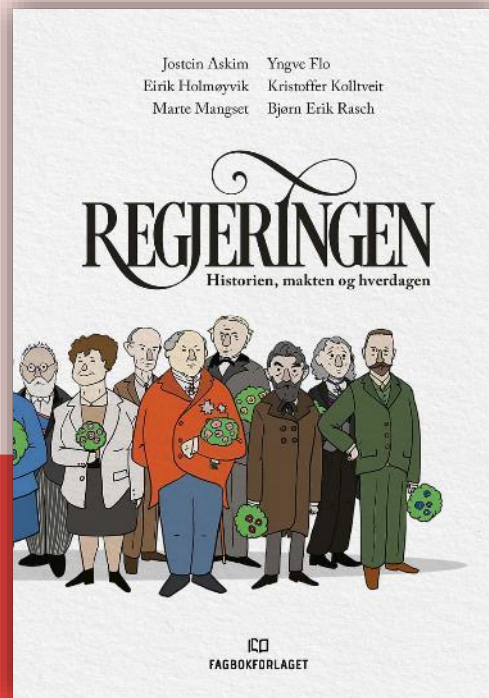


Regjerings- makta i 210 år

av Yngve Flo
fredag 31. januar 2025



Lærernes
dag 2025

Kvifor studere regjeringa?

- Eit sentrum for den politiske makta: «*Dei som styrer Noreg*»
- **Kontinuitetsberar** i statsmakta: har så langt hatt 77 026 dagar utan kvile
- Men forbausande nok *understudert* som institusjon over tid



Jonas Gahr Store (fødd 1960), statsminister frå 14. oktober 2021



Frederik Gottschalk von Hexthausen (fødd 1750),
regjeringsråd frå 2. mars 1814; førstestatsråd frå 19. mai 1814

Regjeringa: mystisk og paradoksal

Stengt for innsyn, i strid med
ålmenne demokratiske ideal

- Korleis blir avgjerdene til?

Lite lovregulert, og reglane
som finst, fører oss på villspor

- Kven er «Kongen»?
- Vel Kongen verkeleg sjølv sitt råd?



«Evig», men likevel prega av
brå skifte

- Makta er til låns, kan forsvinne i morgon
- Regjeringar har politisk behov for å distansere seg frå forgjengar – og skape trøbbel for dei neste

Og kanskje mest mystisk av alt: *Kvifor fungerer det?*



**Lærernes
dag 2025**

Tre prosessar som formar regjeringsmakta

1814

1870

1945

2025

Frå kongebunden
til ei sjølvstendig
statsmakt

1

Regjeringa vert
forankra i folket
(dvs. Stortinget)

2

Frå formalisme og
detaljar til ei effektiv
avgjerdsmaskin

3



Lærernes
dag 2025

1814 til 1870: Ut av kongens skugge

- Grunnlova: **maktdeling** mellom Kongen og suverent folk (Stortinget)
- Kongen som person meint som reell makthavar – og «statsrådet» meint å vere nettopp eit «råd»
- Karl Johan: ambisjonar om *personleg makt*, m.a. absolutt veto i lovsaker



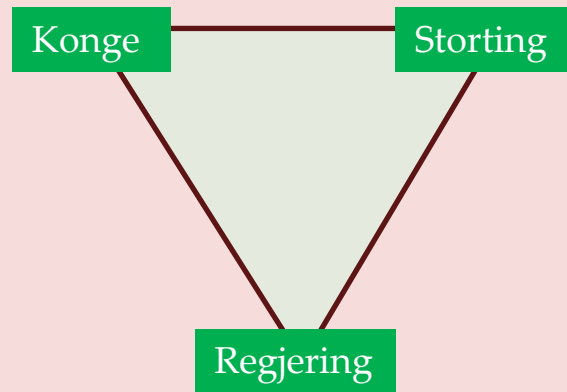
Lærernes
dag 2025

Realiteten: Eit politisk trekantdrama

- **Kongens personlege makt uthola** allereie i grunnlovsrevisjon november 1814
- Unionen og delt regjeringsmakt gjorde Christiania-delen reelt sett **sjølvgåande**
 - «Kongen i statsråd» vart aldri politisk verkstad
- Regjeringa ofte **alliert med Stortinget** i ein kompetansestrid som òg var ein slags «landskamp»

Regjeringa i skvis mellom konge og storting: ofte skyteskive for Stortingets åtak mot kongen

Men Stortinget møttest sjeldan; få maktmiddel mot regjeringa (med unntak av kontroll og riksrett)



Lærernes
dag 2025

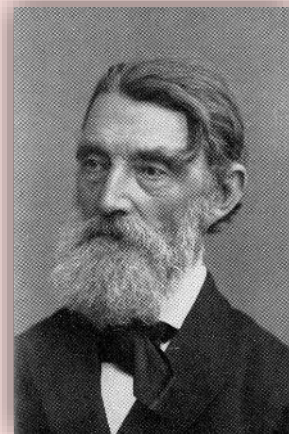
Regjeringa vart eit sjølvstendig maktsentrum



- Etter 1844: Kongen i hovudsak ein **gallionsfigur**
 - Regjeringa gav kongen *direktiv* forkledd som «råd»
- Regjering vart **sjølvrekrutterande**
 - Få, suksessive utskiftingar – statsrådar henta frå den administrative eliten
- Regjeringa vart **drivkraft i moderniseringa** av Noreg
 - «Fri regjering» i kompaniskap med Stortinget, i «embetsmannsstatens lukkelege tid»

1870 til 1940: Til ansvar overfor folket

- Stortinget (årleg frå 1871) **ekspansivt**: «stortingsregjereri», ville setje dagsorden
- **Konservativ regjering** frykta folkeleg radikalisme; representerte det «faglege» og «saklege» – i allianse med kongen



Måtte statsråder møte i Stortinget? Regjeringa fronta kongens krav om absolutt veto i grunnlovssaker – **dømd i riksretten 1884**

Regjeringa varig endra

- Kollegium som kjem og går med statsministeren
- Representerer politisk program
- Må ha ryggdekking i/ stå til ansvar for Stortinget



Parlamentarismen *innført 1884? Tja ...*

- Systemet brukte 50 år på å «setje seg»
- I liten grad lovfesta; var eit **politisk normsett** og ein **politisk kultur** knytt til overføring av regjeringsmakt og forankring av makta
 - Prøving, feiling og «avklaringar» i eit omskifteleg politisk landskap (partivesen, røysterett, valordning)

Nokre idear vann aldri fram, som **oppløysingsrett** og **investitur** (innsetjingsvedtak)

Unionsoppløysinga: katalysator for felles forståing, samla regjeringsmakta, fjerna restar av personleg kongemakt



Ei (ofte) dysfunksjonell regjeringsmakt

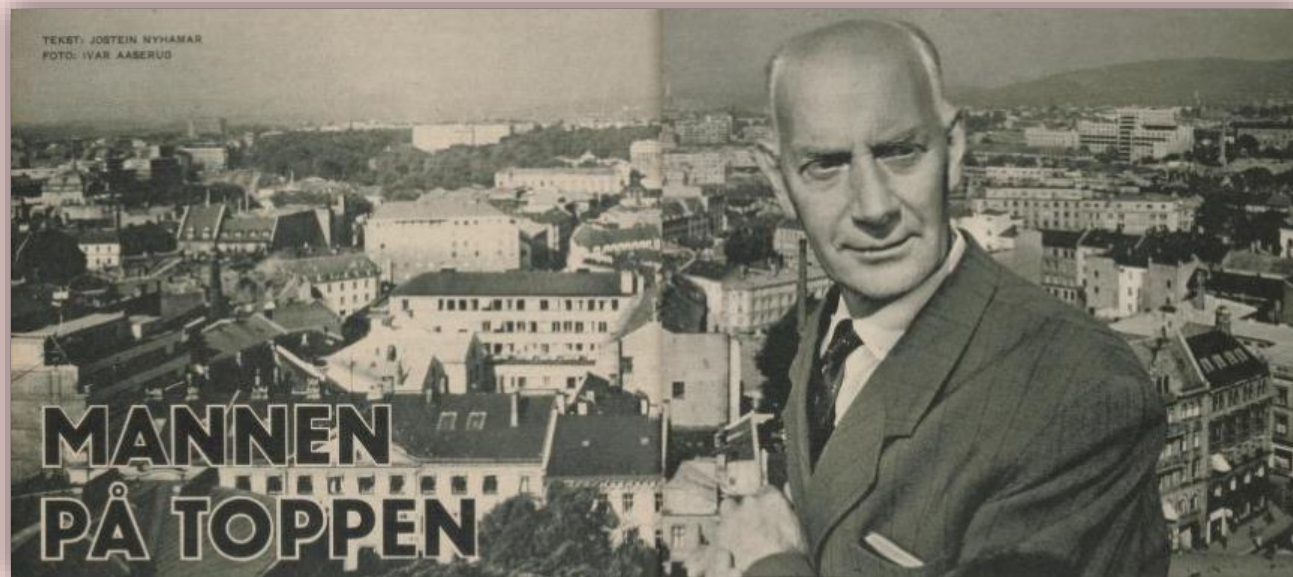
- «Uferdig» partivesen gav uklår forankring
- Permanente mindretal frå 1919
 - Stortingsregjereri, hyppige kabinettsspørsmål – og ulyst til å ta over regjeringsmakta
- Polarisering: Spelereglar var ikkje felles for alle
- Fyrst etter 1933: Brei oppslutnad om felles spelereglar; sakleg samhandling og samarbeid



Regjeringsmakta frå midt i 30-åra: langt meir **gjenkjennbar**, sett med våre auge


**Lærernes
dag 2025**

Etter 1945/55: Mål om «orden i eige hus»



Regjeringa retta kritisk blikk mot seg sjølv og eigen funksjonsmåte



Lærernes
dag 2025

Problemforståing – regjeringsmakta

Overvelda av rutineoppgåver som øvste ledd i forvaltninga

For lite rom for kollegialitet og sameining av krefter

For lite assistanse frå embetsverket til politisk utvikling

Nye regjeringar fekk ikkje opplæring i «korleis ein regjerer»



Manglane utgjorde i sum eit *demokratisk problem* (Gerhardsen)

Reformer i etterkrigstida

- Eit politisk støtteapparat (m.a. statssekretærer) etablert
- Embetsverket «politisert» («fagleg sekretariat for politisk leiarskap»)
- **Statsministerens kontor (SMK)** etablert som sentralinstans

Betre rutinar og system skulle sikre kollegialitet og konsistens internt – og parlamentarisk forankring

Tettare oppfølging av politiske saker i departement og *på tvers av* departement

Fast embetsverk som skulle sikre erfaringsoverføring til nye regjeringar



Orden og system – utan lov!

- Regjeringsmakt «**mellom jusslengsel og jussvegring**»
 - Ein vil ha orden, men ikkje gje slepp på fleksibiliteten
 - Regjeringar er svært ulike, treng viss grad av skreddarsum
- Løysinga: uformelle **retningsliner**, basert på «best practice»
 - Nye statsministrar forpliktar seg til eksisterande regelverk, og reviderer etter kvart, ut frå erfaringar og særlege behov



Lærernes
dag 2025

Profesjonalisert system for regjeringsskifte

- Embetsverket siste 30 år: langt meir profit system for **erfaringsoverføring**

Det gjeld ikkje berre formalitetar, men også realitetar

Retningslinene utgjer viktig del av erfaringsoverføringa

SMK tener to statsministrar i overgangsperioden

- Regjeringsskifte også gjort lettare ved

Politisk kultur der friksjonsfri maktovertaking er eit ideal

Mekanismar som understrekar «lagnadsfellesskap» mellom gamal og ny regjering (utnemning, budsjetttrutinar o.a.)



Historia som nøkkel også for å forstå samtida

- Regjeringa tek opp i seg og er eit produkt av si eiga historie
- Praksisar, normer og system vert etablerte og endra i historisk kontekst, utan at lovverket alltid «heng med»

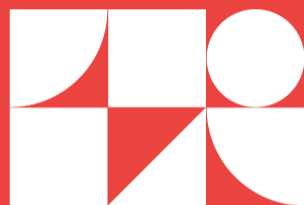


Kongen og statsrådet: på overflata «ved det gamle»

Parlamentarismen: Plikta til å gå av ved mistillit inn i Grunnlova (2007), men mykje er enno normstyrt

Det indre livet i regjeringa: «regulert, men uregulert»





**Lærernes
dag 2025**