

Politiske valg, maktspredning og folkevilje

Bjørn Erik Rasch
Institutt for statsvitenskap og
Demokratiprogrammet
Universitetet i Oslo

Innledning

I et moderne demokrati er det vanskelig å tenke seg annet enn at det er en relativt liten gruppe mennesker som treffer de politiske beslutningene som berører oss alle i større eller mindre grad. Selv om moderne teknologi i prinsippet muliggjør et mye sterkere innslag av direkte demokrati enn vi er vant til, for eksempel med hyppige folkeavstemninger over internett eller via tekstmeldinger på mobiltelefon, vil demokratiets representative karakter utvilsomt bestå i overskuelig fremtid. Men til tross for at det er en mindre gruppe mennesker som i praksis treffer avgjørelsene – i demokratier som andre politiske systemer – betyr ikke det nødvendigvis at borgerne er tilsidesatt og at det er den politiske eliten som sitter med bukten og begge endene. Tvert i mot. Det som kjennetegner et demokratisk styresett er at de som styrer er utpekt av folket i frie og rettferdige valg, i åpen konkurranse om posisjoner og makt (Huntington 1991; Rasch 2000). Det innebærer at styrerne i større eller mindre grad blir et *representativt utsnitt* av befolkningen når det gjelder verdier, holdninger og meninger om hvordan politiske saker bør løses.

Videre er det *ikke* slik i et demokrati at styrerne skal opptre på egne vegne; de skal opptre på vegne av folket og bidra til å ivareta borgernes interesser heller enn sine egne. Gjennom stadig tilbakevendende valg, hvor de valgte representantene kun får et tidsavgrenset mandat etter hvert valg, sikres det at *styringen* – fra den representative elitens side – også i høy grad blir representativ. Periodiske valg innebærer at velgerne kan skifte ut ledere som ikke lever opp til forventningene (eller som bare meler sin egen kake), og slik sett kontrolleres og ansvarliggjøres politikerne. Det er i ledernes egen interesse med sikte på fornyet tillit ved neste valg å styre til borgernes – eller i alle fall egne velgergruppers – gunst.

Politiske valg i demokratier bidrar med andre ord til utvelgelse av representative ledere og til representativ styring. Slik sett er det også klart at et demokratisk styresett er et *system for maktspredning*: Den overordnede makten forblir hos velgerne – det suverene folk – men ”delegeres” mellom valgene til representanter – i praksis parlament og regjering – som opptrer på folkets vegne.

Det er mange sider ved delegasjonen av makt fra folk til valgte ledere som er problematisk, og det er utvilsomt slik at velgernes kontrollmuligheter langt fra er perfekte. I dette kapitlet skal vi begrense oss til å ta opp noen sider ved politiske valg som seleksjonsmekanisme (følgelig lar vi valgenes rolle i disiplineringen av lederskapet ligge). Er det i praksis slik at valgresultater gjenspeiler velgernes stemmegivning på en god måte? I hvilken grad er det folkeviljen som kommer til uttrykk ved valg?

Folkeviljen – en institusjonell konstruksjon

Oppbygningen av det politiske systemet varierer ulike land imellom. Selv om detaljene er forskjellige, har mange parlamentariske land – forenklet – en styringskjede som vist i figur 1 (jf. Olsen 1978; Rasch 2000; Strøm 2003). Den politiske makten utgår fra borgerne. Via en valgordning utpekes representanter til den lovgivende forsamling som opptre på vegne av borgerne. Det er tale om en form for delegasjon av autoritet. Medlemmene av parlamentet står på sin side til ansvar for borgerne, og kan skiftes ut hvert fjerde år. Neste trinn i styringskjeden er likedan: Medlemmene av parlamentet peker ut en regjering. Regjeringen står ansvarlig overfor parlamentet, og kan til enhver tid fjernes av parlamentsflertallet og erstattes med en ny; det er kjernen i parlamentarismen. Videre nyttiggjør regjeringen seg av departementene som politiske sekretariater, og regjeringen står i spissen et forvaltningsapparat som sørger for å sette de politiske beslutningene ut i livet. Det gir borgerne grunnlag for å vurdere om politikken som er iverksatt svarer til forventningene. Dette kan de i større eller mindre grad vektlegge i rollen som velgere, og vi er tilbake ved utgangspunktet.

Figur 1

I demokratier velges det politiske lederskap av dem de skal styre, men det er selvsagt mange andre måter den politiske makten i et samfunn kan erobres på: “people become leaders by reason of birth, lot, wealth, violence, cooptation, learning, appointment, or examination” (Huntington 1991: 6). Opp gjennom norsk historie har for eksempel fødsel eller arv vært et sentralt utvelgelseskriterium (monarkisk styreform), men ledere har også kommet til makten ved kupp og på andre måter (Kurrild-Klitgaard 2000).

Valgene sprer makten på et stort antall velgere – hver og en har kun én stemme og den har tilnærmet samme (marginale) betydning. Begrepet *makt* er sammensatt, men ofte vil det være dekkende å si at makt har å gjøre med aktørers evne til å sette gjennom egen vilje (jf. Weber 1971: 53; Dahl 1967). Når vi snakker om demokratiet som et system for *maktspredning*, ligger det i dette ikke en forestilling om at makten pulveriseres, men at det er lagt til rette for at velgernes “vilje” skal kunne slå igjennom – i tråd med hva det weberianske maktbegrepet tilsier. I praksis kommer “folkeviljen” til uttrykk via valgordningen som er i bruk. I moderne samfunn blir makt for en stor del nettopp “utøvet ved å bygge institusjoner, designe organisasjoner, vedta lover og regler, og fastlegge og definere roller” (Engelstad 2005: 31).¹

¹ Valg til Stortinget er regulert gjennom Grunnlov, en egen valglov og utfyllende forskrifter.

I utgangspunktet kan det virke som en svært enkel oppgave å summere velgernes oppfatninger og lokalisere velgernes vilje – folkeviljen. Helt uproblematisk trenger imidlertid dette ikke å være. La oss begynne med et tenkt eksempel. Tabell 1 viser en oversikt over oppfatningene i en velgerskare som forholder seg til tre partier eller kandidater som vi for enkelhets skyld benevner V (Venstre), S (Sentrum) og H (Høyre). Vi har gruppert velgere med identiske vurderinger av hvilket parti de synes er best og nest best sammen, og endt opp med tre velgergrupper av ulik størrelse – to store mindretallsgrupperinger og en liten gruppering. Velgeroppfatningene spriker. Men er det likevel noe enkeltparti som bedre enn de andre kan sies å være uttrykk for velgernes vilje – eller kanskje flertallets vilje?

Tabell 1. Condorcets paradoks. Det er tre grupperinger som vurderer tre alternativer (partier, kandidater) på ulik måte. Ingen av gruppene har flertall alene.

Preferanse	Gruppe I (44 prosent)	Gruppe II (16 prosent)	Gruppe III (40 prosent)
Best	V	S	H
Nest best	S	H	V
Dårligst	H	V	S

Skal vi peke ut én vinner med basis i flertallsprinsippet – som mange assosierer direkte med den demokratiske styreformen – lykkes vi ikke. I valget mellom V og S foretrekker et stort flertall V (84 mot 16 prosent), i og med at gruppene I og III begge rangerer V foran S. Men V taper stilt opp mot H (56 mot 44 prosent); det sørger et flertall som består av gruppene II og III for. Hvis vi så i neste omgang stiller H opp mot S, er det – overraskende nok – S som oppnår flertall (60 mot 40 prosent). Dermed er vi tilbake til utgangspunktet: S blir slått av V, V blir slått av H, H blir slått av S, S blir slått av V, osv. Gitt de preferansene velgerne har, er flertallet helt ubestemt. Det roterer, og det er ikke mulig å peke på noe entydig eller riktig uttrykk for flertallets vilje – eller folkeviljen.

Den kombinasjon av preferanser vi har skissert er en variant av *Condorcets paradoks* (Gehrlein 2006; Hylland 2006). Paradokset viser at det ikke alltid er mulig – ikke en gang i teorien – å komme frem til et entydig resultat ved å bruke flertallsprinsippet til å summere eller aggregere velgernes preferanser. For at paradokset skal oppstå må det være minst tre aktører og minst tre alternativer å velge mellom. Dessuten må de involverte ha ulike syn på, eller vurderinger av, alternativene. Det finnes selvsagt utallige andre måter å aggregere preferansene på enn flertallsprinsippet. Det eksisterer imidlertid ingen demokratisk (ikke-diktatorisk) aggregeringsprosedyre – valgordning, avstemningsmetode eller lignende – som garanterer et entydig resultat uansett hvilke kombinasjoner av preferanser som gjør seg gjeldende i velgerskaren (Arrow 1951; Rasch 2009). Dette innebærer at det ikke alltid er mulig å si eksakt hva folkeviljen er, eller hva summen av velgernes enkeltviljer egentlig er.

På sett og vis er det som fremstår som folkeviljen i ulike samfunn og i forskjellige situasjoner noe som i større eller mindre grad er *institusjonelt betinget*. Det er ikke preferansene som entydig bestemmer hva utfallet blir, for flere utfall eller valgresultater kan passe like godt eller like dårlig til de preferansene som foreligger. Regler og normer som gjelder hvem som kan delta, hvordan de kan delta, hvilken informasjon det skal tas hensyn til, detaljene knyttet til dagsordenen, hvordan opptelling skal foregå, osv. blir vesentlig for å forstå det konkrete uttrykk folkeviljen får i hvert tilfelle. Med den spesielle kombinasjonen av preferanser som forekommer i Condorcets paradoks, er de institusjonelle rammene *helt* bestemmende for utfallet.

I praksis løser ulike valgordninger utfordringen med summering av preferanser – eller stemmer for å være mer presis – på ulike måter. Vi skal nevne tre tilnærminger som alle er i utstrakt bruk ved parlaments- og presidentvalg rundt om i verden, og bruker preferansene i tabell 1 til å illustrere dem.

Hvis vi som en første mulighet tenker på dette som valg av én kandidat til en og bare en parlamentsplass i et valgdistrikt, kan en bestemme seg for at den som får *flest stemmer* seirer. Eksempler på dette er parlamentsvalg i Storbritannia og kongressvalg i USA (med noen få unntak), hvor det gjennomføres flertallsvalg i et stort antall enkeltkretser (pluralitetsmetoden eller "first-past-the-post"). I vårt eksempel har V flest førstepreferanser og seirer. Hadde det vært et virkelig valg det var tale om, kan det godt tenkes at en del av de 16 prosentene som antas å ha S som førstepreferanse ville tenkt at å stemme på S er ensbetydende med å kaste bort stemmen på en kandidat eller et parti som er sjanseløst. Mange av dem ville da heller velge å støtte en av de to store (eller sitte hjemme), enn å støtte noen som uansett ikke når opp. Dette forutsetter selvsagt at velgerne har noe kunnskap om andre velgeres preferanser, og det vil meningsmålinger frem mot valgdagen kunne gi.

En annen mulighet er å summere velgernes syn gjennom et flertallsvalg i to omganger, slik for eksempel presidentvalget i Frankrike gjennomføres. En ser først om noen har flertall i førstepreferanser (mer enn 50 prosent av stemmene). Er det ikke det, elimineres alle bortsett fra de to som ligger i front, og det stemmes på nytt. I vårt eksempel ville V og H gå videre til andre valgomgang, siden de to er størst og nest størst ut fra førstepreferanser. Velgerne i gruppe II vil foretrekke H når deres eget foretrukne alternativ (S) er eliminert, og H vil stikke av med seieren i andre valgomgang. Den demokratiske prosedyren er endret, og det får klare følger for valgresultatet.

Som en tredje mulighet kunne vi tenkes oss at det er mer enn én kandidat som skal velges. Hvis to eller flere skal pekes ut i et valgdistrikt – i praksis kan distriktene være fylker eller andre administrative enheter, delstater eller hele land – er det i dag vanlig å ty til en eller annen form for forholdstallsvalg (PR). Det betyr at det benyttes en valgformel som bidrar til forholdsmessighet mellom fordelingen av førstepreferanser i velgerskaren og fordelingen av kandidater eller mandater mellom partiene (se Rasch 2004 for en oversikt). Det er ikke så vanskelig å oppnå godt samsvar når mange mandater er til fordeling i samme distrikt, som i Nederland eller Israel der hele landet utgjør en stor valgkrets. Det er vanskeligere hvis for eksempel bare to eller tre kandidater skal velges, for kandidater eller mandater tildeles kun som *hele* enheter.

La oss anta at det skal velges tre stykker i vårt eksempel. Er det da slik at alle tre gruppene bør få en representant hver? Eller er det riktigere at den største grupperingen får to representanter

og det nest største en? Hva vil være det beste uttrykk for velgernes vilje? To vanlig valgformler gir ulike svar. For enkelhets skyld antar vi at det er 100 velgere som har stemt, med stemmefordelingen 44 – 16 – 40 som i tabell 1. Benyttes d’Hondts metode deles stemmetallene med *heltallene* 1, 2, 3, 4, osv., og representantplassene fordeles ut fra størrelsen på kvotientene vi får. Denne operasjonen fører til at gruppe I får den første (44/1) og tredje plassen (44/2), mens gruppe III får den andre (40/1). Gruppe II når ikke opp (for 16/1 er mindre enn 44/2). Benyttes Sainte-Laguës metode i stedet, divideres det med *oddetallene* 1, 3, 5, 7, osv. Da får gruppe I den første plassen (44/1), gruppe III får den andre plassen (40/1) og gruppe II får den tredje og siste plassen (siden 16/1 er større enn 44/3).

Begge de nevnte metodene for forholdstallsvalg er i utstrakt bruk. I Norge (Skandinavia) brukes oddetallsmetoden (Sainte-Laguë), men det første deletallet er hevet til 1,4. Det hever også terskelen for representasjon for mindre partier. Hvordan ville det gå i vårt eksempel etter en slik modifikasjon av valgformelen? Det vil føre til at gruppe I får første representant ($44/1,4 = 31,4$), gruppe III får andre representant ($40/1,4 = 28,6$) og gruppe II får tredje representant ($44/3 = 14,6$ er større enn $16/1,4 = 11,4$). Terskelen er nå for høy til at gruppe II oppnår representasjon, og valgresultatet blir det samme som i tilfellet med heltallsmetoden (d’Hondt). En vanlig begrunnelse for å ty til heltallsmetoden eller en modifisert variant av oddetallsmetoden – heller enn den mer ”matematisk rettfærdige”, rene oddetallsmetoden – er at det gir bedre styringsvilkår. Dette fordi store partier kan høste et ”styringstillegg”, og ved at terskelen heves for mindre partier hindres uoversiktlige og vanskelige styringsforhold som følge av oppflising av partisystemet. Om dette er legitime argumenter er selvsagt en egen diskusjon.

Vi har tenkt oss ett valgdistrikt med tre mandater. Det er få plasser til fordeling, og valgformelen har avgjørende betydning. Ved nasjonale parlamentsvalg vil landet som regel være delt inn i mange valgdistrikter. I Norge er det som kjent 19 av dem ved stortingsvalg. Ved sametingsvalg har det i perioden fra det første valget i 1989 til og med valget i 2005 vært tre mandater til fordeling i nesten alle distrikter, uansett velgergrunnlag (mannfallsførte). Eventuelle skjevheter i hvert valgdistrikt kan – hvis de er systematiske – gi betydelige utslag nasjonalt. Her har distriktenes gjennomsnittsstørrelse stor betydning; er den lav er skjevhetene normalt større. Likedan har det betydning om det finnes korreksjonsmekanismer som kan rette opp noen av skjevhetene en ellers ville fått. Utjevningsmandater kan sørge for det. Ved stortingsvalget i 2005 ble antallet utjevningsmandater økt fra 8 til 19 nettopp for å bedre samsvaret mellom stemmefordeling og mandatfordeling. Bruken av sperregrens er en vanlig teknikk som trekker i motsatt retning. Hos oss er det satt et krav til minst 4 prosent oppslutning på landsbasis for å være med i kampen om de 19 utjevningsmandatene. Det å krabbe over sperregrensen gir normalt en kraftig mandatgevinst.

I Norge har en rekke valgsystemer blitt benyttet (Aardal 2002). Før unionsoppløsningen i 1905 var det indirekte valg: De som kunne stemme, stemte på valgmenn. Valgmennene rundt om i landet bestemte hvem som skulle få representere distriktet på Stortinget. Direkte valg ble innført fra 1906. Landet ble delt opp i enmannskretser (kvinner fikk ikke delta før i 1913), og det ble gjennomført en særegen form for flertallsvalg i to omganger. Dersom første runde ikke resulterte i en flertallsvinner, ble det arrangert fritt omvalg. Alle som stilte i første runde – samt eventuelle nye kandidater – kunne stille i andre runde, og den med flest stemmer seiret. Valgresultatene speilet velgerskaren på nokså dårlig vis, og det siste valget med denne fremgangsmåten var i 1918. Etter dette er ulike former for forholdstallsvalg gjennomført, først med d’Hondts metode (1921-49) og deretter med modifisert Sainte-Laguë. Underveis har det vært viktige endringer i distriktsstrukturen,

og antall plasser i Stortinget har økt jevnt og trutt. Valget i 1989 var det første med utjevningsmandater.

Det er vanskelig å si hvordan et bestemt valg ville gått dersom det ble en (helt) annen valgordning enn den som faktisk ble anvendt. En av grunnene har vi allerede vært innom: Frykten for å kaste bort egen stemme på sjanseløse kandidater eller partilister er en mye mer aktuell problemstilling i noen valgsystemer enn i andre. Likedan vil politiske ledere over tid utvikle egne partier på en slik måte at de er best mulig skikket til å møte konkurransen på valgarenaen, særlig gjennom taktisk betinget samarbeid. Til tross for disse forbeholdene, kan en beregning gjort av Lundell (2008) være illustrerende. Han tar utgangspunktet i nyere valgresultater i nordiske land, herunder stortingsvalget i 2005, og beregner hva utfallet ville blitt dersom stemmegivningen ble holdt konstant, men valgsystemet endret fra forholdstallsvalg til flertallsvalg i enkeltkretser (pluralitetsmetoden eller "first-past-the-post"). Konklusjonen for Norge fremgår av tabell 2.

Første trinn ved beregning av mandatfordeling hvis flertallsvalg i enkeltkretser legges til grunn, er å bestemme en kretsinndeling. Bortsett fra de under 3 000 innbyggere, har Lundell laget valgkretser basert på kommuner (i alt 228 enkelt-distrikter inngår i beregningen). Realismen i å gjøre det på denne måten er selvsagt begrenset, men det er av underordnet betydning her. Resultatet av beregningen er en dramatisk endring av partienes representasjon; vi får et topartisystem der de to største – Ap og FrP – stikker av med så godt som alle stortingsmandatene, selv om velgernes stemmegivning og stemmefordelingen er holdt konstant. SV og Venstre ryker helt ut av Stortinget, mens Høyre bare så vidt får foten innenfor.²

Tabell 2. Antall og andel stemmer på partier som ble representert på Stortinget etter valget 2005. Fordelingen av stemmer ved valget (listevalg) er sammenlignet med en fordeling der flertallsvalg i enkeltkretser er benyttet. Kilder: Lundell (2008: 374) for siste kolonne og *Stortinget i navn og tall 2005-09* ellers.

Parti	Antall stemmer 2005	Prosent stemmer 2005	Prosent mandater Listevalg	Prosent mandater Flertallsvalg
SV	232 971	8,8	8,9	—
Ap	862 456	32,7	36,1	72,4
Sp	171 063	6,5	6,5	1,8
KrF	178 885	6,8	6,5	0,4
V	156 113	5,9	5,9	—
H	371 948	14,1	13,6	0,9
FrP	581 896	22,1	22,5	24,6
Sum	2 555 332	96,9	100,0	100,1
Ikke representert	82 931			
Valgdeltakelse	77,4 %			

² Hadde beregningen blitt foretatt i forbindelse med et tidligere valg hvor Høyre var nest største parti, er det Høyre som hadde fått gevinsten på borgerlig side.

Denne gjennomgangen har anskueliggjort at demokratiets ”teknikk” er av stor betydning. Folkeviljen som fremkommer ved valg må forstås på bakgrunn både av velgernes preferanser og de institusjonelle rammene som valget foregår innenfor. Ofte vil det være slik at selv mindre justeringer av valgordningen gir helt andre resultater. Vi skal gå litt mer i detalj når det gjelder spørsmålet om samsvar mellom stemmegivning og valgresultater, og etter et par eksempler fra andre land konsentrerer vi oss om norske parlamentsvalg.

Representative valg?

Presidentvalget i USA i år 2000 fikk et dramatisk etterspill. Gjennom flere uker fulgte en hel verden med i striden rundt opptellingen av stemmer i én av delstatene, nemlig Florida. Valgsystemet ved amerikanske presidentvalg er indirekte. Velgerne stemmer på representanter til Valgkollegiet (Electoral College), og det er den kandidaten som kaprer flertallet av de i alt 535 kollegiemedlemmene som seirer. Situasjonen var slik at de 25 medlemmene i Florida ville avgjøre hvem som ville innta presidentembetet, enten republikanernes kandidat George W. Bush eller demokratenes Al Gore. Som vi alle vet endte det med at Høyesterett bila stridighetene rundt opptellingen på en slik måte at Florida og seieren per implikasjon gikk til Bush.³ Fasiten fra valget ble til slutt at taperen av valget – Gore – sikret seg om lag 540 000 flere stemmer enn vinneren (utgjør 0,5 prosent av 105 millioner avgitte stemmer). Noe lignende hadde ikke skjedd siden Grover Cleveland tapte for Benjamin Harrison i 1888, selv om Cleveland hadde flest stemmer; ”tapende vinnere” er en meget sjelden foreteelse. Mye kan sies om den indirekte valgformen og Valgkollegiet. Men valgresultater som i 1888 og 2000 er på sett og vis en pris som av og til må betales for å opprettholde en føderal grunnstruktur der mindre stater overrepresenteres. Ved 2000-valget vant Bush valget i langt flere delstater enn Gore. Bush sikret seg mange stater med liten befolkning, men Gore vant store stater i øst (som New York) og vest (som California) med klar margin – og dette la grunnlaget for et velgerflertall i hans favør.

Mange fryktet at valgproblemene både ville svekke Høyesteretts og den nyvalgte presidentens anseelse og legitimitet. Empiriske analyser viser at så ikke skjedde, til tross for at enkelte brukte svært sterke ord om tildragelsene (se for eksempel Gibson et al. 2003).

Valget i 2000 er et unntak fra det en vanligvis ser i USA. Går vi til britiske underhusvalg, er det typisk at flertallsvalgene i enkeltkretser *fabrikkerer* et flertall som ikke finnes i velgerskaren. Faktisk har ikke noe parti hatt halvdel av folket i ryggen siden 1935, selv om regjeringspartiet ofte har hatt overveldende flertall i Underhuset. I 1983 sikret Margaret Thatcher seg over 60 prosent av mandatene med bare 42 prosent av stemmene (som igjen utgjorde 30 prosent av hele elektoratet); i 1997 oppnådde Tony Blair et bekvemt flertall på 63 prosent med 43 prosent av stemmene. Men også

³ Høyesterett var delt 5 mot 4 i saken *Bush vs. Gore*, og flertallet la til grunn at ”Amendment XIV to the US Constitution, guaranteeing ’equal protection of the law’, forbade recounts that could not be conducted in effectively similar fashion” (Shafer 2002: 513). I vide kretser ble avgjørelsen betraktet som en politisk håndsrekning til Bush. Posner (2001) og Dershowitz (2001) belyser høyesterettsdommen fra motsatte synsvinkler (som titlene på bøkene antyder).

”tapende vinnere” forekommer. I 1951 tapte Labour selv om de hadde flere stemmer enn de konservative, og i 1974 skjedde det omvendte – de konservative ble størst blant velgerne, men Labour størst i Underhuset.

Valget i de palestinske områdene i januar 2006 er et annet eksempel på at forbindelsen mellom velgerpreferanser og valgutfall ikke alltid er så tett, og i dette tilfellet er det liten tvil om at valgfallet – og den omfordeling av makt mellom politiske hovedkrefter som det innebar – har hatt stor betydning for senere begivenheter. Det ble brukt et sammensatt valgsystem, der den ene halvparten av de 132 plassene i den lovgivende forsamlingen (rådet) ble fordelt forholdsmessig på nasjonalt nivå, mens den andre halvparten ble fordelt i 16 distrikter av ulik størrelse. Hamas ble størst med 44 prosent av stemmene, et hestehode foran Fatah med 41 prosent. De øvrige 15 prosent fordelte seg på en rekke grupperinger (Shikaki 2006: 118; jf. Zweiri 2006). Dette ga Hamas et stort flertall med 74 mandater (56 prosent) mot bare 45 mandater (34 prosent) til Fatah. Oversettelsen fra stemmer til mandater var med andre ord svært disproporsjonal, med et Hamas-flertall som ble fabrikkert av valgordningen.

Valganalyser har vist at det var forhold i valgdistriktene (i alt 11 på Vestbredden og 5 i Gaza) som bidro til å forstørre den marginale forskjellen i stemmer mellom Hamas og Fatah på landsbasis: Hamas opptrådte svært disiplinert og sørget for at egne kandidater aldri kjempet mot hverandre. Fatah – som er en mer sammensatt bevegelse – klarte ikke å opptre like disiplinert, og i mange distrikter gikk de på ”unødvendige” tap fordi for mange kandidater stilte og splittet egne velgere. Beregninger Shikaki (2006) har foretatt tyder på at med et mer disiplinert Fatah kunne hele 16 mandater ha skiftet fra Hamas til Fatah, og flertallet tippet i Fatahs favør. Rent valgteknisk er det som å gå fra vondt til verre, men historien ville nok ha sett noe annerledes ut dersom det var Fatah som hadde seiret i 2006. Kanskje er dette også et eksempel på at den i utgangspunktet dominerende parten (Fatah) bidrar til å designe en valgordning som skal videreføre maktstillingen, men ”manipulasjonen” slår tilbake og rammer en selv med full tyngde.

Vi har sett på eksempler hvor samsvaret mellom stemmer og mandater er problematisk. Kan vi finne lignende problemer ved norske valg? Rommetvedt (1994) gjennomgår valgene 1965-89 nettopp med det for øye å se om velgerflertallet samsvarer med stortingsflertallet. I de syv valgene som analyseres er det manglende samsvar som preger bildet: I fem av valgene – det blir 71 prosent – er det sosialistisk velgerflertall og borgerlig stortingsflertall, eller omvendt. Bare i to av valgene blir flertallet i Stortinget slik det er blant velgerne! Det er ikke så vanskelig å si seg enig når forfatteren kommenterer: ”At dette forholdet ikke har skapt mer opphetet debatt om valgordningen, er egnet til å skape forundring.” (Rommetvedt 1994: 106.)

Her skal vi utvide antallet valg, og dessuten legge en litt annerledes beregningsmåte til grunn. Vi inkluderer *ikke* stemmer på partier eller lister som står uten representasjon på Stortinget etter valget. Det vi særlig er opptatt av er om det finnes et flertall på Stortinget som har fått færre stemmer enn de som er i opposisjon. Tabell 3 gir oversikt over alle valgene fra og med 1949. Ved de første tre valgene oppnår Arbeiderpartiet rent flertall, men det er fabrikkert i den forstand at det ikke har noe motstykke i et flertall i velgerskaren. I 1949 fikk de fire borgerlige partiene i opposisjon en klart større andel av stemmene enn partiet som dannet flertallsregjering. Også i 1953 og 1957 var regjeringsflertallet til Arbeiderpartiet fabrikkert og basert på et styringstillegg. Men sammen med NKP – som også ble representert ved begge valgene – hadde venstresiden større oppslutning blant

velgerne enn de borgerlige. I 1961 røk Arbeiderpartiets flertall, men partiet hadde flertall sammen med det nye Sosialistisk Folkeparti som kom på vippen. Faktisk er det mulig å si at det ble skapt stortingsflertall uten korresponderende velgerflertall i hele perioden frem til 1977-valget, og så igjen i 1985 og 2005; det er 2/3 av valgene som inngår i tabellen.

Videre forekommer det totalt fire valg der de som utgjør stortingsflertallet har et svakere velgergrunnlag enn mindretallet som utgjør opposisjonen (1949, 1973, 1977 og 2005). Seierherrene i disse valgene er vår variant av "tapende vinnere". I alle fire tilfellene har skjevhetene slått ut i favør av venstresiden. I 2005 var det vel 22 000 flere velgere som støttet de fire borgerlige partiene på Stortinget enn som støttet de rødgrønne flertallspartiene – det utgjør 0,8 prosent av de avgitte stemmene (en høyere andel enn ved 2000-valget i USA).⁴ Utfall som dette er utvilsomt problematiske i et demokratisk perspektiv, selv om det som vi har sett ikke er enkle og utvetydige måter å oversette stemmer til mandater på.

Figur 2

La oss til slutt i dette avsnittet belyse forholdsmessigheten ved norske valg på en litt annen måte. Hvor store avvik har det vært mellom partienes stemme- og mandatandeler i et lengre perspektiv? Har størrelsen på avviket endret seg etter hvert som valgordningene har skiftet? Figur 2 viser samlet avvik ved hvert valg fra 1906 (Loosemore-Hanby indekstallet for et valg fremkommer ved å summere alle avvik (absoluttverdier) og dele på to). Tallet for avvik er lett å beregne og lett å tolke, men det finnes andre mål som ut fra teoretiske betraktninger kan være mer dekkende. Ved perfekt proporsjonalitet blir (Loosemore-Hanby) indeksverdien 0, og den øvre grensen er 100; samsvaret er dårligere jo høyere verdien er. Det er betydelig variasjon i tidsrommet som dekkes. Langtidstendensen i figuren er bedret samsvar mellom velgeroppslutning og stortingsmandater etter hvert som nye valgordninger etableres. Særlig dårlig var samsvaret i tiden med flertallsvalg. I 1915 var avviket fra full proporsjonalitet på hele 28 prosent. Ut fra denne måten å betrakte valg på, har det aldri forekommet en mer "rettferdig" fordeling av stortingsmandatene på de konkurrerende partiene enn i 1930. Ved dette valget ble d'Hondts metode brukt, som er en metode som har en tendens til å favorisere store partier. Det største partiet oppnådde bare 31 prosent ved dette valget (Arbeiderpartiet), og de øvrige partiene kunne nøytralisere det meste av styringstillegget ved å inngå listesamarbeid utvalgte steder som mottrekk (Rasch 2004: 49). Det synes videre å være et mønster i figuren at samsvaret mellom stemme- og mandatfordeling bedres etter hver eneste av de grunnleggende valgreformene som har vært. Mer rettferdig fordeling av mandatene har gjerne også vært blant motivene for reformene. Men det er samtidig en tendens til at det bygger seg opp ny disproporsjonalitet når valgordningen har fått virke noen valg. Endelig kan vi trekke forbindelsen tilbake til valgene med "tapende vinnere", det vil si valgene 1949, 1973, 1977 og 2005. Her finner vi de tre mest disproporsjonale valgene etter 2. verdenskrig (1949, 1977, 1973), og – overraskende nok – det mest proporsjonale valgresultatet i perioden (2005).

Generelt må proporsjonaliteten i dag sies å være relativt høy – både i historisk og internasjonalt perspektiv. Hvordan er det da mulig at det har forekommet flere tilfeller med

⁴ Er 22 000 velgere mye? Det er altså under 1 prosent av stemmene som ble avgitt. Samtidig utgjør denne differansen nesten dobbelt så mange velgere som i hele Sametingets valgmannstall i 2005 (det var 12 538 samer med stemmerett).

stortingsflertall som får færre stemmer enn det opposisjonen i samme forsamling gjør? En del av svaret for valget i 2005 er å finne i distriktsstrukturen. En hypotese er at innføring av en arealfaktor i valgordningen ved fordeling av mandater på fylkene (valgdistriktene), ga opphav til en skjevhet i valgfallet som utjevningsmandatene ikke fullt ut klarte å rette opp. En annen del av svaret, som bare delvis har sammenheng med det første, er styringstillegget som fortsatt gjør seg gjeldende for store partier, og som begünstiget Arbeiderpartiet i 2005 (jf. tallene i tabell 2). Ved valgene i 1949, 1973 og 1977 høstet Arbeiderpartiet styringstillegg på henholdsvis 11, 5 og 7 prosent.

Avslutning

I demokratier er de som styrer utpekt av folket i frie og rettferdige valg, i åpen konkurranse om posisjoner og makt. Aldri har det vært flere stater som gjennomfører demokratiske valg enn i dag, og en større del av verdens befolkning velger sine ledere enn noen gang tidligere i historien. I et demokrati utgår den politiske makten fra folket i valg, og styreformen er slik sett kjennetegnet av en maktspredning – hver person én stemme. Gjennom valgene uttrykker velgerne sin vilje, og styreformen rommer muligheten for så vel representative ledere som representativ styring.

Går vi nærmere inn på relasjonen mellom velgere og valgte, mellom stemmer og valgresultater, oppstår imidlertid en rekke vanskeligheter. Det er vanskelig i det hele tatt å snakke om folkeviljen og flertallets vilje i dypere forstand. Hvilke institusjonelle rammer valgene foregår innenfor er helt avgjørende for valgfallet, og det kan gis (svært) mange eksempler på at valgresultater har løs eller uklar kobling til velgernes oppfatninger. Og de samme velgeroppfatningene kan gi seg dramatisk ulike utslag selv ved mindre justeringer i valgsystemet. Måten valg gjennomføres på har politiske konsekvenser, og noen av dem er behandlet i dette kapitlet. Valgsystemer er utvilsomt politikk, men det er en del av politikken som ikke alltid ligger klart i dagen.

Hvordan bør samfunn styres? Stadig færre er i tvil om at demokrati er svaret. Makten bør ligge hos folket; samfunnsstyringen bør hvile på et folkelig mandat. Hva dette vil si i praksis er ikke nødvendigvis så opplagt. Folkeviljen er langt på vei hva vi gjør den til rent institusjonelt.

Litteratur

- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley. Revidert utgave 1963 (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, Robert 1967. *Moderne politisk analyse*. Oslo: J.W. Cappelen.
- Dershowitz, Alan M. 2001. *Supreme Injustice: How the High Court Hijacked Election 2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, Anthony 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Engelstad, Fredrik 2005. *Hva er makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gehrlein, William V. 2006. *Condorcet's Paradox*. Berlin: Springer.
- Gibson, James L., Gregory A. Caldeira og Lester Kenyatta Spence 2003. The Supreme Court and the US Presidential Election of 2000: Wounds, Self-Inflicted or Otherwise? *British Journal of Political Science* 33: 535-556.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Hylland, Aanund 2006. The Condorcet Paradox in Theory and Practice. I: Jon Elster, Olav Gjelsvik, Aanund Hylland og Karl Ove Moene (red.). *Understanding Choice, Explaining Behavior. Essays in Honour of Ole-Jørgen Skog*. Oslo: Oslo Academic Press.
- Katz, Richard S. 2001. The 2000 Presidential Election: A Perverse Outcome? *Representation* 38: 141-149.
- Kurrild-Klitgaard, Peter 2000. The constitutional economics of autocratic succession. *Public Choice* 103: 63-84.
- Lundell, Krister 2008. Electoral Reform and Party System Change: An Analysis of Nordic Elections with Two Different Electoral Systems. *Scandinavian Political Studies* 31: 363-383.
- Olsen, Johan P. 1978. Folkestyre, byråkrati og korporativisme. Skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. I: Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Posner, Richard A. 2001. *Breaking Deadlock. The 2000 Election, the Constitution, and the Courts*. Princeton: Princeton University Press.
- Rasch, Bjørn Erik 2000. *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik 2004. *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rasch, Bjørn Erik 2004b. Valg og demokrati. I: Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.). *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rasch, Bjørn Erik 2009. *Kollektive beslutninger*. Kommer. Oslo: Universitetsforlaget.

Rommetvedt, Hilmar 1994. Politisk representasjon – fra nominasjon til iverksetting. I: Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red.). *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Shafer, Byron 2002. The US elections, November 2000. *Electoral studies* 21: 511-519.

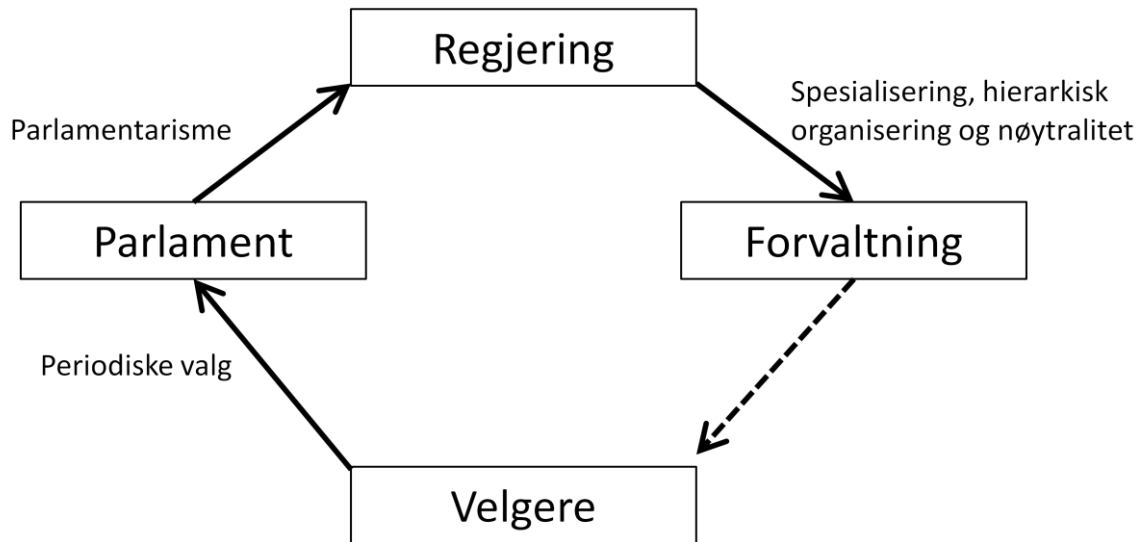
Shikaki, Khalil 2006. Sweeping Victory, Uncertain Mandate. *Journal of Democracy* 17: 116-130.

Strøm, Kaare 2003. Parliamentary Democracy and Delegation. I: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

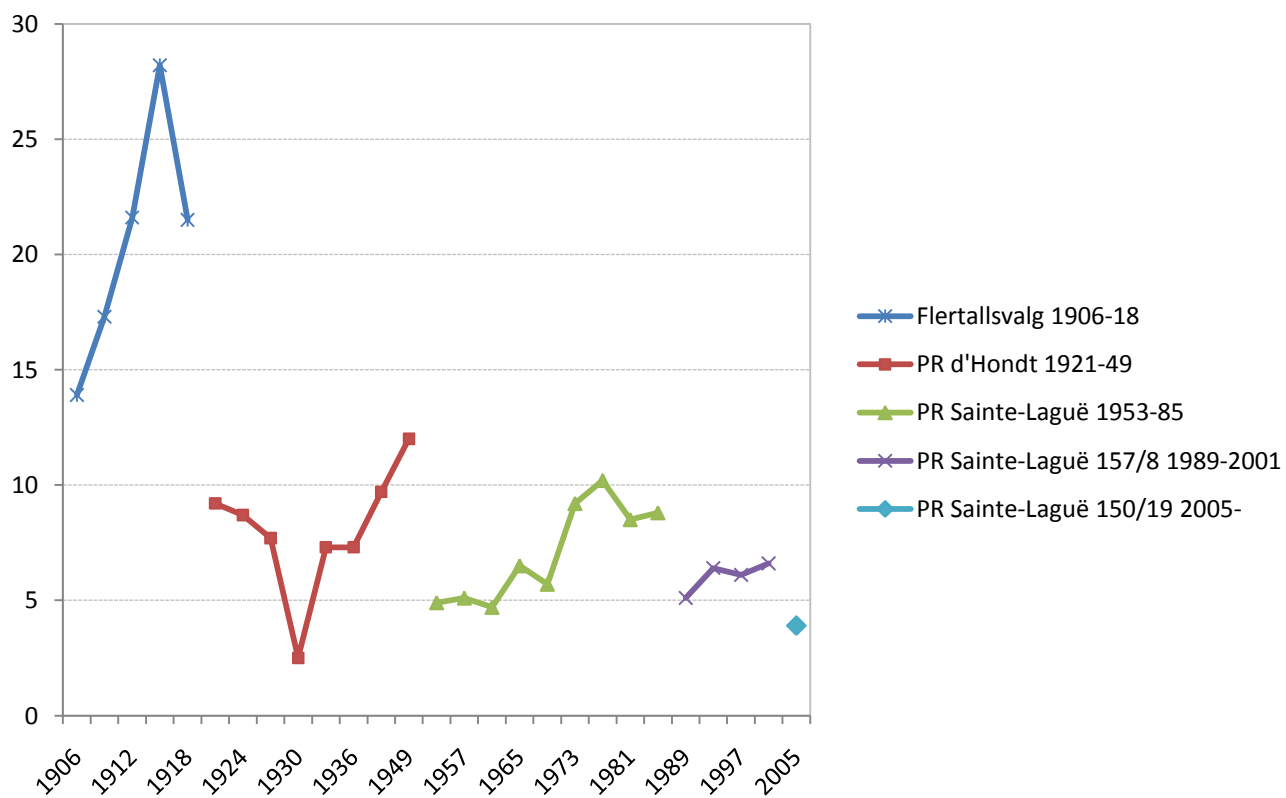
Weber, Max 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Zweiri, Mahjoob 2006. The Hamas Victory: Shifting Sands or Major Earthquake? *Third World Quarterly* 27: 675-687.

Aardal, Bernt 2002. Electoral Systems in Norway. I: Bernard Grofman og Arnd Lijphart (red.). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.



Figur 1. En enkel parlamentarisk styringskjede hvor de heltrukne pilene viser delegasjon av makt eller autoritet (mens ansvarsrelasjoner går motsatt vei). Noen av de relevante, regulerende prinsippene er nevnt. Hovedfokus i kapitlet er relasjonen mellom velgere og valgte. (Jf. Olsen 1978: 24; Strøm 2003: 65.)



Figur 2. Graden av representativitet ved stortingsvalg under ulike valgordninger 1906-2005. Samlet avvik fra full proporsjonalitet ved hvert valg (Loosemore-Hanby indeksen). Kilder: Aardal 2002 og *Stortinget i navn og tall*.

Tabell 3. Andel stemmer bak partiblokker på Stortinget etter valgene 1949-2005 (partier som ikke har oppnådd representasjon er utelatt fra beregningen). Tallene er uthevet i de tilfellene der stortingsflertallet hadde mindre oppslutning ved valget enn opposisjonspartiene på Stortinget. Kilde: *Stortinget i navn og tall*, div. utgaver, og www.stortinget.no.

Valgår	Stemmeandel sosialistiske stortingspartier	Stemmeandel ikke-sosialistiske stortingspartier	Stortingsflertall (statsminister etter valget i flertalls- [F] eller mindretallsregjering [M])	
1949	45,6	48,0	<i>Arbeiderpartiflertall</i> (Gerhardsen, F)	
1953	51,8 ¹⁾	48,2	Arbeiderpartiflertall (Torp, F)	
1957	51,7 ²⁾	48,1	Arbeiderpartiflertall (Gerhardsen, F)	
1961	49,2	47,8	Sosialistisk (Gerhardsen, M)	
1965	49,1	49,5	Ikke-sosialistisk (Borten, F)	
1969	46,4	49,8	Ikke-sosialistisk (Borten, F)	
1973	47,0	52,6	<i>Sosialistisk</i> (Bratteli, M)	
1977	47,4	51,3	<i>Sosialistisk</i> (Nordli, M)	
1981	42,1	56,1	Ikke-sosialistisk (Willoch, M)	
1985	46,3	49,0	Ikke-sosialistisk (Willoch, M)	
1989	44,4	50,2	Ikke-sosialistisk (Syse, M)	
	SV, Ap	Sp, KrF, V	H, FrP	
1993	44,8 ³⁾	28,2	23,3	Ikke-sosialistisk (Brundtland, M)
1997	41,0	26,1	29,6	Ikke-sosialistisk (Bondevik, M)
	SV, Ap, Sp	KrF, V, H, FrP		
2001	42,4	52,1		Ikke-sosialistisk (Bondevik, M)
2005	48,0	48,9		<i>Rød-grønt</i> (Stoltenberg, F)

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

²⁾ Tallet inkluderer Norges Kommunistiske Parti med 3,4 prosent (1 stortingsmandat). Arbeiderpartiet fikk flertall alene med 48,3 prosent av stemmene.

³⁾ I tillegg fikk RV 1,1 prosent av stemmene og ett stortingsmandat.