



## Oppgave 1

d) Det var da Danmark mistet Norge til Sverige at det politiske system i Norge, slik vi kjenner det i dag, startet å utvikle seg.

En gruppe menn samlet seg på Eidsvoll i 1814, og utarbeidet det som skulle bli Norges grunnlov. Den 17. mai 1814 stod grunnloven ferdig, noe som den dag i dag feires.

Selvom det i dagens undervisning (uanset nivå) legges lite vekt på grunnloven i forhold til det teoretiske om hvordan staten rent faktisk styres i dag, er det ikke til å stålike under en stol at grunnloven i bunn og grunn er utgangspunktet for vår styring i dag.

Grunnloven presenterer Montesquieu's maktfordelingsprinsipp, som allerede, på sine måter, var utviklet i blottannet Frankrike.

Maktfordelingsprinsippet's hensikt er at statmakten skal fordeles på ulike, uavhengige, statlige organ. Grunnloven delte statsmakten opp i tre deler.

Den lovgivende makt som vi i dag kjenner som Stortinget

Den utøvende makt som Kongens menn, Regjeringen.

Den dømmende makt som Domstolene, herunder Høyesterett, lagmannsretten og Fingretten

Selv om domstolene er uansett spennende å diskutere, vil jeg i denne oppgaven kun legge vekt på Storting og regjering.



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6788  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 2 av 16

Maktfordelingsprinsippet legger altså til grunn at statsmakten fordeles.

Stortinget skal være det folkevalgte organ. I Norge har i dag "alle" over 18 år stemmerett.

Det presenteres her et indirekte demokrati, som jeg skal komme tilbake til senere.

Regjeringens velges tradisjonelt sett ut av kongen.

Selvom kongen i dag mest har en symbolsk funksjon, snakker vi fortsatt om "Kongen i statsråd". Og det er den dag i dag kongen som formelt ringer lederen for det største partiet, og tilbyr statsministerposten.

Til slutt har vi domstolene, som pansjone står med for seg selv, som står uavhengig av politisk styring, og dommer i rettsaker.

Grundloren la til grunn at det var de folkevalgte som skulle sitte med den langivende makten.

Fra 1814 var det alle menn som eide nok land, og hadde en "høy nok posisjon i samfunnet" som hadde stemmerett. Stemmeretten utviklet seg etterhvert til at alle frie menn over 25 skulle kunne stemme ved valg. Etterhvert fikk også kvinner stemmerett, og alderen sank gradvis ned til 18 år, slik det er i dag.

Dette er et eksempel på indirekte demokrati. I motsetning til direkte demokrati, hvor "folket" faktisk tar del i avgjørelsene i viktige spørsmål, som i stor grad preiseres i Sveits, er det her slik at man velger noen til å bestemme på vegne av seg.

Prinsipielt sett er det slik at man stemmer på det partiet med et parti program som stemmer





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 3 av 16

best overens med ens egne verdier. Utifra hvor mange stemmer hvert parti får, tildeles de et visst antall plasser på Stortinget.

Gjennom ulike regler regnes det ut hvor mange plasser hvert parti får. Det er også regulert slik at hvert fylke får et visst antall plasser. Når man skal stemme, gjør man det i det fylket man er registrert.

Det vil si at man ved å anlegge sin stemme påvirker man kun hvor mange plasser som blir tildelt fra sitt fylke. Det er Stortingsvalg hvert fjerde år, noe som betyr at Stortingets sammensetning endres hvert fjerde år. Selvom grunnloven legger til grunn at regjeringen skal velges uavhengig av Stortinget, vet vi at valget har stor betydning for regjeringens sammensetning. Det er for eksempel en seddvane at det er lederen for det største partiet (det som har flest stemmer, også flest plasser på Stortinget) som velges til statsminister. Man går også som regel mer på valg til hva man skal gjøre dersom man kommer i regjering, fremfor hva man skal bjerge for på Stortinget. Ved forrige valg var det for eksempel Jens Stoltenberg (AP) og Siv Jensen (FrP) som gikk til valg på at de ville bli statsministere. Som vi vet var det Arbeiderpartiet som vant valget, og Stoltenberg ble valgt til statsminister som en direkte følge av valget. Det at regjeringens sammensetning er så uavhengig av valget, gjør at vi i stor grad har gått rett fra ~~mot~~ grunnlovens intensjon om at Storting og regjering skal velges



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 4 av 16

avhengig av hverandre.

Det er sann i dag at regjeringen ikke kan sitte dersom de har mistillit av Stortinget. Det at regjeringen i så stor grad påvirkes av valget tyder på at det i dag legges rett på at regjeringen helst skal ha tillit av Stortinget. Forskjellen på de to situasjonene er kanskje liten, men viktig. Det at regjeringen skal ha tillit fra Stortinget bygger på at Stortinget må uttrykke at "det er en ønskelig regjering, det er de vi tror vil gjøre den beste jobben". Det at regjeringen ikke kan ha mistillit (slik det er i Norge) betyr at regjeringen kan sitte så lenge Stortinget ikke åpent uttrykker at de har mistillit til regjeringen. Regjeringens og Stortingets oppgaver er ulike og grunnlag til denne praktiseringen. Jeg skal etterhvert se på forholdet mellom Storting og regjering, men først skal vi se litt på hva regjeringen er.

Regjeringen er gjennom grunnloven altså den utøvende makt, og velges formelt sett av kongen. Regjeringen skal jobbe på vegne av Stortingets arbeid, og samtidig være kongens rådgivere. Statsministeren er den som leder regjeringen, og som sagt, ofte lederen er det største partiet på Stortinget. I tillegg består regjeringen av en rekke statsråder, eller ministertanker. Statsrådene kommer fra det eller de partiene som er gått sammen i regjering. Eksempelvis består regjeringen i dag av de rød-grønne partiene AP, SV og SP. På Stortinget er det slik at hvert parti ~~gjør~~ får





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6998  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 5 av 16

et visst antall plasser, som nødvendigvis må fylles av representanter. Det er altså partiet man stemmer på ved valgene. Regjeringen derimot, består ikke av en rekke partier, men av rekke personer, fra ulike partier. Forskjellen kan igjen virke ubetydelig, men er i hvert fall ganske viktig. De ulike personene i regjeringen kalles for statsråder, og leder (med unntak av statsministeren) et departement. Eksempelvis leder Kunnskapsministeren Lidaug Kristin Halvorsen (SV) Kunnskapsdepartementet. De som sitter i regjering har altså hver sin oppgave innenfor ulike deler av politikken, og har sitt departement som sekretariat. Jeg skal komme tilbake til departementene i b) oppgaven. I tillegg til å lede departementene, har statsrådene sine oppgaver som kongens menn, og møter hver onsdag kongen på slottet. Her skal kongen formelt godkjenne det regjeringen driver med, og dens forslag, ~~og~~ igjen ser vi at dette bare er noe som skjer symbolisk, uten noen særlig politisk betydning.

Endelig har vi forholdet mellom Stortinget og regjering. Hvis vi igjen ser på grunnloven, husker vi at Stortinget er den lovgivende makten. Ganske logisk sier dette at Stortinget skal vedta loven. De fleste lovendingsforslag kommer fra regjeringen. Statsrådene kan der sammen med sitt departement utarbeide et forslag til en lovendring, som de siden da sender inn til Stortinget. Det er der altså Stortinget som sitter med makten til å vedta eller forkaste forslagene. Det hender også at medlemmer



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 6 av 10

fra Stortinget sender inn lovendingsforslag. Dette kalles for såkalte Dokument 8.

Det er en kjent sak at Stortinget i sin helhet sjelden er samlet. Det velges ofte at representanten nok til at Stortinget kan vedta noe, mens andre medlemmer får tid til å gjøre andre oppgaver.

Derfor er det regulert slik at et lovendingsforslag må tas opp i Stortinget to ganger, for å være sikker på at det er enighet rundt forslaget, og der folk.

Det kan høyt nevnes at tidligere ble lovendingsforslagene behandlet i et to-kammer-system, der forslagene måtte vedtas av både Odelstinget og Lagtinget. Representasjonene i disse tingene skulle ha samme forhold som representasjonen i Stortinget, ~~og Odelstinget~~ og Odelstinget og Lagtinget ble derfor fjernet i 2009, slik at det nå er Stortinget som vedtar forslaget i plenum.

Den utøvende makt er faktisk formelt kalt kongen i statens navn. Når Stortinget som lovgivende organ har vedtatt en lov eller offentlig politikk, er det regjeringens oppgave å sørge for at dette blir satt ut i livet.

Utøvende kann være et komplisert ord for mange, men betyr i praksis at det er regjeringen som skal jobbe på vegne av Stortinget.

Når vi ser her at regjeringen har ansvar for å innrette Stortingets vedtak, blir det lettere å forstå hvorfor det er nødvendig at regjeringen har tillit fra Stortinget. Stortinget har også formelt delegert en del myndighet til regjeringen. For eksempel er det opp til regjeringen å endre på





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6988  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 7 av 10

forskriftene (som er underlagt lovene) når det handes.  
Det er selvfølgelig viktig at ingenting av det som står  
i forskriftene står i strid med lova. Skulle dette skje  
er det isåfall lova som er bestemmende, da den  
er rettslett over den langtrende forsamling.  
Liberet er det en del rom for endringer i  
forskriftene, uten at det står i strid med den ovennevnte  
loven. Det er også lett å se at forskrifter potensielt  
kan bli faget av den politiske sammensetningen i  
regjeringen. Det er derfor viktig at regjeringen er  
lojal overfor Stortinget. Det er ikke kunstelig å faste  
at det ville være problematisk om forskriftene skulle endres  
ved hvert regjeringsskifte.

Gjennom grunnloven er det opp til Stortinget å  
passe at regjeringen handler som den skal.  
Da Stortinget allerede har mye å gjøre, blir det så og si  
umulig å overvåke regjeringen slik.  
Det blir derfor enda viktigere at regjeringen  
handler i tråd med Stortingets ønske.

I teorien, kan man som helst danne en regjering.  
Men i noen noen faste begreper rundt hvordan en  
regjering kan bli satt sammen. De viktigste er:

Flertallsregjering: Ar og til har ett parti mer enn 50%  
en plassene på Stortinget. Dette partiet kan der danne  
en flertallsregjering.

Flertallskoalisjon: Den som flest partier (som tilsvarende  
har sammenfallende politikk) til sammen kan utgjøre



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : ~~1111111111~~ 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 8 av 10

et flertall i Stortinget, kan de danne en flertalls-koalisjon. Det vil si at regjeringen samlet utgjør mer enn 50% av Stortinget.

Mindrethetsregjering: Ofte finnes det ingen partier som er store nok til å danne en flertallsregjering. Som nevnt tidligere er det da fortløpende å se på det største partiet som blir tilbudt statsministerposten. Det kan da dannes en mindrethetsregjering.

Mindrethetskoalisjon: På samme måte som flertalls-koalisjon, kan flere partier gå sammen i regjering, men her uten å ha flertall på Stortinget.

Dersom vi får en regjering med flertall i Stortinget, fremmer ikke regjeringen i like stor grad å forholde seg til Stortinget. I Norge har vi ikke hatt en regjering med flertall på flere perioder, noe som tilstrekkelig viser at regjeringen har vært avhengig av Stortingets støtte.

Dersom regjeringen er i flertall, vet de på forhånd at de vil få flertall i Stortinget, og har derfor større muligheter til å føre gjennomførte endringer.

Mange mener det er positivt med slike regjeringer, og synes det er dumt at det er gått så lang tid uten at dette har vært tilfelle. Likevel er det viktig å tenke over at den langvarige og den utøvende makten da ligger i den samme gruppen.

Det er selvfølgelig fullt lovlig med flertall i regjering, men man må tenke over om det ikke er mulig at det da strider litt med maktfordelingsprinsippet.





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 9 av 16

Som sagt har vi altså de siste årene kun hatt mindretallsregjeringer, og det er altså derfor viktig med et godt forhold mellom Storting og regjering. Regjeringen handler mye for seg selv, og det er derfor viktig at de respekterer grunnloven.

Det er Stortinget i sin helhet som utgjør den lovgivende makt, og regjeringen skal altså kun handle på vegne av disse. Stortinget har begrenset kapasitet til å følge med på regjeringen, og regjeringen må derfor ha et ryddig forhold med Stortinget, slik at Stortinget faktisk kan ha tillit til regjeringen.

Det at de folkevalgte har så mye å gjøre, og at man og man makt delegeres til regjering gjør at det kan være fare for at enkelte prinsipper for grunnloven kan falle bort. For å sikre at folkets interessen, og demokratiet faktisk blir innrettet er det for eksempel slik at grunnlovsendringen i dag må vedtas med 2/3-flertall, to ganger i Stortinget, med valg imellom. Slik er det enklere å bevare det gamle, enn å hele tiden gjøre endringer.



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 10 av 16

b) Mennene på Eidsvoll gjorde mer enn å bare redde kronen, men de ønsket også en god del om hvilke oppgaver statens regjering skulle ha. Som nært tidligere var det kongen, og der regjeringen som fikk den utøvende makten. Det var blant annet at de fikk personene som satt i regjering ikke selv kunne ha ansvaret for å faktisk gjøre alt arbeidet. Det ble dannet 7 departementer, som skulle ta seg av det administrative regjeringen skulle ha ansvar for. To av departementene forsvant raskt, slik at man på starten av 1800-tallet i praksis hadde 5 departementer som skulle utgjøre forvaltningen. Departementene var preg av å skulle styrke nasjonen innad, og forsvare landet mot krefter utenfra. Dette betyr at det skulle være en sterk nasjonalisme, noe som ikke er så rart, i og med at grunnloven ble lagt i en periode mellom de unioner, Danmark hadde mistet Norge til Sverige, gjennom nettopp krig. Danmark så godt som eid Norge, mens Sverige aldri fikk det samme eierskapet over riket. Dette skyldes mye arbeid med grunnloven, og at Norge hadde fått seg egen konge, et politisk styresystem og sentralforvaltning. I 1822 ble det opprettet ytterligere to departementer, men ble stort sett rørende lite endringer i departementene de neste 60 årene.





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 11 av 16

Etter midten av 1800-tallet ble det anstødt hvor mye makt staten egentlig skulle ha. Mens man i dag har flere tusen interesseorganisasjoner til å jobbe for våre interesser, opp mot staten, var det dårlig med dette på 1800-tallet. Den langvirende makten lå som kjent hos de folkerådige, og de politisk styrtede departementene var de eneste som jobbet på vegne av folket. Det var ikke hvem som helst som kunne bli valgt inn på Stortinget, og storkammeret var fortsatt begrenset. På bakgrunn av dette oppstod det en bølge av opprettelser av frittstående direktorater.

Direktoratene skulle jobbe med "statlige oppgaver" men lå ikke under styring fra staten. Direktoratene bestod av faglige ansatte, og skulle jobbe på vegne av folket. Dette var den første bølgen av opprettelser av direktorater, og denne formen for direktoratsløsningen (frittstående fagstyrede direktorater) kalles ofte for "den danske".

Den neste bølgen rundt opprettelser av direktorater kom ikke før flere år senere. Staten hadde nå selv sett nødvendigheten av noen til å hjelpe til med de statlige oppgavene, i tillegg til departementene. Denne nye måten å organisere direktoratene på (kalt "den svenske") var danske annerledes enn fanben bak de frittstående direktoratene. Disse direktoratene skulle også drives av fagpersoner og jobbe med mye av det samme. Forskjellen var at disse direktoratene var underlagt Storting og regjering, i tillegg med departementene. Denne bølgen var ikke like stor som den forrige, og førte ikke til de helt store resultatene.



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 0888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 12 av 16

Pådriverne til denne "svenske" direktoratsløsningen  
innså at dette aldri ville bli noe særlig an, og sluttet  
seg derfor etterhvert til pådriverne for den "danske"  
måten.

Etterhvert kom også, naturligvis, "den norske" direktorats-  
løsningen. Dette var en slags mellomløsning mellom  
de to foregående måtene å organisere på. Direktoratene  
skulle fortsatt drives av fagpersoner, med en egen  
direktør (som den danske). Men skulle legges under  
departementene. Direktoratene skulle altså fortsatt  
drive for seg selv i stor grad, men skulle offisielt bli en  
del av statsforvaltningen. Tilhengerne av de  
frittstående direktoratene var skeptisk til denne måten  
i starten, men ble etterhvert svært positive.

Det er denne "norske" løsningen vi finner i sentralforvaltningen  
i dag.

Det ble stadig opprettede nye departementene mot  
slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet.  
Det var mye usikkerhet rundt hvilke departementene  
som skulle opprettes, og hvilke oppgavene de skulle ha.  
Spesielt med den stadige opprettelsen av frittstående,  
og etterhvert "svenske og norske" direktorater, ble det  
usikkert hvilke oppgaver som skulle gjøres.

På 1900-tallet ble det også en del endringer i de  
store, gamle departementene. Det økte jernut med  
departementene frem til 1970/80-tallet, der det  
flaet ut, og ble mer stabilt. I dag har vi  
18 departementene i Norge, med hver sin





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 13 av 16

Statsråd som leder, med unntak av Utlendings-  
departementet og Kunnskapsdepartementet, som har  
to statsråder hver. I tillegg har vi idag  
Statsministerens Kontor, hvor statsministeren  
holder til. §

Direktorats utviklingen hadde også sin topp på  
70-tallet med omlag 200 direktorater. I dag er det  
164 direktorater i Norge.

Departementene er som nevnt stgrt av en  
politisk statsråd, og har i tillegg en ansatt direktør.  
Departementene fungerer på mange måter som  
statsrådets sekretariat. Med unntak av statsråden,  
og dens stasesekretær er alle de ansatte i  
departementene føyelige ansatte.  
Grunnloven sier at det er Stortinget og Kongen i  
Regjering som skal sitte med den lovgivende og den  
utøvende makten. Uansett er det ikke til å se bort  
ifra at statsforvaltningen er en svært viktig  
brikke i det politiske systemet.

Statsbudsjettet er kanskje det viktigste dokumentet  
Stortinget jobber med i løpet av et år. Det er  
i alle fall det som rekker mest oppmerksomhet rundt  
i organisasjonene og innre nøkkellesene.  
Stortinget, politikerne, jobber med budsjettet et  
par måneder før det skal vedtas. Men når politikerne  
får det i hånden, og regjeringen legger det frem for  
Stortinget er det allerede nøye gjennomarbeidet.  
Overs et år før statsbudsjettet skal behandles starter



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6787  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 19 av 16

departementene arbeider med det. Det vil si, at når politikerne er ute i media og diskuterer statsbudsjettet, er departementene allerede igang med å utarbeide det neste.

De faglige ansatte har naturligvis større innsyn i hva det betyr å gjøre det regjeringen legger opp til, enn det regjeringen ser på.

Det er politikerne som sitter med makten til å vedta statsbudsjettet og andre offentlige saker, men det er lite vanlig at vi hadde fått et så "godt" statsbudsjett, og en så nøye gjennomarbeidet offentlig politikk, om det ikke hadde vært for forvaltningen.

En viktig forskjell mellom politikerne og de faglige ansatte i departementene og direktoratene, er at politikerne velges av folket, og de ansatte i forvaltningen blir ansatt på bakgrunn av profesjon og kompetanse.

Hvert fjende år er det Stortingsvalg. Politikerne skiftes ut, noen går, andre kommer inn. De ansatte i forvaltningen, derimot, blir sittende ved et regjeringsskifte.

Fordi de ansatte i ~~forvaltningen~~ forvaltningen har mye lenger fortid enn for eksempel statsrådene.

I et departement, med de underliggende direktoratene, skjer det mye, og det er mye å sette seg inn i før en statsråd. Heldigvis er de faglige ansatte på plass, og blir stort lite påvirket av regjeringsskiftet.

Departementene skal dessuten være politisk uavhengige, men det kommer jeg tilbake til.





Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6988  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 15 av 16

Når en sak skal behandles i regjeringen er det forvaltningen som gjør forarbeidet. De faglige ansatte har som nevnt mye større innsikt i sakens faglige innhold, og er derfor helt nødvendig for en god saksoforberedelse.

Et eksempel kan være når regjeringen ønsker å endre på loven. Juristene i forvaltningen har da best greie på hvilke endringer som faktisk er mulige, og hvor som blir praksisrensene. I tillegg skal alle lovforslag ut på høring før de kan behandles på tinget. Normalt skal høringen sendes ut minst 3 måneder før saken skal tas opp. I tillegg er det forvaltningen som har kontakt med interesseorganisasjonene jevnlig, for å ta imot deres innspill. Omlag halvparten av alle organisasjonene i Norge (da de landsomfattende) har jevnlig kontakt med forvaltningen. Men kun 23% har kontakt med Stortinget. Vi ser her at de som blir stemt frem til å sitte i regjering, ikke hadde hatt så mye å si, om det ikke hadde vært for de faglige ansatte, som sitter uavhengig av hvem som er i regjering.

Jeg nevnte tidligere at forvaltningen skal være politisk uavhengig. Det vil si at det er ikke statsråden, eller noen andre politikere, som skal bestemme hvordan de faglige ansatte skal se på de sakene som dukker opp. Når en sak behandles i et departement skal sakbehandlerne bruke skjøn basert på sin profesjon og kunnskap, ikke politisk farge på regjeringen. Det kan jo liberaler nevnes at ved for eksempel behandling av statsbudsjettet vil forvaltningen ta hensyn til



Emnekode : ST-100  
Kandidatnr. : 6888  
Dato : 1.12.2010  
Ark nr. : 10 av 16

Ikke som sist i regjering. Dette er fordi politikerne uansett kan gjøre som de vil med dokumentet, og da kan det være greit for forvaltningen å lese et dokument politikerne er fornøyd med i utgangspunktet.

Etter at forvaltningen er ferdig med behandlingen av dokumentene, sendes de til regjeringen, for behandling der og i Stortinget.

Det kan jo nevnes at de departementsansatte ofte skriver sakinnlegg og pressemeldinger i forbindelse med "politikernes" forslag/tilllegg.

Saken behandles i Stortinget, og det tar en avgjørelse. Det er da det utøvende organ som skal sette saken ut i live. Det vil her si forvaltningen.

Nå går tiden fra meg her på skolen. Men allikevel kan vi konkludere med at de faglige ansatte spiller en særdeles viktig rolle. Fordi de behandler dokumentene før, under og etter behandling i Storting og regjering.

Politikerne blir kanskje mer som frontfiguren?