endringer i politiske institusjoner som oftest finner sted i forbindelse med det som kan kalles kritiske punkter i historien ("critical junctures"). Dette synes å legge til rette for at etablerte rutiner og praksis blir forlatt. Hendelsene i 1814 som førte til etableringen av den norske Grunnloven, kan forstås som en slik situasjon. Men når den først er etablert, vil en institusjon vanligvis forbli relativt stabil. Den karakter den hadde i utgangspunktet, vil bli opprettholdt av en indre dynamikk som motstår endring selv om omstendighetene rundt fortsetter å forandre seg (March og Olsen 1995:186). Videre framheves det at demokratiske ideologier vektlegger stabilitet, og de bruker regler for å oppnå det. I et konstitusjonelt demokrati bidrar reglene til å beskytte et samfunn tuftet på demokratiske verdier mot for rask tilpasning til endrede forhold, det være seg politisk, teknologisk eller økonomisk (March og Olsen 1995:193). Gitt den forhistorie som oppløsningsrett i Norge har, med mange forslag som aldri ble vedtatt, kaster March's og Olsens beskrivelse lys over de institusjonelle betingelsene som har eksistert for den type endring som oppløsningsrett innebærer. De betingelsene er også gjeldende når det kommer til det foreliggende forslaget.

Det har vært argumentert for at både oppløsningsrett og investitur er ordninger som vil forandre forholdet mellom den utøvende og den lovgivende makt. Ordningene griper som sådanne inn i de grunnleggende institusjonelle forholdene som vårt politiske system er tuftet på. Bildet som March og Olsen tegner av betydelig endring i politiske institusjoner i sammenheng med større kriser, gir ytterligere ett perspektiv på debatten om oppløsningsrett og investitur. Det er dermed ikke sagt at March og Olsens bilde er gyldig ved alle grunnlovsendringer. Oppløsningsrett og investitur er ordninger av en slik art at de har stor betydning for grunnleggende forhold ved det institusjonelle systemet. Desto mer dyptgripende en endring er, desto tydeligere iverksettes mekanismene for å bevare det bestående. Den situasjon som oppsto som følge av mindretallsparlamentarismen, kan ses på som grunnlag for et tiltagende press på de institusjonelle rammene. I 2007 var det et flertall blant de folkevalgte som mente at Grunnloven burde endres. Hadde det konstitusjonelle systemet i Norge vært likt det britiske, ville en endring ha funnet sted. Det var altså de konstitusjonelle mekanismene som bidro til at Grunnloven beholdt sin form. Det konstitusjonelle systemet har også en annen mekanisme for å bevare det bestående, nemlig den utsettende. Hvis konstitusjonell endring kan ses på som resultat av et press på systemet, er spørsmålet om dette presset i 2011 vil

framstå like sterkt som da man først tok steget for å endre de institusjonelle forutsetningene for statsstyret.

Den betydning konstitusjonell oppbygning har for mulighetene til å endre det institusjonelle grunnlaget for det politiske system, kommer tydelig fram av et av utsagnene i den britiske debatten om oppløsningsrett:

The Bill is a grave mistake, and I am afraid that there is only one thing I can do from now on: I must work tirelessly for the rest of my parliamentary career to become Prime Minister so that I can do away with what I regard as this rather dangerous piece of nonsense.

- Charles Walker (Hansard House of Commons 2011, kol. 801)

Satt på spissen, i Storbritannia må man bare bli statsminister med et flertall bak seg, for å endre grunnleggende institusjonelle ordninger. I Norge kan man måtte vente i inntil 7 år, og så er man avhengig av å få med seg 2/3 flertall i Stortinget.

8 Avslutning

Innledningsvis ble det rettet et blikk mot utlandet, hvor det i flere land de siste årene har blitt utlyst nyvalg. Det siste tiåret har det i Norge vært en debatt om det også her skal være adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen. Blant de som ønsker en grunnlovsendring på dette punkt, er det to hovedtilnærminger som har gjort seg gjeldende. De som ønsker innføring av oppløsningsrett alene, og de som mener et slikt institutt må ses i sammenheng med en ordning for innsetningsvedtak. Debatten i Norge må ses i sammenheng med den hvordan styresettet utviklet seg fra 1985 fram mot 2000-tallet. Den slitasje som mindretallsparlamentarismen etter manges oppfatning innebar, ga grunnlag for å se etter institusjonelle virkemidler for å legge til rette for sterkere regjeringer.

Det har blitt argumentert for at debatten om oppløsningsrett kan forstås i lys av Montesquieus maktfordelingslære. Maktfordelingslæren ble innarbeidet i Grunnloven av 1814 og dannet grunnlaget for statsstyret fram til parlamentarismens etablering. Det kom til uttrykk gjennom en avklart arbeidsfordeling mellom statsmaktene, og at maktbalansen mellom statsmaktene ble opprettholdt. Parlamentarismen medførte en endring av hvordan de to dimensjonene ved maktfordelingslæren kom til uttrykk i det politiske systemet. Regjeringen mistet de maktmidler overfor Stortinget som maktfordelingsprinsippet tidligere hadde gitt den, uten at det ble kompensert.

De to tilnærmingene til oppløsningsrett som har blitt gjort gjeldende i debatten på 2000-tallet, omhandler maktfordelingslæren på forskjellig måte. Den tilnærming som Høyre representerer handler om å gjenopprette Montesquieus forestilling om maktbalanse. Men den form for oppløsningsordning som foreslås, er begrenset til spesielle situasjoner for å unngå misbruk. Den samme formen for oppløsningsrett er også innarbeidet i forslaget fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet.

Forslaget fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet vektlegger også en annen dimensjon ved maktfordelingsprinsippet, nemlig arbeidsfordelingen mellom statsmaktene. For å skape et best mulig parlamentarisk grunnlag for dette tenker de seg at investitur er en nødvendig forutsetning sammen med oppløsningsrett. De to til sammen vil føre til *stabilitet*, *effektivitet* og *ansvarlighet* i utøvelsen av politikken. Det vil befeste regjeringens autoritet, noe som vil påvirke dens forhold til Stortinget.

Hvorvidt investitur vil ha en slik virkning, har vært omdiskutert. Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet legger til grunn at det vil oppstå det som kan sammenlignes med en pakt, mellom regjering og støttespillere i Stortinget, som vil transformere forholdet mellom de to statsmaktene. Høyre har sterkt avvist at investitur kan antas å ha en slik funksjon. Tvert imot mener de at investitur kan vanskeliggjøre dannelsen av mindretallsregjeringer. Et ankepunkt er hvorvidt de maktpolitiske realiteter som preger den politiske hverdagen, vil underminere den betydning støtte ved et innsetningsvedtak kan innebære. Her kan det spille en rolle hvorvidt forholdet mellom regjering og støtteparti formaliseres. Men det er kun som flertallsregjering at en regjering kan være sikker på sitt grunnlag i Stortinget.

Innføring av innsetningsvedtak vil også berøre folkesuverenitetsprinsippets stilling. Som et parlamentarisk instrument, kan innføringen av ordningen i seg selv ses på som en styrking av folkesuverenitetsprinsippets stilling. Hvis en ordning med investitur fungerer slik det legges til grunn i forslaget, har det potensial til å styrke demokratiske verdier i tråd med majoritetsdemokratiets idealer. I den forstand har forslaget et klart demokratisk mandat. Forslagets betydning i denne sammenheng må imidlertid ses i sammenheng med den utvikling som har funnet sted i norsk politikk. Med etableringen av en flertallsregjering i 2005, kan det sies at verdier representert ved majoritetsmodellen allerede har blitt styrket i norsk politikk. Også oppløsningsrett er egnet til å styrke folkesuverenitetsprinsippet ved at velgerne kan få uttrykke sin mening i ekstraordinære situasjoner utenom ordinære valg. Generelt kan man si at en styrking av maktfordelingsprinsippet ikke synes å true folkesuverenitetstanken.

I debatten om forslaget har investitur et mye større fokus enn oppløsningsretten. Det betyr bare at investitur er mer omstridt. Argumentasjonen for oppløsningsrett har i alle fall en bredere tilslutning. Det er forholdsvis tydelig godtgjort at oppløsningsrett vil styrke regjeringens makt og posisjon i forhold til Stortinget og det kan bidra til en mer ansvarlig holdning fra Stortingets side overfor regjeringen.

Med bakgrunn i at Norge er det eneste land uten oppløsningsrett, og det historisk har vært vanskelig å etablere støtte for ordningen, har det blitt søkt å gi et bredere perspektiv på de problemstillinger som knytter seg til etableringen av ordningen innen de konstitusjonelle rammer som er i Norge. Oppløsningsrett aktualiserer institusjonelle mekanismer som bidrar til å bevare det bestående. Ut fra et institusjonelt perspektiv framstår det som en krevende ordning å innføre. Ved å jevnføre med den britiske debatten, har det gitt ytterligere kunnskap om oppløsningsrett som ordning og betydningen av konstitusjonelle rammer. Også i

Storbritannia dreier debatten seg om hvordan forholdet mellom utøvende makt og lovgivende makt bør være. Men det britiske konstitusjonelle systemet fungerer annerledes enn det norske. Det gir anledning til hurtig å endre ordninger som er grunnleggende for det politiske systemet, og det ut fra enkelt flertall. Det gjør imidlertid at det britiske forslaget er mer mottagelig for kritikk. Som vist, er oppløsningsrett en ordning det kan knyttes partiinteresser til innretningen av. I den britiske debatten er forslaget kritisert for å tjene den sittende koalisjonsregjeringen. Hva gjelder det norske forslaget, kan det også sies å være visse interesser knyttet til det, men de konstitusjonelle skrankene samt den treghet grunnlovsbehandling innebærer, gjør at forslaget framstår som mindre opportunistisk.

Hvorvidt grunnlovsforslaget om innføring av investitur og oppløsningsrett vil bli vedtatt, er på dette tidspunkt umulig å si. Ut fra hvordan de konstitusjonelle rammene bidrar til å beskytte Grunnloven som institusjon, er det imidlertid grunn til skepsis. Det kan ennå gå tid før norske velgere blir konsultert ved ekstraordinært valg.

Litteratur

Aftenbladet.no (2009). ”Nyvalg i Hellas i oktober”, artikkel fra NTB 03.09.2009.
<http://www.aftenbladet.no/utenriks/1072221/Krisetider_preset_fram_nyvalg_i_Hellas.html
> [Lesedato 22.04.2011]

Aftenbladet.no (2010). ”Bekymret Reinfeldt tross valgseier”, artikkel fra NTB 20.09.2010.
<http://www.aftenbladet.no/utenriks/1263027/Bekymret_Reinfeldt_tross_valgseier.html>
[Lesedato 22.04.2011]

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet (2004). *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bergström, Kristina og Göran Boréus (2005). (red.). ”Argumentationsanalys”, kap.3 i *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text og diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Blackburn, Robert (1995). *The Electoral System in Britain*. New York: St. Martin's Press.

Christensen, Jens Peter (2001). ”Forfatningskampen og Systemskiftet – Justitia i politikens tjeneste”, i Gorm T. Nielsen (red.). *Parlamentarismen. Hvem tog makten.?*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Collier, David (1993). ”The Comparative Method”, ss. 105-109 i Ada W. Finifter (red.). *Political Science. The State of the Discipline II*. Washington D.C.: American Political Science Association.

Dagsavisen.no (2004). ”Erna åpner for Frp-samarbeid”, artikkel av Hege Ulstein m.fl. 26. november. <<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article264197.ece>> [Lesedato: 03.03.2011].

Dagsavisen.no (2009). ”Solberg med appell til de borgerlige partiene”, artikkel av Per Christensen. 06. mai. <<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article414326.ece>> [Lesedato 03.03.2011].

Dokument nr. 12:8 (1999-2000). Grunnlovsforslag fra Gunnar Skaug, Carl I. Hagen og Lars Sponheim.

Dokument nr. 12:9 (1999-2000). Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning.

Dokument nr. 12:2 (2003-2004). Grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen.

Dokument nr. 12:10 (2003-2004). Grunnlovsforslag fra Inge Lønning, Jan Tore Sanner, Martin Engset og André Dahl.

Dokument. nr. 12:14 (2007-2008). Grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen, Øystein Djupedal, Hill-Marta Solberg, Olav Akselsen, Berit Brørby, Lodve Solholm, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad.

Elster, Jon (1984). *Ulysses and the Sirens, studies in rationality and irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1988). "Introduction", ss.1-17 Jon Elster og Rune Slagstad (red.). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press.

Esaiasson, Peter og Knut Heidar (2000). "The Age of Representative Democracy", kap. 1 i Peter Esaiasson og Knut Heidar (red.). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University.

The Fixed-term Parliaments Bill (2010). Bill 64.

Goodman, John (2010). "Rebuilding Britain: putting the House of Commons in order", *Telegraph* 18. mai. <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/7737480/Rebuilding-Britain-putting-the-House-of-Commons-in-order.html>> [Lesedato: 01.04.2011].

Government response (2010) *Government response to the report of the Political and Constitutional Reform Committee on the Fixed-term Parliaments Bill*. London: The Stationary Office Limited

Granholt, Ola (2007). *Oppløsningsrett og investitur, en analyse av Dokument nr. 12:2 (2003-2004)*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Hansard House of Commons (2010) 13.september.

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm100913/debtext/100913-0002.htm#10091315000001>> [10.02.2011]

Hansard House of Commons (2011). 18. januar.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110118/debtext/110118-0003.htm#column_793> [10.02.2011]

Hazell, Robert (2010). *Fixed Term Parliaments*. Rapport. London: the Constitution Unit.

Held, David (2006). *Models of Democracy*. (3. Utg.) Cambridge: Polity.

Hjort, Maria Astrup (2008). ”Prosessreformen i Adler og Falsens grunnlovskast” ss.268-302 i Dag Michalsen (red.) *Forfatningsteori møter 1814*. Oslo: Akademisk publisering.

Holmes, Stephen (1995). *Passions and Constraints*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hume, David (1987). *Essays. Moral, Political and Literary*. Indianapolis: Liberty Classics.

Innst. S. nr. 191 (2006-2007). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jens Stoltenberg, Jørgen Kosmo, Carl I. Hagen, Berit Brørby og Kjell Engebretsen om endringer i Grunnloven §§ 12, 54, 68, 70, 71, 72, 73, 74 og 112 med sikte på å innføre en ordning med oppløsningsrett og positiv parlamentarisme (investitur).

Innst. S. nr. 203 (2002-2003). Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Per-Kristian Foss og Inge Lønning om endringer av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112. (Oppløsningsrett).

Lane, Jan Erik (1996). *Constitutions and political theory*. Manchester: Manchester University Press.

Lane, Jan Erik og Hanne Marthe Narud (1994). ”Maktfordelingsprinsippet og den konstitusjonelle teori: spørsmålet om bemanning av statsmaktene”, ss.155-182 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.). *Representativt demokrati, Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lijphart, Arend (1975). ”The Comparable-Cases Strategy in comparative Research”, *Comparative Political studies* 8 (2): 158-177.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- Maer, Lucinda m.fl. (2010). *Fixed-term Parliaments Bill*. Research paper 10/54. London: House of Commons Library.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Michalsen, Dag (2008). "Forfatningshistorie og 1814" ss. 10-20 i Dag Michalsen (red.) *Forfatningsteori møter 1814*. Oslo: Akademisk publisering.
- Midgaard, Knut (1994). "Spørsmålet om oppløsningsrett i Norge. Noen historiske glimt", ss.238-270 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.). *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Midgaard, Knut (2003). "Forfatningsspørsmål i teorien – fra Montesquieu til vår samtid", kap.20 i Raino Malnes og Knut Midgaard (red.) *Politisk tenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Montesquieu, Charles Louis (1989). *The spirit of the Laws*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen (2007). *Demokrati og ansvar: politisk representasjon i et flerpartisystem*. Oslo: N.W. Damm & søn.
- Nordby, Trond (2004). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (2010). *Grunnlov og styreform. Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2003: 19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NRK.no (2011). "Nyvalg i Irland 25. februar", artikkel fra NTB 01.02.2011. <<http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7488138>> [Lesedato 22.04.2011].
- Rasch, Bjørn Erik (2004). *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Raz, Joseph (1998). "On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some preliminaries", kap.4 i Larry Alexander (red.). *Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Select Committee on the Constitution 2010 Fixed-term Parliaments Bill. Report with Evidence. London: The Stationary Office Limited

Smith, Eivind (2008). *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget

Stavang, Per (2002). *Parlamentarisme og folkestyre. Utvalde statsrettslege emne.*(4.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Steen, Sverre (1964). ”Hvordan Norges Storting ble til”, ss.1-47 i C.J. Hambro m.fl. (red.). *Det norske Storting gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal.

St.meld. nr. 4 (2003–2004). *Om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2002–2003*. Statsministerens kontor.

S.tid. (2003). Debatt 26. mai 2003 (Forslag fra Skaug, Hagen og Sponheim om endr. av Grunnloven §§ 54, 63, 68, 71, 79 og 112 (Oppløsningsrett) 2) Forslag fra Foss og Lønning om endr. av Grunnloven §§ 54, 68, 71 og 112 (Oppløsningsrett), ss. 2912-2918.

S.tid. (2007). Debatt 31. mai 2007 (Grunnlovsforslag fra repr. Stoltenberg, Kosmo, Hagen, Børby og Engebretsen med sikte på å innføre oppløsningsrett og investitur 2) Grunlovsforslag fra repr. Lønning, Sanner, Engset og Dahl om oppløsningsrett), ss. 3185-3201.

Strøm, Kaare (1994). ”Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv”, ss.222-237 i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.). *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

The Coalition: our programme for government

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf> [Lesedato10.08.2010]

The House of Commons Reform Committee (2009) *Rebuilding the House*. London: The Stationary Office Limited.

Tv2nyhetene.no (2009). “Nyvalg på Island”, artikkel av Øystein Bogen 23.01.2009. <<http://www.tv2nyhetene.no/utenriks/nyvalg-paa-island-2524377.html>> [Lesedato 01.04.2011]

Re:constitution (2011) *Discover the facts. Electoral Process.*

<<http://www.re-constitution.org.uk/discover-the-facts/electoral-process/>> [Lesedato: 27.04.2011]

Varden.no (2011). "Nyvalg i Portugal i juni", artikkel fra NTB 01.04.2011.

<<http://www.varden.no/nyheter/utenriks/nyvalg-i-portugal-i-juni-1.6144184>> [Lesedato 22.04.2011]

VGnett (2006). "Åpner for regjering med Siv", artikkel av Alf B. Johnsen m.fl. 05.mai.

<<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/artikkel.php?artid=304098>> [Lesedato 03.03.2011]

Waluchow, Wil (2008), "Constitutionalism", Edward N. Zalta (red.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*,

<<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/constitutionalism/>> [Lesedato 15.10.2010].

Østbø, Ivar Buch (2010). *Storting og regjering*. Oslo: Schibsted.