

UiO : **Det juridiske fakultet**

Hvem skriver lovene?

En analyse av hvordan Stortinget bruker sin innflytelse på lovgivningen.

Kandidatnummer: 573.

Leveringsfrist: 18.5.2021, kl: 1200.

Antall ord: 17828.



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema for oppgaven	1
1.2	Metodiske veivalg	3
2	LOVGIVNINGSPROSESSEN	4
2.1	Stortingets lovgivende virksomhet.....	4
2.1.1	Stortingsforhandlinger	7
2.1.2	Komitebehandling	8
2.1.3	Stortingsmelding.....	9
2.2	Regjeringen og forvaltningens lovgivende virksomhet	11
2.2.1	Lovproposisjon	12
2.2.2	Lovutvalg.....	14
2.3	Oppsummering	15
3	STORTINGETS INNFLYTELSE I PRAKSIS.....	16
3.1	Bakgrunn for undersøkelsen	16
3.2	Metodiske avklaringer.....	18
3.2.1	Kategorisering av lovendringer	18
3.2.2	Kategorisering av lovgivningsinitiativ	19
3.2.3	Øvrige bemerkninger	21
3.3	Initiativ til lovgivning	22
3.3.1	Hvilken type lovgivning tok Stortinget initiativ til?.....	24
3.3.2	Representantforslag	28
3.4	Endringer i lovforslag fra regjeringen.....	28
3.5	Avviste lovsaker.....	31
3.6	Hvilke saker rørte ikke Stortinget?	31
3.7	Betydning av forberedelsesmetode	34
3.8	Når aktiveres Stortinget?.....	36
3.9	Oppsummering.....	38
4	STORTINGETS INNFLYTELSE EKSEMPLIFISERT MED SENTRALBANKLOVEN	38
4.1	Bakgrunn for lovforslaget	39
4.1.1	Historisk bakteppe	39
4.1.2	Sentralbanklovutvalget og NOU 2017: 13	40
4.2	Stortingets behandling.....	41

4.2.1	Meldt. St. 7 (2018-2019)	41
4.2.2	Prop. 97 L (2018-2019)	43
4.3	Intervju med medlemmer av finanskomiteen.....	45
4.4	Stortingets behandling av sentralbankloven oppsummert	45
4.5	Nærmere om stortingskomiteenes arbeid med merknader.....	47
5	KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....	49
6	LITTERATURLISTE	52
6.1	Litteratur.....	52
6.1.1	Faglitteratur	52
6.1.2	Nettsider og veiledere	53
6.1.3	Avisartikler	54
6.2	Lover og forskrifter	55
6.3	Lovvedtak.....	58
6.4	Forarbeider	61
6.4.1	NOU-er	61
6.4.2	Proposisjoner	62
6.4.3	Innstillinger til Stortinget.....	64
6.4.4	Andre stortingsdokumenter	69
6.5	Rettspraksis	70
6.6	Vedlegg 1: Datagrunnlag	71
6.7	Vedlegg 2: Intervjuskjema	90

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Formålet med denne oppgaven er å vurdere hvordan Stortinget bruker sin innflytelse på lovgivningen. En hypotese i arbeidet har vært at Stortinget først og fremst øver passiv innflytelse på lovprosesser, men kan aktiveres av store ideologiske eller prinsipielle spørsmål.

Stortingets lovgivende myndighet springer ut fra Grunnloven § 49 første ledd, som lyder: «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget». Selv om Grunnloven ikke beskriver detaljert hvordan lovgivningsmyndigheten skal utøves, er bestemmelsen utformet på en måte som etterlater liten tvil om hvor den lovgivende makten ligger.

Hvordan Stortinget utøver sin lovgivende virksomhet er et lite studert tema. Backer har skrevet utførlig om hvordan loven blir til¹ og diskutert ulike sider av Stortingets innflytelse i lovprosesser,² men ikke foretatt systematiske undersøkelser av hvordan Stortinget bruker sin innflytelse i lovsaker. Stordrange undersøkte i 1988 Stortingets innflytelse på lovsaker, behandlet av sosialkomiteen og justiskomiteen, gjennom fire år.³ Aubert har tidligere undersøkt hvor initiativet til lovgivningen kom fra, for stortingssesjonene fra 1959 til 1963.⁴ Bergo har på sin side vist hvordan lovforberedelsene brukes som sentral rettskilde i Høyesterett.⁵ Studiene som er gjort om Stortingets lovgivningsvirksomhet er med andre ord lite omfattende og mye kan tenkes å være utdatert. Tiden er derfor inne for en ny analyse av Stortingets innflytelse på lovene de vedtar.

Å studere lovgivningsprosesser er viktig fordi lovverket regulerer grunnleggende kjøreregler i samfunnet. Å forstå hvordan disse prosessene skjer og hvem som har makt til å påvirke dem, er derfor en viktig del av å forstå samfunnet vi lever i. Jurister har mye å bidra med i slik forskning fordi rettsvitenskapen gir gode forutsetninger for å analysere lovforarbeidene og deres funksjon som rettskilder. På den måten kan jurister bidra til å se lovforberedelsene og rettssystemet i sammenheng.

¹ Backer (2013).

² Backer (2011).

³ Stordrange (1988). Stordrange vurderte innflytelse målt ved initiativ til lovgivning og endringer under behandlingen av lovproposisjonene.

⁴ Aubert (1968).

⁵ Bergo (1999).

Gjennomgangen i kapittel 3 og intervjuene i kapittel 4 peker i retning av at Stortinget verken har ressurser, kompetanse eller kapasitet til å gå dypt inn i komplekse lovprosesser, men i stor grad er prisgitt forslagene som fremmes av regjeringen. Mye tyder på at Stortinget heller ikke synes dette er deres rolle. I forbindelse med en stor reform på vårparten 2021 uttalte for eksempel en fremtredende politiker i helse- og omsorgskomiteen at:

«Hvis stortingsrepresentantene sitter og skriver paragrafene selv, kan språket bli upresist. Det kan få utilsiktede konsekvenser hvor man ikke tar høyde for problematiske sider ved lovendringene. Så er spørsmålet om man legger opp til store endringer uten at man har hatt høringer som fanger opp ulike syn og hva som kan være motforestillingerene.»⁶

Det kan finnes flere politiske grunner til å si forslog gjennom byråkratiet, og det er heller ikke et dårlig instinkt å ønske lovforslag godt utredet. Stortingets egen praksis tyder på at situasjonen over er et realistisk uttrykk for arbeidsdelingen mellom Storting og regjering. Uttalelsen kan imidlertid også leses som et uttrykk for Stortingets egen rolleforståelse. Våre folkevalgte synes rett og slett ikke det er deres oppgave å skrive lover.

For å tilnærme meg problemstillingen i oppgaven vil jeg, i kapittel 2, starte med å redegjøre for lovgivningsprosessen. Der vil jeg vise hvordan arbeidsdelingen mellom Stortinget og regjeringen er et sentralt trekk ved den norske lovgivningsmodellen. Kapitlet er derfor et nyttig bakteppe å kunne vurdere den tette sammenhengen mellom lovgivningsprosessen og selve lovverket, og hvilke implikasjoner det har for Stortingets innflytelse.

I kapittel 3 vil jeg undersøke ulike mål for Stortingets innflytelse i lovsaker. Det gjør jeg ved å gå gjennom alle lovvedtakene i stortingssesjonene 2013-2014 og 2018-2019. Der vil jeg se på hvilken innflytelse Stortinget har på de ulike prosessene, målt ved initiativer til lovgivning, endringer i lovtekst og avvísninger av lovsaker.

I kapittel 4 analyserer jeg Stortingets innflytelse gjennom et nærmere blikk på prosessen som ledet frem til den nye sentralbankloven i 2019, og gjennom intervjuer med stortingsrepresentanter. I kapittel 4 undersøker jeg også stortingskomiteenes arbeid med merknader i et utvalg saker.

Til sammen vil dette bidra til å belyse hvordan Stortinget bruker sin innflytelse på lovgivningen, og vise hvordan dette henger sammen med den norske lovgivningsmodellen.

⁶ Haakonsen og Fjellanger (2021).

1.2 Metodiske veivalg

Utgangspunktet for denne oppgaven var å følge prosessen som endte med at Stortinget vedtok sentralbankloven i 2019 og særlig bestemmelsen om regjeringens instruksjonsrett i § 1-4 andre ledd. Planen var å basere meg på stortingsdokumenter, departementspublikasjoner og intervjuer med utvalgte stortingsrepresentanter for å analysere lovprosessen. Underveis i arbeidet med denne oppgaven har jeg imidlertid sett behov for å utvide tilnærmingen med en kvantitativ analyse for å kunne vurdere Stortingets innflytelse på flere måter. Samlet sett gir disse metodene et bilde av Stortingets rolle i lovgivningsprosesser gjennom flere informasjonskilder og fra flere synsvinkler.

Gjennomgangen av stortingssesjonene i kapittel 3 gjør det mulig å identifisere enkelte mønstre og se dem opp mot tidlige undersøkelser og teori på området. Det positive med en slik metode er at det er mulig å tallfeste og kategorisere enkelte funn. På den andre siden er det langt fra alt en slik opptelling fanger opp. Utdypende vurderinger av utvalget og metoden jeg har brukt for kategorisering vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 3.

Sentralbankloven og § 1-4 andre ledd er valgt som utgangspunkt i kapittel 4 av flere grunner. For det første er det en nylig vedtatt lov. De relevante prosessene og informasjonskildene kan derfor være lettere tilgjengelig, blant annet ved at de som var med på å vedta loven fortsatt sitter på Stortinget.

For det andre har bestemmelsen fått et til dels høylytt politisk og medialt etterspill fordi ansettelsen av ny daglig leder i Norges Bank Investment Management på vårparten i 2020 aktualiserte spørsmålet om hvor langt regjeringen kan instruere sentralbanken.⁷ Det store politiske engasjementet rundt saken viste at bestemmelsen rommer prinsipielle spørsmål for flere partier. Det har derfor vært interessant å undersøke hvordan partiene forvaltet sine prinsipielle tilnærminger til spørsmålet i selve lovprosessen.

For det tredje utgjør bestemmelsen en interessant mellomposisjon blant den typen lovvedtak Stortinget fatter. Bestemmelsen er prinsipielt viktig og regulerer grunnleggende kjøreregler mellom statsmyndighetene og sentralbanken. Samtidig er det en bestemmelse med et komplisert bakteppe i både juridisk og politisk forstand. Å se nærmere på behandlingen av denne bestemmelsen kan derfor være slags temperaturmåling på hvordan Stortinget forholder seg til andre lovgivningsspørsmål av samme type.

⁷ Haugan (2020).

Intervjudelen i kapittel 4 består av et utvalg stortingsrepresentanter som intervjues om en lovprosess de selv har deltatt i.⁸ Intervjuobjektene er valgt med utgangspunkt i at de skulle representere politisk bredde, samt både posisjon og opposisjon.

Politisk bredde har vært viktig for å avdekke mulige motsetninger og se om det påvirker måten de aktuelle representantene forvalter sin makt på. Selv om jeg har lyktes med både politisk bredde og representanter fra posisjon så vel som opposisjon, er utvalget også preget av tilfeldigheter. For eksempel lyktes jeg ikke med å få representanter fra Rødt, Høyre eller Senterpartiet til å stille til intervju.

Det kan være perspektiver og arbeidsmåter som ikke kommer frem gjennom disse intervjuene, men som kunne blitt belyst med et større utvalg. Intervjuene dreier seg også om en prosess som er noe tilbake i tid og handler om en sak som har vært omtalt i mediene etter at lovforslaget ble behandlet. En viss grad av etterrasjonalisering og selektiv eller begrenset hukommelse vil derfor kunne forekomme. Nærheten i tid kan også bidra til at representantene føler seg mindre frie i sine besvarelser enn de ville gjort dersom var ferdige på Stortinget.

For å veie opp for disse svakhetene har jeg valgt å vurdere informasjon fra stortingsrepresentantene opp mot formelle, historiske kilder som komitemerknader, referater fra debatter i Stortinget, departementspublikasjoner mm.

Selv om de ulike metodene i denne oppgaven har sine svakheter, er det et viktig poeng at det ikke er de samme svakhetene. Tvert imot har målet vært at de ulike fremgangsmåtene vil nyansere og utfylle hverandre.

2 Lovgivningsprosessen

2.1 Stortingets lovgivende virksomhet

Stortingets grunnlag for å kunne vedta og forandre lover springer ut fra Grunnloven. Nærmere bestemt presiserer Grunnloven § 49 at «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget». Bestemmelsen kan forstås som Grunnlovens kodifisering av folkesuverenitetsprinsippet.

Grunnloven §§ 76–79 gir et formelt rammeverk for lovgivningsprosessen. Videre gir Stortingets forretningsorden ytterligere retningslinjer for hvilke prosedyrer som gjelder i lovsaker.

⁸ Se vedlegg 2 til litteraturlisten for intervjueskjemaet.

Stortingets forretningsorden § 39 bokstav b, jf. § 22, slår fast at de fleste større saker skal komitebehandles, og lovforslag har særlige behandlingsprosedyrer knyttet til seg, jf. Grunnloven § 76 andre ledd og Stortingets forretningsorden § 42.

Dette formelle rammeverket regulerer først og fremst den rent tekniske lovbehandlingen. Likevel er Grunnloven § 76 første ledd, avgjørende for å forstå den norske lovgivningsprosessen. Bestemmelsen sier at «Enhver lov skal først foreslås på Stortinget enten av dets egne medlemmer eller av regjeringen ved en statsråd.»

Formuleringen er først og fremst et uttrykk for at Norge har en parlamentarisk styreform. Samtidig nyanserer bestemmelsen programformuleringen i Grunnloven § 49. Bergo mener at utformingen av Grunnloven § 76 gjemmer en hel politisk kultur siden bestemmelsen snakker om forslag til lover, men bare sier hvordan Stortinget skal behandle disse.⁹ En kan imidlertid også snu på Bergos poeng og si at Grunnloven eksplisitt gir regjeringen rettigheter i lovgivningsprosessen. Bestemmelsen åpner i hvert fall opp for en arbeidsdeling mellom Stortinget og regjeringen og forvaltningen i lovforberedelsene. Ser en på de fire klassiske forarbeidene¹⁰ NOU, lovproposisjon, komiteinnstilling og stortingsforhandlinger er disse fordelt mellom Stortinget og regjeringsapparatet.

For å kunne vurdere hvordan Stortinget benytter sin innflytelse på lovprosesser er det nødvendig å etablere hvorfor forarbeidene har vekt og hvordan de forholder seg til hverandre.

Kort sagt kan man ikke snakke om noe skarpt skille mellom lovteksten og lovforberedelsene i Norge. Altså har forberedelsene selvstendig vekt som rettskilde. Bergo kan vise til mer enn 1600 tilfeller der Høyesterett løste retts-, fakta- eller skjønsspørsmål med referanse til de klassiske forarbeidene fra 1967-1999.¹¹

Bakteppet for at lovteksten og lovforberedelsene glir inn i hverandre er den norske rettskulturen. Delvis er norsk rettskultur en del av en nordisk rettstradisjon, men den er også en hybrid mellom civil law-tradisjonen på det europeiske fastlandet og enkelte elementer som kan lenkes til common law-tradisjonen.¹² Et særlig viktig trekk er at den norske juridiske metoden baserer seg på en realistisk og pragmatisk tilnærming.¹³

⁹ Bergo (1999) s. 19.

¹⁰ Bergo (1999) s. 53.

¹¹ Bergo (1999) s. 29 og 90-95.

¹² Kjølstad (2020) s. 142-143.

¹³ Ibid.

Denne pragmatiske rettstradisjonen med rom for fortolkning gjør også at Norge har behov for en mindre spesifikk lovgivning enn andre land. Enkelte undersøkelser viser at Norge har kortere lovtekster enn England og vesentlig kortere enn USA. Undersøkelsene er rettet mot enkeltlover og bestemte lovområder, men gir trolig uttrykk for et generelt trekk ved landenes lovgivning.¹⁴ Der Norge bruker i overkant av 130 000 ord i vår forurensningslovgivning,¹⁵ bruker Storbritannia nært på 170 000 mens amerikanerne er oppe nesten i 2,4 millioner ord.

Dette bakteppet gir domstolene og forvaltningen i Norge et spillerom som er viktig å ha med seg for å forstå betydningen av lovenes forarbeider. Spørsmålet er ikke minst viktig fordi utviklingen går i retning av lengre og tyngre forarbeider. Mens det i 1965 ble produsert 59 sider med forarbeider per lov lå tallet på 125 sider per lov i 2005. Videre ble det produsert om lag 10 000 sider med forarbeider i løpet av det første tiåret på 2000-tallet.¹⁶

Forarbeidene har med andre ord ikke bare en sterk stilling som rettskilde for Høyesterett. De blir også mer omfattende. Det er en utvikling som gir domstolene et større rettskildemateriale å ta stilling til, og politikerne en større saksmengde å forholde seg til i sin lovbehandling.

Selv om det ligger på siden av denne oppgaven, vil jeg peke på at kombinasjonen av norsk rettspragmatisme, utstrakt forarbeidsbruk og anerkjennelsen av reelle hensyn som rettskilde, tidvis kan bidra til at rettskildene blir krevende å skille fra hverandre i rettslig argumentasjon.

Det kan også stilles spørsmål ved forarbeidsbruken i norsk rett. For det første kan vektleggingen av forarbeider gå på bekostning av kvaliteten på lovteksten fordi lovgiverne vet at de uansett kan tillegge loven motiver og tolkningsmomenter på andre måter. For det andre skrives mesteparten av forarbeidene andre steder enn på Stortinget og i en slik mengde at representantene ikke har noen realistisk mulighet til å sette seg inn i og forstå implikasjonene av alle detaljer. Mye av forarbeidene kan derfor tenkes å tillegges vekt som en form for lovgivervilje, men uten at lovgiverne egentlig har tatt aktivt stilling til dem. På den andre siden kan forarbeidene tenkes å gjøre jobben enklere for de folkevalgte gjennom at det blir mindre omfattende lovtekst å forholde seg til enn det ellers ville vært.

Uansett kan Stortinget sies å sitte på en slags omvendt bevisbyrde.¹⁷ Det vil si at uttalelser i en NOU eller lovproposisjon vil tillegges vekt med mindre Stortinget aktivt avviser en lovforståelse eller uttrykker en annen forståelse enn tidligere instanser.

¹⁴ Se nærmere Nordrum (2019) s. 256- 258.

¹⁵ Inkludert forskrifter.

¹⁶ Sunde (2015) s. 67-68.

¹⁷ Bergo (1999) s. 143.

I tillegg til å vedta, endre eller avvise selve lovteksten, kan Stortinget utøve innflytelse på lovverket gjennom uttalelser i stortingsforhandlinger eller komitebehandlingen. Jeg vil derfor redegjøre for gangen i, og betydningen av, de ulike delene av lovgivningsprosessen under.

2.1.1 Stortingsforhandlinger

Referanser til stortingsforhandlinger forekommer i Høyesterett noe sjeldnere enn de andre klassiske forarbeidene.¹⁸ Det er trolig mer praktiske enn prinsipielle grunner til det. Referatene fra stortingsbehandlingen er ofte preget av debatter om stort og smått om hverandre, politiske markeringer og andre utsagn hvor det kan være krevende å tillegge Stortinget noen entydig lovforståelse. Et godt eksempel er en stortingsdebatt om språkloven fra våren 2021 der Arbeiderpartiet og Venstre diskuterer betydningen av lovens formålsbestemmelse sett opp mot lovens øvrige bestemmelser.¹⁹ Det er neppe særlig praktisk for en domstol å skulle utlede noen klar lovgivervilje i den praktiske oppfølgingen av språkloven med utgangspunkt i dette. På den andre siden kan stortingsforhandlingene, grunnet sin nærhet til lovvedtaket, få avgjørende tyngde dersom de uttrykker klare utsagn om lovforståelsen.²⁰

Selv klare utsagn kan det imidlertid være en grunn til å avgrense mot strategisk argumentasjon. Det finnes flere eksempler på uttalelser fra stortingsrepresentanter om hvordan en lov vil komme til å virke, men som de opplagt ikke ønsker at skal slå til. For å illustrere dette poenget bruker Eckhoff et eksempel på forhandlingene om prisloven i 1953 der den borgerlige opposisjonen mente at et lovforslag fra Arbeiderpartiet ville gi Statens prisdirektorat svært vide fullmakter til å dirigere næringslivet. På den andre siden forsvarte Arbeiderpartiet lovforslaget med å tolke det snevert. Ingen av partiene hadde imidlertid noe ønske om at fremtidige lovtolkere skulle legge vekt på disse uttalelsene.²¹ Uttalelsene er derfor lite anvendelige for å utlede relevante føringer for lovtolkningen fra Stortinget.

Et lignende eksempel finner vi i saken om endringer i privatskoleloven,²² som vil omtales i neste kapittel. I saken foreslår regjeringen et nytt tredje ledd i privatskoleloven § 2-1: «Departementet kan i særskilde tilfelle gi godkjenning til private skolar som ikkje fyller kravet om grunnlag i andre ledd.» I proposisjonen understreker departementet at «det er tale om en smal unntaksbestemmelse som kun vil være aktuell i et fåtall tilfeller».²³

¹⁸ Bergo (1999) s. 137.

¹⁹ Forhandl. i Stortinget (2020-2021).

²⁰ Bergo (1999) s. 137.

²¹ Eckhoff (2001) s. 77.

²² Loven har senere skiftet navn til friskoleloven og de aktuelle bestemmelsene er endret ved flere anledninger.

²³ Prop. 75 L (2013-2014) s. 8.

Arbeiderpartiets representant argumenterer i stortingsforhandlingene med at regjeringspartiene «ønsker at kunnskapsministeren skal få godkjenne skoler etter eget forgodtbefinnende (...)».²⁴ Videre anfører representanten fra Arbeiderpartiet at lovendringen som behandles i prinsippet gjør privatskoleloven overflødig.

Ut fra konteksten kan disse uttalelsene imidlertid ikke leses som et uttrykk et ønske om at lovendringen skulle gi kunnskapsministeren blankofullmakt til å godkjenne nye privatskoler. Uttalelsen er derfor lite egnet å bygge på for senere lovtolkere.

Uttalelser i stortingsforhandlingene kan derfor være krevende å tolke. Dessuten har plenumsdebattene i Stortinget andre primærfunksjoner enn å fungere som en rettskilde for domstolene.

2.1.2 Komitebehandling

En mer anvendelig arena for å legge føringer for hvordan et lovforslag skal forstås er derfor gjennom komitebehandlingen. Medlemmene av komiteene har bedre tid til å behandle saken, kjenner saksområdet bedre og har dessuten et sekretariat som bistår med forberedelsene. Komitebehandlingen er også ofte mer representativ enn utsagn i stortingssalen.²⁵

Utover å anbefale hvordan Stortinget bør stille seg til den aktuelle saken, skal komiteenes innstilling til Stortinget inneholde komiteens merknader.²⁶ Der kan komiteen redegjøre for hvordan den mener at et forslag bør forstås. Også der komiteen er enig med departementet i et forslag kan den velge å forklare begrunnelsen for å tilslutte seg en bestemmelse nærmere i merknadene.

I en internasjonal sammenheng står ikke stortingskomiteene særlig sterkt. I den amerikanske kongressen har for eksempel komiteene nær monopolmakt knyttet til både introduksjon og obstruksjon av nye lover.²⁷

Også i Norge skal lovforslag som hovedregel behandles i fagkomiteen, jf. Stortingets forretningsorden § 39. Selv om saken fremmes for Stortinget med komiteens innstilling, kan ikke komiteen blokkere lovforslag. Sammensetningen av komiteen er heller ikke nødvendigvis avgjørende. Mindretallet i komiteen står fritt til å fremme forslag for Stortinget uavhengig av

²⁴ Forhandl. i Stortinget (2013-2014).

²⁵ Eckhoff (2001) s. 75.

²⁶ Jf. Stortingets forretningsorden § 31.

²⁷ Smith (2013) s. 182-184.

flertallets anbefaling. Dersom Stortingets sammensetning er annerledes enn i fagkomiteen, vil ofte et komitemindretall oppnå flertall i Stortingssalen.

Et godt eksempel er saken om endringer i straffeloven og straffeprosessloven,²⁸ som vil omtales i neste kapittel. I saken, som er en oppfølging av tilregnelighetsutvalget,²⁹ innstilte justiskomiteen på å sende forslaget tilbake til regjeringen. Mindretallet i komiteen (Høyre og Framskrittspartiet) fremmet imidlertid forslagene fra proposisjonen i sin helhet og fikk flertall i stortingsbehandlingen.

I de tilfellene Stortingskomiteen tolker en lovbestemmelse annerledes enn departementet, vil domstolene ta hensyn til det så lenge det er klart at det bygger på et overveid standpunkt om å fravike departementets lovforståelse.³⁰

I kraft av sin nærhet til selve lovvedtaket er potensialet for tungtveiende lovmerknader fra komiteen stort.³¹ Imidlertid er det sjeldent Stortinget utformer detaljerte vurderinger knyttet til lovforståelsen av de ulike bestemmelsene i et lovforslag. Dette vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 4.

2.1.3 Stortingsmelding

Stortingsmelding er ikke en nødvendig del av et lovgivningsløp og heller ikke en del av de klassiske forarbeidene. Derimot er det et virkemiddel regjeringen kan velge å benytte seg av for å involvere Stortinget, offentligheten og andre interessenter i en prosess på et tidlig tidspunkt. Som jeg viser i de to neste kapitlene gjøres dette ofte i forbindelse med større reformer og veivalg hvor tidlig og bred forankring er særlig viktig.

Debatten om regjeringens rusreform våren 2021 kan også gi oss et hint om at stortingsmeldingen har fått en viss status som en del av lovgivningsløpet. I Arbeiderpartiets behandling av saken ble det trukket frem som et viktig argument mot lovforslaget at lovproposisjonen ble lagt frem uten forutgående stortingsmelding.³²

Den rettskildemessige verdien av en stortingsmelding kommer an på hvilken funksjon stortingsmeldingen har i lovgivningsprosessen. En stortingsmelding kan utgjøre en del av forar-

²⁸ Innst. 296 L (2018-2019).

²⁹ NOU 2014: 10.

³⁰ Se blant annet HR-2010-258-P, i avsnitt 78, der Stortingets syn tillegges begrenset vekt fordi de har bygget på feil norm.

³¹ Bergo (1999) s. 131.

³² Ruud, Iversen og Ask (2021).

beidene dersom den for eksempel vises til i proposisjonen eller i Stortingets egen behandling av et lovforslag.

I Rt. 1997 s. 1602 anser for eksempel Høyesterett stortingsmeldingen (revidert nasjonalbudsjett fra 1991) som en del av forarbeidene nettopp fordi proposisjonen henviser til stortingsmeldingen.³³ Lovproposisjonen om ny sentralbanklov er et eksempel på det samme. I den endelige proposisjonen fra departementet vies stortingsmeldingen og behandlingen stor plass. I proposisjonen er det referanser til meldingen allerede i oppsummeringen og meldingen har fått et eget delkapittel.³⁴ Utover det refereres meldingen til under en rekke delkapitler og nevnes totalt 56 ganger i departementets lovproposisjon. Som jeg viser i kapittel 4 fikk dessuten Stortinget relevant innflytelse gjennom behandlingen av stortingsmeldingen.

Det er ikke tvilsomt at en stortingsmelding kan inngå som en del av forarbeidene til en lov, men det krever at departementet eller Stortinget gjør den til en del av lovgivningsløpet gjennom aktive henvisninger i de klassiske forarbeidene.

Stortingsmelding som en del av lovgivningsløpet må videre avgrenses mot forsøk på å etablere etterfølgende lovgiveruttalelser. Et eksempel er stortingsmeldingen «Barn på flukt» fra 2012.³⁵ Meldingen inneholdt en formulering om at UNE i en del saker la mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt da regelverket ble vedtatt.³⁶

Forvaltningen opplevde seg imidlertid ikke bundet av generelle uttalelser i en Stortingsmelding. Tvert imot uttalte daværende direktør i Utlendingsnemnda, Terje Sjeggstad, allerede før stortingsmeldingen var behandlet at stortingsmeldinger ikke er høyt rettskildemessig rangert. Videre sa han at «Politiske signaler skal, slik Stortinget har bestemt, ikke oppfattes som direktiver eller noe UNE er bundet av».³⁷

Høyesteretts praksis tyder på at etterarbeider eventuelt kan ha en slags utfyllende funksjon dersom loven er uklar, men er ikke nok til å tilsidesette lovteksten.³⁸ Selv i tilfeller der loven er uklar, er det tvilsomt at såkalte etterarbeider har verdi som uttrykk for lovgiverviljen. I hvert fall synes Høyesterett å være på vakt for forsøk på lovtolkninger med reparasjonspreg.³⁹

³³ Se Bergo (1999) s. 58.

³⁴ Prop. 97 L (2018-2019) s. 16-17.

³⁵ Meld. St. 27 (2011-2012).

³⁶ Meld. St. 27 (2011-2012) s. 11.

³⁷ Sand (2012).

³⁸ Bergo (1999) s. 78.

³⁹ Ibid.

Den mest nærliggende konklusjonen er derfor at såkalte etterarbeider må vurderes ut fra kvaliteten på den juridiske argumentasjonen som presenteres på lik linje med annen juridisk litteratur.

Noen annen forståelse ville også vært tvilsom. Lovgivningsprosedyren i Stortinget, jf. Grunnloven §§ 76-79 eksisterer for å sikre at lovgivningen reflekterer Stortingets, og dermed folkets, vilje, jf. Grunnloven § 49. En endring av lovens innhold på bakgrunn av etterfølgende utsagn vil ikke bare underminere dette systemet, men også bidra til ustabilitet i rettssystemet gjennom at skiftende politiske flertall ville sluppet å gå veien om lov og forskrift.

Følgelig vil en stortingsmeldings rettskildemessige relevans og vekt avhenge av om den i praksis utgjør en del av lovens forarbeider, ved at det er aktivt henvist til meldingen i disse.

2.2 Regjeringen og forvaltningens lovgivende virksomhet

Det er et tydelig trekk ved den norske modellen at regjeringen har regi på store deler av lovgivningsprosessen. Det er derfor ikke unaturlig å omtale både stortingsrepresentanter, ansatte i forvaltningen og medlemmer av lovutvalg som lovgivere.⁴⁰ I praksis betyr det at det, som hovedregel, er departementene og regjeringen som forbereder lovteksten Stortinget tar stilling til så vel som størstedelen av forarbeidene til den nye loven. En viktig del av denne praksisen er bruken av lovutvalg, som igjen er et viktig særtrekk ved den nordiske lovgivningsmodellen.⁴¹

Ved større lovendringer eller ved innføringen av nye lover er det vanlig at regjeringen setter ned et offentlig utvalg som skal utrede den nye loven nærmere.⁴² Utvalget leverer som regel en rapport i serien Norges offentlige utredninger (NOU) til regjeringen. Regjeringen vil deretter vurdere utredningen, gjennomføre en formell høringsrunde og eventuelt legge frem et forslag for Stortinget. Rapportene som leveres av de offentlige utvalgene er, formelt sett, råd til departementet som har satt ned utvalget og inngår i departementets beslutningsgrunnlag.⁴³

Jeg vil under omtale både lovproposisjon og lovutvalg, som er de viktigste delene av regjeringen og forvaltningens lovgivende virksomhet.

⁴⁰ Aubert (1968) s. 40.

⁴¹ Nordrum (2019) s. 485.

⁴² Backer (2011) s. 64.

⁴³ Regjeringen (2019).

2.2.1 Lovproposisjon

Som gjennomgangen i kapittel 3 vil vise, bygger de aller fleste lovsakene Stortinget behandler på en lovproposisjon fra regjeringen. En slik proposisjon kan fremmes som en ren lovproposisjon (Prop. L) eller som en kombinert proposisjon med forslag til både lovvedtak og andre forslag (Prop. LS).

Justisdepartementets lovavdeling opererer tradisjonelt med 10 punkter en odelstingsproposisjon⁴⁴ bør inneholde.⁴⁵ Backer har senere operert med en grovere inndeling og viser til fire hoveddeler en alminnelig lovproposisjon består av. Disse er begrunnelse for lovforslaget, merknader til de ulike bestemmelsene, økonomiske og administrative konsekvenser og selve lovforslaget.⁴⁶ Proposisjonene er som regel kortere enn NOU-ene, men det finnes flere eksempler på at proposisjonene kan bli mer omfattende enn det som skisseres over. Lovforslaget til ny sentralbanklov, som vil omtales nærmere i kapittel 4, besto for eksempel av knapt 170 sider fordelt på 13 kapitler.⁴⁷ Til sammenligning besto sentralbanklovutvalgets utredning av om lag 600 sider fordelt på 36 kapitler.⁴⁸

Det er naturligvis opp til departementet hvilke deler av lovforslaget fra en utredning de ønsker å gå videre med.⁴⁹ Det er formelt sett ingenting i veien for å avvise eller endre forslagene fra et offentlig utvalg (dersom et slikt har vært involvert) eller å legge til egne forslag eller supplerende utredninger.⁵⁰ Rommet for å legge til egne forslag i etterkant av en større utredningsprosess er nok likevel begrenset i praksis. Utvalget vil ha brukt langt tid og lagt ned store ressurser i en grundig utredning. Dessuten vil ofte de viktigste interessentene, herunder de som skal implementere loven, være involvert i utvalgsarbeidet.

I større lovsaker hvor et offentlig utvalg er involvert, vil utvalget tidvis ha utredet alternative forslag som departementet kan ta stilling til. Sentralbanklovutvalget utredet for eksempel flere alternative former for organisering av forvaltningen av Statens pensjonsfond utland. I dette tilfellet endte også departementet opp med en annen anbefaling til Stortinget enn den utvalget foretrakk. Likevel er det sjelden lovutvalgene utreder alternative forslag i den grad idealet og

⁴⁴ Lovteknikkboka er utgitt før reformeringen av Stortinget og benytter derfor begrepet odelsting.

⁴⁵ Regjeringen (2000) s. 32-33. Det er verdt å nevne at denne publikasjonen ble utgitt mens Backer var ekspedisjonssjef i lovavdelingen.

⁴⁶ Backer (2013) s. 54-55.

⁴⁷ Prop. 97 L (2018-2019).

⁴⁸ NOU 2017: 13.

⁴⁹ I realiteten avhenger nivået av hvor disse beslutningene blir tatt på hvor politisk viktig innholdet i proposisjonen er. For viktige saker er det vanlig at regjeringen involveres.

⁵⁰ Backer (2013) s. 62.

utredningsinstruksen legger opp til. Det er først og fremst der det er dissenser i utvalget, at departementet får helhetlige alternativer å ta stilling til. Et godt eksempel er forslaget til endringer i arbeidsmiljøloven om varsling, som er omtalt i neste kapittel.⁵¹ Lovforslaget bygger på en utredning fra varslingsutvalget hvor utvalget blant annet er uenige om valg av tvisteløsningsmekanisme i varslings saker. Utvalget har derfor vurdert og utredet tre ulike forslag til tvisteløsningsmekanismer.⁵² I proposisjonen gjør departementet sin egen vurdering av dette, men alternativene videreformidles også til Stortinget. Uten en slik uenighet må som regel beslutningstakere i departementet (og senere Stortinget) ta stilling til forslagene uten klare alternativer. I de tilfellene lovutvalg benyttes er derfor handlingsrommet til departementet i stor grad begrenset av utredningen de får presentert.

Selv om det er utredningen i forkant som legger rammene for hvilke forslag departementet vurderer i proposisjonen, er det i teorien opp til politisk ledelse å vurdere hvilke forslag de skal gå videre med. Enkelte forslag kan være lite ønskelig av politiske grunner, mens andre forslag kan vurderes som umodne opp mot Stortinget eller opinionen. I mange tilfeller vil det imidlertid eksistere et betydelig press for å følge opp en NOU med et lovforslag. Det vil i slike tilfeller kunne innebære en tung argumentasjonsbyrde å skulle gå mot forslagene til et offentlig utvalg, med det omrisset av faglighet og uavhengighet en slik prosess gir. NOU-er kan likevel bli lagt i en skuff i sin helhet, men som regel vil det skje først etter at forslaget har vært på høring og det vil bli offentlig kjent at regjeringen ikke går videre med forslaget.⁵³

Det er likevel verdt å nevne at en NOU ikke nødvendigvis er død dersom hele eller deler av forslagene ikke følges opp med en gang. I praksis kan det gå lang tid mellom at et utvalg leverer en NOU og regjeringen fremmer en lovproposisjon for Stortinget. Siden NOU-en uansett er offentlig, vil dessuten Stortinget kunne be regjeringen ta opp forslag dersom de synes oppfølgingen går for sakte. Stortingets styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten⁵⁴ mot seksuell trakassering i 2019 er et eksempel på at forslag fra en NOU kan tas opp i lang tid etter at utredningen er levert.⁵⁵

I tillegg til de faktiske lovbestemmelsene er det særlig verdt å merke seg departementets omtale av de ulike bestemmelsene i lovforslaget. Disse er viktige fordi behandlingen i Stortinget sjelden går inn i en detaljert behandling av hver enkelt bestemmelse i et lovforslag. Kapasiteten til å gå dypt inn i sakene vil være ytterligere begrenset i større eller komplekse lovsaker.

⁵¹ Prop. 74 L (2018-2019).

⁵² NOU 2018: 6 s. 193-200.

⁵³ Backer (2013) s. 133.

⁵⁴ Innst. 335 L (2018-2019).

⁵⁵ Forslaget følger opp Skjeieutvalgets anbefalinger fra NOU 2011: 18.

Departementets vurderinger og kommentarer knyttet til de ulike lovbestemmelsene vil derfor ofte ligge nærmest lovvedtaket og dermed kunne få stor vekt som rettskilde.

2.2.2 Lovutvalg

De offentlige utvalgene er som regel bredt sammensatt, både av interessenter i den aktuelle saken og av eksperter på området. På den måten bidrar denne formen for lovforberedelse til å få motforestillinger og konflikter opp i lyset, og den legger til rette for ulike mellomløsninger eller kompromisser på et tidlig tidspunkt.⁵⁶

Det finnes ikke en fast oppskrift lovutvalgene må følge. Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid utarbeidet en veileder som omtaler ni punkter⁵⁷ en lovutredning «som hovedregel» bør inneholde. Kort oppsummert dreier det seg om opplysninger om tidligere rettstilstand, opplysninger om hvilke livsforhold loven angår, samt uttalelser om formålet med loven og om enkelte bestemmelser. I tillegg kommer som regel også uttalelser om hvordan de ulike bestemmelsene er ment og bør tolkes.⁵⁸ Det finnes likevel flere eksempler på utvalg med et langt mer omfattende innhold. De mer enn 800 sidene og 57 kapitlene i opplæringslovutvalgets utredning⁵⁹ er en god illustrasjon på hvor mye som tidvis gapes over av utvalg som jobber på sentrale lovområder.

Et vesentlig kjennetegn med nedsettelsen av offentlige utvalg er at utredningene skjer over lange tidsperioder og at det kan ta lang tid mellom nedsettelsen av et offentlig utvalg til loven endelig vedtas. I Nordrums oversikt, som spenner fra mineralloven og forvaltningsloven til skipssikkerhetsloven, viser han at tidsbruken fra utvalget ble satt ned til loven ble vedtatt varierer fra 3 år og 8 måneder (skipssikkerhetsloven) til mer enn 16 år (mineralloven).⁶⁰ Tidsbruken for sentralbankloven, som vil omtales i kapittel 4, var drøye fire år. Tidsspennet på om lag fire år fra utvalget ble nedsatt til loven ble vedtatt plasserer sentralbankloven i det nedre sjiktet av Nordrums sammenstilling. Der lovutvalget og departementet hadde om lag to år hver til disposisjon for å utrede og vurdere loven hadde Stortinget, til sammenligning, rundt to måneder til rådighet. Det hører likevel med til historien at en NOU er et offentlig dokument fra utredningen blir avlevert til regjeringen.

⁵⁶ Se regjeringens egen veileder for en detaljert beskrivelse av de offentlige utvalgenes formål og virkemåte. Regjeringen (2019).

⁵⁷ Regjeringen (2000) s. 26.

⁵⁸ Eckhoff (2001) s. 68-69.

⁵⁹ NOU 2019: 23.

⁶⁰ Nordrum (2019) s. 491.

I teorien er NOU-en underordnet proposisjonen på samme måte som proposisjonen er underordnet komitebehandlingen.⁶¹ Imidlertid kan virkeligheten være mer nyansert, og de ulike forarbeidene vil utfylle hverandre når domstolene skal vurdere en bestemmelse. Det vil derfor også være relevant om NOU-en og proposisjonen peker i samme retning.⁶²

Videre er ikke proposisjonen mer verdt enn utredningen den bygger på. Dersom departementet ikke har gjort egne utredninger i tillegg til utvalgets utredning, vil proposisjonen hovedsakelig bestå av utvalgets forslag, oppsummering av høringsuttalelser og departementets vurderinger av disse. En lovutredning har derfor ikke bare innflytelse som selvstendig rettskilde, men legger også føringer for den videre behandlingen av et lovforslag.

Av dette følger det at mye makt tillegges lovutvalgene. I en utredning på mange hundre sider, ofte om svært tekniske og faglige detaljer, vil det være begrenset hvor mye politisk ledelse i departementene, og senere Stortinget, har kapasitet til å ta stilling til.

2.3 Oppsummering

Stortinget har to ulike måter å bruke sin lovgivende myndighet på. Den første handler om å beslutte hva som står i loven. Herunder kan Stortinget ta initiativ til, foreslå, forandre og vedta lover. Jeg vil i neste kapittel vurdere hvordan Stortinget utøver denne innflytelsen ved hjelp av en kvantitativ gjennomgang av 199 lovvedtak.

I tillegg kan Stortinget gjennom sin behandling av lovforslag komme med uttalelser om hvordan lovverket bør forstås. Dette kan skje gjennom merknader fra fagkomiteen eller gjennom stortingsforhandlingene. Dersom Stortinget mener at en lovbestemmelse skal tolkes annerledes enn departementet, er det avgjørende at det uttrykkes gjennom komiteens merknader eller klare utsagn i stortingsforhandlingene. Alternativt vil Stortingets stillhet bidra til å gi større vekt til vurderingene som fremgår i proposisjonen. I kapittel 4 vil jeg vurdere hvordan Stortinget utøver denne innflytelsen gjennom en kvalitativ gjennomgang av prosessen som endte med at Stortinget vedtok sentralbankloven i 2019.

Før et lovforslag fremmes for Stortinget er det grundig utredet og forberedt av regjeringen. I større saker er det også ofte et forberedende lovutvalg som har jobbet i lang tid med å utarbeide et lovforslag. Fordi de fleste lovforslag fremmes i form av en proposisjon fra regjeringen, kommer Stortinget sent inn i lovprosessene. Denne arbeidsdelingen gir regjeringen og for-

⁶¹ Bergo (1999) s. 132.

⁶² Bergo (1999) s. 131-133.

valtningen stor påvirkning på lovgivningen fordi Stortinget må endre eller avvise alle bestemmelser de ikke ønsker at skal bli en del av lovverket. På samme måte må Stortinget forholde seg til departementets vurdering av hvordan de ulike bestemmelsene skal forstås.

Stortingets lovbehandling handler derfor ikke først og fremst om å utarbeide lovtekst og egne forarbeider. Som jeg vil vise i de neste kapitlene, er det mye som tyder på at stortingsbehandlingen er enda viktigere som godkjenningprosedyre for lovforslagene som forberedes av regjeringen og forvaltningen.

3 Stortingets innflytelse i praksis

3.1 Bakgrunn for undersøkelsen

I dette kapitlet vil jeg se på Stortingets innflytelse målt ved initiativ til lovgivning, endring av lovforslag og avvisning av lovforslag.

Den mest åpenbare måten å måle Stortingets innflytelse på lovverket, er å se på hvordan representantene påvirker hva som står i loven. Dette kan de gjøre gjennom å fremme representantforslag⁶³ eller gjennom å endre eller avvise innholdet i en lovproposisjon regjeringen legger frem for Stortinget. Stortinget kan også vedta såkalte anmodningsvedtak. Anmodningsvedtak er ikke hjemlet i Grunnloven, men har vokst frem som en del av Stortingets praksis.⁶⁴ I praksis har disse vedtakene mange former. Anmodningsvedtakenes formål er å legge føringer for regjeringens arbeid. Det kan dreie seg om at Stortinget ber regjeringen utvikle en strategi på et politikkområde, sette ned et offentlig utvalg, utrede en lov mm. Bruken av anmodningsvedtak har økt kraftig med tiden, fra opptil fire vedtak for hver stortings sesjon frem til 1980-tallet til tett opp mot 400 anmodningsvedtak årlig i sesjonene 2015-2016 og 2016-2017.⁶⁵ Jeg vil ikke gå nærmere inn på diskusjonene om hvor rettslig bindende slike vedtak er i denne oppgaven, men nøye meg med å konstatere at de er politisk bindende for regjeringen⁶⁶ og at de kan fungere som et startskudd for senere lovvedtak.

Til tross for at antallet representantforslag har skutt i været⁶⁷ de siste årene, er det sjelden lov saker fremmes av Stortinget selv. I sesjonen 2019-2020 ble det fremmet 154 representantforslag, mens det hittil er fremmet 194 i 2020-2021-sesjonen. Stortingets oversikt over represen-

⁶³ Også kalt Dokument 8- forslag.

⁶⁴ Regjeringen (2021) s. 13.

⁶⁵ Holmøyvik (2018) s. 466-467.

⁶⁶ Regjeringen (2021) s. 13.

⁶⁷ Bjørdal (2019) s. 7.

tantforslag viser at slike forslag kun unntaksvis dreier seg om lovforslag. I de tilfellene representantforslag ender med et lovvedtak er det som regel først innom regjeringen for videre utredning og vurdering. En gjennomgang av Stortingets lovvedtak fra og med sesjonen 2000-2001 til og med 2019-2020 viser at kun 31 av lovvedtakene er basert direkte på representantforslag i løpet av alle de 20 årene til sammen.⁶⁸ Det betyr at Stortinget gjennomsnittlig har vedtatt ett og et halvt lovforslag hvert år basert på forslag fra sine egne representanter.

Selv om de fleste lovforslag fremmes av regjeringen,⁶⁹ betyr ikke det nødvendigvis at initiativet stammer fra regjeringen selv. Initiativene kan spores tilbake til partipolitiske programmer, regjeringserklæringer, forvaltningen, internasjonale forpliktelser og institusjoner som sivilombudsmannen.⁷⁰ Stortinget kan også ta initiativ til lovgivning uten å fremlegge et lovforslag direkte. Det kan blant annet skje gjennom anmodningsvedtak, vedtak i forbindelse med andre saker eller andre påpekninger av lovgivningsbehov.

I en avhandling om Stortingets lovbehandling fra 1988 går det frem at om lag 15-16 prosent av nye lovinitiativer kommer fra Stortinget.⁷¹ En tidligere gjennomgang fra årene 1959 til 1964/65 viser at initiativet eller foranledningen til lovforslag kom fra Stortinget i 11 prosent av sakene.⁷²

Backer har tidligere vist at det er svært varierende i hvilken grad Stortinget gjør endringer i lovforslag de behandler. Som målestokk på endringshyppighet har han brukt antall lovforslag fra regjeringen som har blitt endret gjennom stortingsbehandlingen. Endringstakten var særlig lav under Stoltenberg II-regjeringen, men har vært vesentlig høyere, mellom 25 og 30 prosent, i perioder med mindretallsregjeringer. I Jaglands mindretallsregjering fra 1996 til 97 var endringshyppigheten opp mot 50 prosent.⁷³

Backer viser ikke til noen fullstendig og oppdatert oversikt over hvor initiativet til lovvedtakene kommer fra, men gjengir Statskonsult sin gjennomgang av andelen lovvedtak som knytter seg til gjennomføring av internasjonale forpliktelser (15 prosent mot slutten av 1990-tallet).⁷⁴

⁶⁸ For å finne frem til dette har jeg gått gjennom Stortingets lovvedtak fra og med 2000-2001. Totalt fant jeg 31 lovvedtak som har et Dokument 8- forslag som kildedokument. Se også Stortinget (u.å.).

⁶⁹ Backer (2011) s. 64. Se også vedlegg 1 til litteraturlisten for en fullstendig oversikt for sesjonene 2013-2014 og 2018-2019.

⁷⁰ Backer (2013) s.17-19.

⁷¹ Stordrange (1988) s. 309.

⁷² Aubert (1968) s. 36.

⁷³ Backer (2013) s.16.

⁷⁴ Backer (2013) s.19.

3.2 Metodiske avklaringer

For å vurdere hvordan Stortinget forholder seg til lovene de vedtar har jeg sett nærmere på behandlingen av samtlige lovvedtak i stortingssesjonene 2013-2014 og 2018-2019.

De aktuelle stortingssesjonene er valgt av hensyn til aktualitet og fordi de representerer ulike regjeringskonstellasjoner. I sesjonen fra 2013-2014 utgjorde Høyre og Fremskrittspartiet en mindretallsregjering og kunne danne stortingsflertall med enten Venstre eller Kristelig Folkeparti på borgerlig side. Samarbeid med begge partiene ble formalisert gjennom en samarbeidsavtale.⁷⁵

I sesjonen 2018-2019 var den politiske situasjonen endret. Etter valget i 2017 gikk Venstre inn i regjeringen⁷⁶ og fikk senere også følge av Kristelig Folkeparti. Dermed hadde Norge fra januar 2019 sin første borgerlige flertallsregjering siden 1985.⁷⁷

De to sesjonene er derfor relativt ulike, innenfor rammene av et borgerlig flertall. Styrken med et slikt utvalg er at det vil kunne vise hvordan henholdsvis en mindretalls- og flertallsregjering påvirker lovvedtakene. I tillegg vil et slikt utvalg kunne vise eventuelle tendenser som er uavhengig av regjeringsform.

Svakheten med utvalget er at det er borgerlig flertall i hele perioden. Det kan også innvendes at en samarbeidsavtale har klare likhetstrekk med en regjeringserklæring. Like fullt skiller samarbeidsformene seg gjennom at en samarbeidsavtale kun binder partiene til det som står i avtalen, mens et parti i regjering forventes å stå for regjeringens politikk på alle områder.

I etterkrigstiden har Stortinget gjennomsnittlig vedtatt 99 lover årlig. På 90-tallet gjorde Stortinget gjennomsnittlig 103 årlige lovvedtak, mens tallet økte til 123 lovvedtak i året fra 2000 til 2009.⁷⁸ Utvalget jeg har sett på ligger noe i underkant av gjennomsnittet fra 2000 til 2009 med 94 lovvedtak i 2013-2014 og 105 i 2018-2019.

3.2.1 Kategorisering av lovendringer

⁷⁵ Regjeringen (2013).

⁷⁶ Fra januar 2018.

⁷⁷ Regjeringen (u.å.).

⁷⁸ Backer (2013) s.14.

Når jeg har vurdert hvor ofte Stortinget gjør endringer i lovteksten, har jeg lagt til grunn at eventuelle endringer fra proposisjonen omtales i komiteinnstillingen. Det kan derfor ikke utelukkes at enkelte mindre endringer eller forglemmelser ikke kommer med i min fremstilling.

Når jeg har gått gjennom Stortingets endringer i lovforslagene har jeg skilt mellom *substansielle endringer* og *marginale endringer*. Det siste definert som endringer av rent teknisk eller kosmetisk karakter. Jeg vil også vise til noen hovedtendenser som preger sakene der Stortinget gjør substansielle endringer. Representantforslag er holdt utenfor utvalget når jeg har vurdert endringshyppighet.⁷⁹

3.2.2 Kategorisering av lovgivningsinitiativ

Når det gjelder hvor initiativet kommer fra er bildet noe mer komplisert. Det enkleste er representantforslag. Disse er telt med som et *initiativ fra Stortinget* så lenge forslaget ble vedtatt. I tillegg til å gå gjennom stortingsbehandlingen har jeg sett på proposisjonene som ligger til grunn for behandlingen fra regjeringen. Der enten Stortinget selv eller proposisjonen henviser tydelig til Stortinget, som regel et anmodningsvedtak, har jeg telt loven som et initiativ fra Stortinget. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i at Stortingets vedtak må ha vært noenlunde konkret. Henvisninger av generell karakter har ikke blitt telt som et initiativ fra Stortinget.

Et talende eksempel er bakgrunnen for en lovendring som skulle kompensere leverandører av lovpålagte spesialisthelsetjenester og statlige barneverntjenester for historiske pensjonskostnader.⁸⁰ Bakgrunnen for lovforslaget var et offentlig utvalg nedsatt av regjeringen.⁸¹ I forbindelse med budsjettbehandlingen i 2016-2017-sesjonen ba Stortinget regjeringen følge opp utvalgets arbeid ved to anledninger. Senere fulgte flere uttalelser der Stortinget ba regjeringen om videre utredninger i sakens anledning. Lovsaken er likevel ikke telt som et initiativ fordi det er regjeringen som satte ned utvalget. Det foreligger heller ikke holdepunkter for at regjeringen ikke ville fulgt opp NOU-en uavhengig av Stortingets oppfordring.

Det hender også at Stortinget påpeker behov for lovgivning i behandlingen av andre saker, men det har jeg ikke med som egen kategori. Det er dels fordi slike bemerkninger av vag eller generell karakter ikke alltid følges opp og dels fordi en slik kategori vil kunne medføre en viss dobbeltføring. I den grad slike påpekninger har ført til konkrete lovforslag i mitt utvalg vil det inngå i opptellingen av initiativer fra Stortinget.

⁷⁹ Det samme gjelder et forslag fra Stortingets presidentskap om endringer i stortingsgodtgjørelsesloven. Se lovvedtak 96 (2018-2019).

⁸⁰ Innst. 157 L (2018-2019) og Prop. 3 L (2018-2019).

⁸¹ NOU 2016: 12.

Videre har jeg skilt mellom *tydelige politiske initiativ fra regjeringen* og lovforslag som ikke kan spores direkte til noen politisk plattform eller andre uttrykk for overordnet partipolitikk fra regjeringspartiene. I de sistnevnte tilfellene har jeg benyttet samlekategorien *departementet*. Dette er et krevende og til dels flytende skille. Jeg har derfor kun gitt uttelling for et politisk initiativ der proposisjonen klart viser til en vilje eller retning fra regjeringen som bakgrunn for lovforslaget, for eksempel ved å vise til regjeringsplattformen. På den andre siden har jeg telt lovendringer som følger opp statsbudsjettet som politiske initiativ. Dette er i grenseland fordi det er få prosesser hvor embetsverket i Finansdepartementet⁸² har såpass god kontroll som i fremleggelsen av statsbudsjett og forskjellen på den ene eller andre regjeringen vil være ganske liten sett opp mot budsjettets størrelse. Likevel er fremleggelsen av statsbudsjettet et av av regjeringens viktigste politiske avtrykk og gjenstand for omfattende politiske prosesser. De påfølgende lovendringene kommer som en direkte følge av denne politiske forankringen. I de tilfellene offentlige utvalg har vært involvert og forslaget baserer seg på en NOU, har jeg som regel telt dette som et initiativ fra departementet. Unntaket er der det går helt klart frem at utvalget er satt ned for eksempel fordi Stortinget har bedt regjeringen om det.

Det er verdt å merke seg at denne kategoriseringen skiller seg noe fra den Stordrange benyttet seg av i sin avhandling,⁸³ hvor han blant annet hadde en egen kategori for forslag fra utredningsutvalg. Det er fordi offentlige utvalg ikke oppstår i et vakuum, men settes ned fordi departementet, regjeringen eller Stortinget mener at det aktuelle rettsområdet bør gjennomgås. Jeg vil likevel omtale lover som er utredet av offentlige utvalg for seg selv fordi det gir et bilde av hvem som er involvert i lovprosessene. Jeg har heller ikke prioritert å skille mellom initiativ som kommer fra embetsverket i departementene og fra underliggende etater. Dels fordi dette skillet blir noe på siden av avhandlingens hovedspørsmål og dels fordi departementene selv ofte ikke skiller i proposisjonsteksten. I et forslag til endringer i forurensingsloven og straffeprosessloven skriver for eksempel klima- og miljødepartementet om bakgrunnen for forslaget at «miljøforvaltningen har identifisert et behov for å heve strafferammen for ulovlig grensekryssende avfallstransport».⁸⁴

Kategorien *andre* i mitt utvalg i praksis ensbetydende med partene i arbeidslivet.⁸⁵ Jeg har valgt å sette en høy terskel for å inkludere forslag i denne kategorien. Det er gjort fordi det

⁸² Se Lie (2010) for det historiske bakteppet for Finansdepartementets rolle i budsjettprosessene. Særlig s. 437-440.

⁸³ Stordrange (1988), se særlig s. 303-318.

⁸⁴ Prop. 67 L (2013-2014) s. 1.

⁸⁵ Jeg har likevel beholdt betegnelsen «andre» for å vise at jeg ikke har sett etter initiativer fra partene i arbeidslivet spesifikt.

etter mitt syn ville blitt mer uoversiktlig, og dessuten mindre presist, å skille ut lovforslag som nevner ulike initiativer utenfra som en del av bakgrunnen. I en stor lovprosess om endringer i avhendingslova for å sikre tryggere bolighandel, nevnes for eksempel et bransjeinitiativ som en del av bakgrunnen for lovforslaget.⁸⁶ Det er imidlertid bare en liten del av bakgrunnen for forslaget, som også innebar en relativt omfattende NOU. Når nye lover utredes vil det i mange tilfeller kunne være aktører utenfor som også har påpekt behovet. Selv om slike påpekninger tidvis nevnes i proposisjonen, vil det ofte være misvisende å tilskrive slike påpekninger initiativet til en lovprosess. Departementer, statsråder og stortingspolitikere mottar kontinuerlig en stor mengde innspill. Hva de velger å gå videre med og hvorfor er imidlertid en sammensatt prosess. Det stiller seg annerledes i de få tilfellene en lovprosess kan spores direkte tilbake til for eksempel en avtale mellom partene i arbeidslivet. Det er disse tilfellene som er inkludert i kategorien for andre initiativer. For eksempel gjelder det enkelte endringer Stortinget gjorde i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven for å forenkle regelverket om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere.⁸⁷ Disse endringene var en direkte oppfølging av avtalen om inkluderende arbeidsliv.

Videre har jeg tatt med en kategori for *internasjonale initiativ*. Det vil si ratifisering av konvensjoner, innarbeidelse av EØS-relevant lovgivning mm.

3.2.3 Øvrige bemerkninger

En åpenbar innvending mot metoden jeg har brukt er at opptellingen ikke skiller mellom store og små saker og bare i begrenset grad skiller mellom store og små endringer. Metoden tar heller ikke hensyn til arbeidet stortingskomiteene legger inn i sine merknader til de ulike lovbestemmelsene.⁸⁸ Det er ikke gitt at en liten endring i lovteksten får større betydning enn en relevant merknad til en lovbestemmelse komiteen og Stortinget støtter. En ren tallmessig tilnærming kan derfor gi et noe skjevt bilde av hvordan Stortinget utøver sin innflytelse i lovgivningsprosesser dersom det ikke suppleres med andre metoder. Finanskomiteens uttalelser om SSBs uavhengighet, som jeg kommer tilbake til i kapittel 4, er et godt eksempel. Slike merknader om lovforståelsen vil ikke telle utfra kriteriene jeg har valgt å bruke i dette kapitlet.⁸⁹

⁸⁶ Prop 44 L (2018-2019) s. 11.

⁸⁷ Innst. 266 L (2013-2014).

⁸⁸ Det vil jeg imidlertid komme tilbake til i neste kapittel.

⁸⁹ Stordrange telte både endringer i lovtekst og presiseringer gjennom merknader. Se Stordrange (1988) s. 138. Jeg har valgt å omtale dette hver for seg. Komiteens arbeid med merknader vil kommenteres ytterligere i kapittel 4.

Metoden tar heller ikke høyde for eventuelle uformelle prosesser eller andre typer initiativ, utover stortings- og departementspublikasjonene jeg har undersøkt. Derimot gir intervjuundersøkelsen, som presenteres i kapittel 4, muligheten for å avdekke betydningen av slike initiativer.

En annen innvending kan være at forvaltningen har fått i overkant stor uttelling. I realiteten er politiske prosesser sammensatte, og det kan være mange ulike grunner til at et lovforslag blir til. Det vil også være enkelte tilfeller en kan mistenke at lovforslag enten helt eller delvis har et partipolitisk bakteppe selv om det ikke nevnes eksplisitt.

Et tydelig eksempel på dette fenomenet er samferdselsdepartementets forslag til endringer i yrkestransportlova.⁹⁰ Proposisjonen foreslo blant annet store endringer for kravet til drosjeløyvet, opphevelse avplikten til å være tilknyttet en sentral mm. I proposisjonen vises det til utvikling i drosjemarkedet, teknologiske endringer og synspunkter fra delingsøkonomiutvalget⁹¹ som bakgrunn for forslagene. Proposisjonen begrunner ikke forslaget med verken regjeringsplattform, samarbeidsavtale eller partipolitiske hensyn. Det syntes imidlertid å være opposisjonens klare inntrykk. Arbeiderpartiet bemerket i komitebehandlingen at partiet «vurderer forslaget som et knefall for Venstres politikk for å slippe til app-selskaper som Uber, Lyft, Cabify og lignende forretningsmodeller i det norske markedet. Forslaget bærer preg av manglende konsekvensutredning og at det er en markedsliberalistisk ideologi som ligger til grunn.»⁹²

Dette er også bakgrunnen for at jeg har valgt å inkludere den vide kategorien *departementet*. Benevnelsen illustrerer at det ikke alltid er mulig å skille mellom rent initiativer fra forvaltningen og overordnede politiske føringer. I praktisk politikk eksisterer det uansett ikke noe entydig skille i slike prosesser.

I en gjennomgang av den typen jeg har gjort vil det oppstå tvilstilfeller, og et visst skjønn vil alltid være involvert selv om jeg i det lengste har forholdt meg systematisk og konsekvent til klare kriterier for de ulike lovvedtakene.

3.3 Initiativ til lovgivning

Som det fremgår av tabell 1 gjorde Stortinget i alt 199 lovvedtak fordelt på de to sesjonene. 25 av disse lovvedtakene har Stortinget selv tatt initiativ til. Målt i prosent betyr dette at Stortinget tok initiativ til litt over 12 prosent av lovvedtakene.

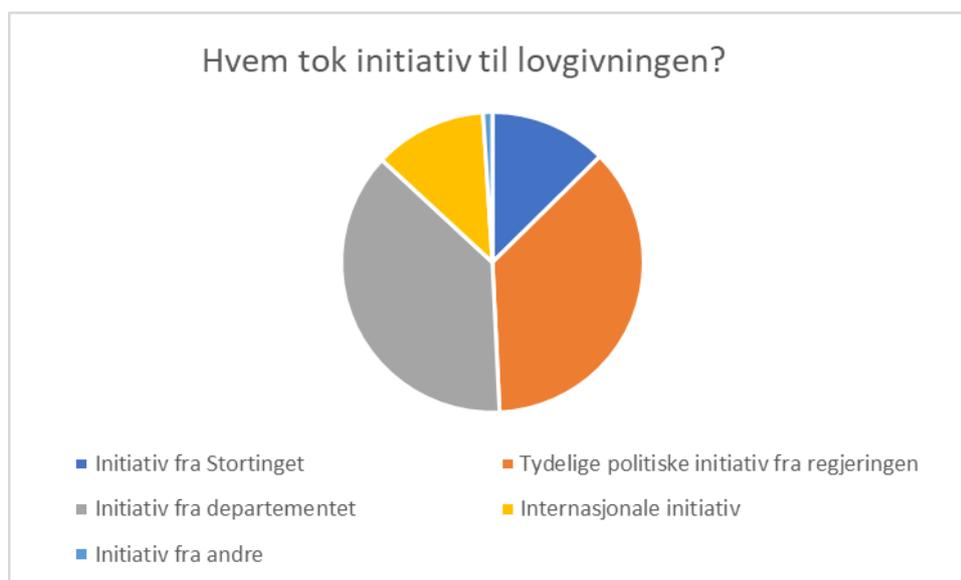
⁹⁰ Prop. 70 L (2018-2019).

⁹¹ NOU 2017: 4.

⁹² Innst. 300 L (2018-2019).

Sesjon	Antall lovvedtak	Initiativ fra Stortinget	Tydelige politiske initiativ fra regjeringen	Initiativ fra departementet	Internasjonale initiativ	Initiativ fra andre
2013-2014	94	7	40	35	12	0
2018-2019	105	18	33	40	12	2
Totalt	199	25	73	75	24	2

Tabell 1: Initiativ til lovgivning etter kategori (antall lovvedtak).⁹³



Figur 1: Lovgivningsinitiativ i prosent.

Utvalget over viser at andelen initiativer som kommer fra Stortinget er noe lavere enn det Stordrange fant i sin gjennomgang av sesjonene 1979-1983.⁹⁴ Funnene er mer i tråd med gjennomgangen til Vilhelm Aubert fra årene 1959-1964/65,⁹⁵ selv om mitt utvalg ligger en drøy prosent over. Det er verdt å nevne i denne sammenheng at perioden Aubert undersøkte

⁹³ Se vedlegg 1 til litteraturlisten for det fullstendige datagrunnlaget til tabell 1 og figur 1.

⁹⁴ Stordrange (1988) s. 308-309. Stordranges gjennomgang dreide seg om sakene behandlet i sosialkomiteen og justiskomiteen. Min gjennomgang har tatt utgangspunkt i samtlige lovvedtak i de aktuelle sesjonene.

⁹⁵ Aubert (1968) s. 36.

var preget av det som har blitt kalt den Hønsvaldske parlamentarismen.⁹⁶ Begrepet stammer fra en debatt i Stortinget i forbindelse med at regjeringen hadde tillat våpeneksport til Cuba, til tross for at landet befant seg i borgerkrig.

Hønsvald uttalte da at:

«Det vil neppe noen gang hende at noen representant for Arbeiderpartiet stemmer for et borgerlig mistillitsforslag rettet mot sitt eget partis regjering. Hvis Arbeiderpartiet av en eller annen grunn ønsker regjeringsskifte eller endring i Regjeringens sammensetning, fremmes dette ønske på annen måte enn ved åpent mistillitsvotum i Stortinget.»⁹⁷

Representanten fortsatte debatten med å understreke at Arbeiderpartiet foretrakk å diskutere seg frem til løsninger med regjeringen. Uttalelsen kan leses som et uttrykk for en politisk kultur der et dominerende Arbeiderparti, med rent flertall,⁹⁸ heller kom til enighet i viktige saker på bakrommet enn i åpent lende på Stortinget. Derfor er det grunn til å tro at initiativer fra Stortinget vil være særlig vanskelig å avdekke i denne perioden. Slik sett er det interessant å merke seg at andelen initiativer fra dagens Storting sammenfaller med situasjonen for 70 år siden.

Dersom mitt utvalg er representativt for de senere årene, kan mye tyde på at det økte innslaget av internasjonale initiativer kommer i tillegg til, og ikke først og fremst i stedet for, Stortingets egne initiativer. I hvert fall er det grunn til å tro at internasjonaliseringen er noe av grunnen til at antallet årlige lovvedtak på Stortinget har økt. Over har jeg vist til at gjennomsnittet var 103 lovvedtak per sesjon på 90-tallet og 123 mellom 2000 og 2009. Fra sesjonen 2009-2010 til sesjonen 2019-2020 har gjennomsnittet ligget på litt over 112 lovvedtak årlig,⁹⁹ med en topp på 156 lovvedtak i sesjonen 2019-2020.

3.3.1 Hvilken type lovgivning tok Stortinget initiativ til?

Når det gjelder hva slags lovgivning Stortinget tok initiativ til er ikke bildet entydig. Flere av sakene dreier seg om saker som er symboltunge eller ideologisk viktige for et eller flere partier. Sakene i denne kategorien griper over et vidt spekter av aktualitet, konfliktlinjer og interesser i norsk politikk. Saken om å blant annet innføre et lavterskeltilbud mot seksuell

⁹⁶ Etter politikeren Nils Hønsvald i Arbeiderpartiet.

⁹⁷ Forhandl. i Stortinget (1958-1959) s. 757.

⁹⁸ Sosialistisk Folkeparti kom riktignok i vippeposisjon fra valget i 61.

⁹⁹ Ikke medregnet lovanmerkninger.

trakassering¹⁰⁰ har en lang historikk bak seg, men oppfølgingen skjøt først fart i forbindelse med de siste årenes økte oppmerksomhet om tematikken. Stortinget fremmet anmodningsvedtak i juni 2017 og igjen på vårparten 2018.¹⁰¹ De sistnevnte forslagene ble altså fremmet mens #metoo-kampanjen fortsatt pågikk.¹⁰²

Beslutningen¹⁰³ om å forby pelsdyrnæringen¹⁰⁴ var et resultat av en langvarig kontrovers i norsk politikk. Allerede i år 2000 oppga flertallet av respondentene i en spørreundersøkelse at oppdrett av pelsdyr i bur var galt.¹⁰⁵ Saken var også viktig for partiet Venstre som en del av regjeringsforhandlingene.¹⁰⁶ Med bakgrunn i en budsjettavtale mellom Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, vedtok derfor Stortinget å «vurdere forbud mot norsk pelsdyroppdrett i arbeidet med oppfølging av pelsdyrutvalget.»¹⁰⁷ Vedtaket ble for øvrig gjort fire dager før pelsdyrutvalget overleverte sin utredning¹⁰⁸ til regjeringen. Endringen i forvaltningen av fylkesveiene¹⁰⁹ er en direkte konsekvens av regionreformen, men kan også ses i lys av alltid tilstedeværende sentrum-periferi-aksen¹¹⁰ som preger mye av norsk politikk.

Forslaget til endringer i arbeidsmiljøloven for å styrke vernet om varslere i arbeidslivet¹¹¹ stammet opprinnelig fra Arbeiderpartiet og bør trolig ses i lys av at arbeidsliv er partiets historiske kjernesak. Det samme gjelder saken om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv. for å gi skyldnere «en mulighet til å komme ut av den vanskelige situasjonen.»¹¹² Noe av bakgrunnen for forslaget var et representantforslag fra Kristelig Folkeparti¹¹³ og ble fremsatt som et tiltak for fattigdomsbekjempelse. Et annet tydelig avtrykk fra Kristelig Folkeparti i mitt utvalg er vedtaket¹¹⁴ om å redusere pliktdelen av fødselspermisjonen.¹¹⁵

¹⁰⁰ Innst. 335 L (2018-2019) og Prop. 63 L (2018-2019).

¹⁰¹ Innst. 208 S (2017- 2018) s. 2-3.

¹⁰² #Metoo-kampanjen nevnes også eksplisitt i komiteens merknader til lovsaken. Se Innst. 335 L (2018-2019) s.3.

¹⁰³ Lovvedtak 93 (2018-2019).

¹⁰⁴ Se også Innst. 348 L (2018-2019) og Prop. 99 L (2018-2019).

¹⁰⁵ St.meld. nr. 12 (2002-2003) s. 23.

¹⁰⁶ Vogl (2020).

¹⁰⁷ Prop. 99 L (2018-2019) s. 6.

¹⁰⁸ NOU 2014: 15.

¹⁰⁹ Innst. 312 L (2018-2019) og Prop. 79 L (2018-2019).

¹¹⁰ Hagtvedt (1987) s. 16.

¹¹¹ Innst. 315 L (2018-2019) og Prop. 74 L (2018-2019).

¹¹² Komiteens merknader i Innst. 144 L (2013-2014) s. 13.

¹¹³ Dokument 8:95 (2005-2006).

¹¹⁴ Lovvedtak 48 (2013-2014).

¹¹⁵ Se også Innst. 180 L (2013-2014) og Prop. 40 L (2013-2014).

At sakene er symboltunge trenger imidlertid ikke bety at det er sterk uenighet om dem på Stortinget. Saken om opphevelse av foreldelsesbestemmelsene i straffeloven for enkelte alvorlige forbrytelser¹¹⁶ ble fremmet for Stortinget av en samlet justiskomite¹¹⁷ med utgangspunkt i et representantforslag fra Kristelig Folkeparti.¹¹⁸ I tillegg viser Fremskrittspartiet til et langvarig engasjement i saken i sine merknader.

Videre omhandler flere av lovvedtakene rettighetsfesting av ulike offentlige tilbud. Her kan en nevne lovfesting av kommunenes plikt til å tilby et dagtilbud til personer med demens,¹¹⁹ lovfesting av en ordning med studentombud,¹²⁰ rett til brukerstyrt personlig assistanse¹²¹ og gradering av pleiepenger og økt kompensasjonsgrad for sykepenger for selvstendig næringsdrivende.¹²² Vedtaket om endringer i kringkastingsrådet og økt tilgjengeliggjøring for personer med ulike former for funksjonsnedsettelse hører også langt på vei hjemme i en slik gruppering.¹²³

Det ser ut til at et forberedt saksgrunnlag kan bidra til initiativer fra Stortinget. Samtidig finnes det også eksempler på at Stortingets initiativ kan være et startskudd for en videre utredning.

Fem av initiativene fra Stortinget involverer en NOU, som regel ved at Stortinget ber regjeringen følge opp et forslag fra en NOU. Saken om innføring av et lavterskeltilbud mot seksuell trakassering og styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten er et godt eksempel.¹²⁴ I et anmodningsvedtak fra 2017 sier Stortinget at «aktivitets- og redegjøringsplikten skal styrkes ved å følge opp Skjeie-utvalgets anbefalinger».¹²⁵ Utvalget leverte den siste av to NOU-er i 2012. Saken om styrket vern av varslere er derimot et eksempel på at Stortinget tok initiativ til utvalget,¹²⁶ som igjen førte til en NOU med konkrete forslag.¹²⁷

¹¹⁶ Innst. 263 L (2013-2014) s. 2.

¹¹⁷ Riktignok stemte Venstres representanter mot deler av lovvedtaket.

¹¹⁸ Dokument 8:14 S (2013–2014).

¹¹⁹ Lovvedtak 82 (2018-2019).

¹²⁰ Lovvedtak 69 (2018-2019).

¹²¹ Lovvedtak 74 (2013-2014).

¹²² Lovvedtak 105 (2018-2019).

¹²³ Lovvedtak 87 (2018-2019).

¹²⁴ Innst. 335 L (2018-2019).

¹²⁵ Prop. 63 L (2018-2019) s. 42.

¹²⁶ Stortinget vedtok å be «regjeringen sette ned en bredt sammensatt ekspertgruppe som skal gå igjennom dagens varslingsregler og komme med forslag til hvordan varslervernet kan styrkes». Utgangspunktet var Dokument 8:30 S (2015-2016) jf. Innst. 205 S (2015-2016).

¹²⁷ NOU 2018: 6.

Stortingsmeldinger er involvert i seks av initiativene fra Stortinget. Typetilfellet er at Stortinget fremmer et anmodningsvedtak til regjeringen i behandlingen av en stortingsmelding. For eksempel er vedtaket¹²⁸ om endringer i kringkastingsloven mv., blant annet en oppfølging av anmodningsvedtak fra behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015).¹²⁹ Også blant lovsakene som involverer en stortingsmelding finnes det tilfeller hvor Stortingets initiativ kommer før meldingen. Enkelte av disse lovsakene har en kompleks historikk.

Et utpreget tilfelle er en sak om endringer i forurensingsloven om tilsyn med kommunene.¹³⁰ Bakgrunnen her er at kommunal- og forvaltningskomiteen ba regjeringen «foreta en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor(..)»¹³¹ Bakgrunnen for Stortingets anmodning var et nytt kapittel (10 A) om statlig tilsyn i kommuneloven. Resultatet av den gjennomgangen ble presentert i Meld. St. 7 (2009-2010) som igjen var bakgrunn for forslaget om endringer i forurensingsloven.¹³²

Ofte var det embetsverket som utredet og begrunnet behovet for lovendringer i tråd med samfunnsutviklingen på sitt felt. Mitt utvalg viser imidlertid at Stortinget også tidvis tar på seg denne oppgaven. Et godt eksempel på dette er endringene i eierseksjonsloven mv. for å regulere og begrense omfattende utleievirksomhet i boligsameier.¹³³ En kan også nevne lov om register over reelle rettighetshavere.¹³⁴ Her var foranledningen at Stortinget ba regjeringen komme tilbake til et eierskapsregister, blant annet for å følge opp EU-regulering på området.¹³⁵ Et siste eksempel i denne kategorien er et vedtak om endringer i jordlova¹³⁶ om klimahensyn ved nydyrking. Dette vedtaket følger opp Stortingets eget klimaforlik og et forslag om forbud mot nydyrking av myr, fremmet i forbindelse med budsjettforhandlingene for 2017.¹³⁷

Utvalget inneholder også et vedtak som kan tyde på at det i enkelte tilfeller kan lønne seg å ta tak i saker av mer triviell karakter. I 2013-2014-sesjonen vedtok i alle fall Stortinget et representantforslag¹³⁸ om å myke opp lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger

¹²⁸ Lovvedtak 87 (2018-2019).

¹²⁹ jf. Innst. 178 S (2015–2016) s. 29.

¹³⁰ Innst. 196 L (2013-2014).

¹³¹ Innst. O. nr. 19 (2006–2007) s. 3.

¹³² Prop. 56 L (2013-2014).

¹³³ Kommunal- og forvaltningskomiteen advarer mot intens utleie som bærer preg av hotellvirksomhet i Innst. 215 L (2018-2019) s. 9.

¹³⁴ Lovvedtak 38 (2018-2019).

¹³⁵ Innst. 298 S (2014-2015), jf. Dokument 8:57 S (2014-2015).

¹³⁶ Lovvedtak 53 (2018-2019).

¹³⁷ Prop. 39 L (2018-2019) s. 6.

¹³⁸ Dokument 8:1 L (2013-2014).

for frittstående kommunale flaggstenger.¹³⁹ Bakgrunnen var et ønske om å kunne flagge med eksempelvis klubbflagg i forbindelse med idrettsarrangementer mm.

3.3.2 Representantforslag

Totalt inneholder utvalget to eksempler på representantforslag som ble vedtatt. I tillegg til forslaget om kommunale flaggstenger gjelder det et forslag om endringer i inndelingslova for å sikre at regjeringen kan opprette lovpålagte organer dersom det aktuelle myndighetsorganet unnlater å gjøre det.¹⁴⁰ Bakgrunnen for forslaget var en frykt for at forsinkelser ved opprettelsen av fellesnemda for sammenslåing av Troms og Finnmark skulle sette fylkestingsvalget i 2019 i fare.¹⁴¹

Ved begge de vedtatte representantforslagene ligger et brev fra den aktuelle statsråden med vurderinger av lovforslaget ved innstillingen. I saken om kommunale flaggstenger vurderer justisministeren at det kan stilles spørsmål «om forslaget slik det er utformet fullt ut vil ivareta forslagstillernes intensjon med forslaget.»¹⁴² Ministeren foreslår derfor en alternativ utforming av forslaget, som komiteen tilslutter seg.

3.4 Endringer i lovforslag fra regjeringen

I dette utvalget har jeg trukket fra lovvedtakene som stammer fra representantforslag og sett på hvor ofte Stortinget gjør endringer fra forslaget i lovproposisjonen fra regjeringen til endelig lovtekst.¹⁴³

Sesjon	Antall lovvedtak	Endringer i alt	Substansielle endringer
2013-2014	93	12	8
2018-2019	103	20	18
Totalt	196	32	26

Tabell 2: Endringer i lovforslag fra regjeringen.

¹³⁹ Lovvedtak 39 (2013-2014).

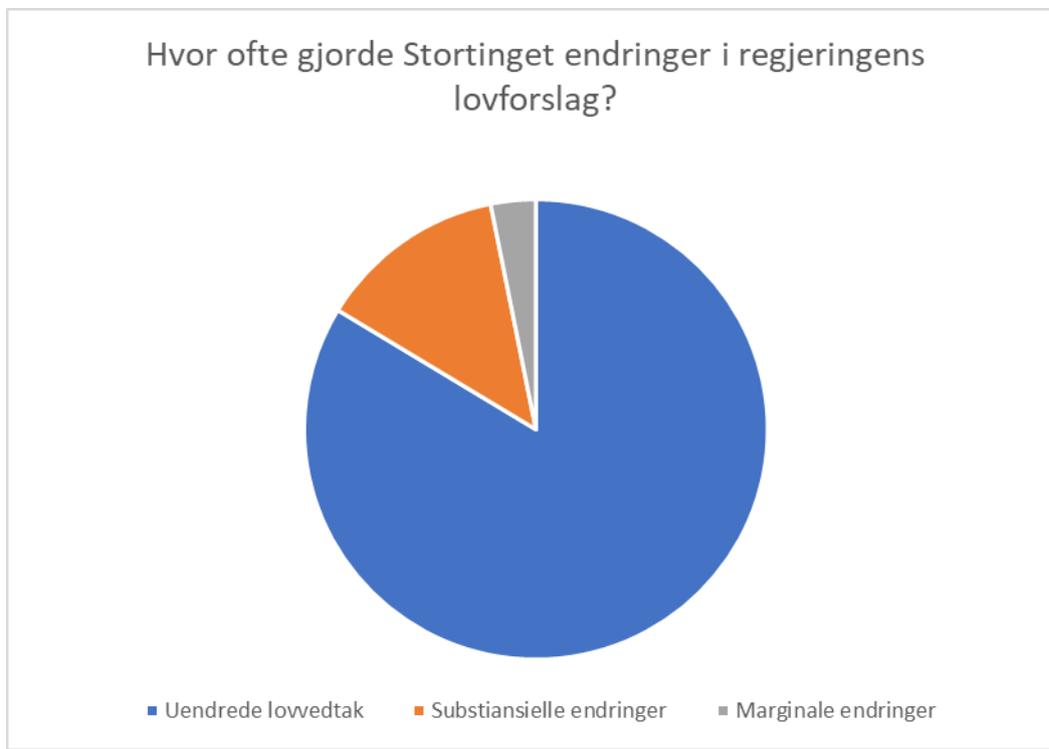
¹⁴⁰ Dokument 8:44 L (2018-2019).

¹⁴¹ Se også Innst. 123 L (2018-2019) s. 5.

¹⁴² Se Innst. 114 L (2013-2014) s. 2.

¹⁴³ Utvalget inkluderer noen tilfeller hvor Stortinget gjør flere lovvedtak i samme sak. I de tilfellene er lovvedtakene registrert separat. Videre er et forslag fra Stortingets presidentskap om endringer i stortingsgodtgjørelsesloven holdt utenfor utvalget, jf. lovvedtak 96 (2018-2019). Se vedlegg 1 til litteraturlisten for fullstendig datagrunnlag for tabell 2 og figur 2.

Som tabellen viser endret Stortinget lovteksten i 32 tilfeller, det vil si drøyt 16 prosent av vedtakene. Når vi trekker fra marginale endringer finner vi at Stortinget gjorde endringer i 13 prosent av lovvedtakene.



Figur 2: Stortingets endringer i prosent.

Terskelen for at jeg har regnet en endring som substansiell i dette tilfellet har vært forholdsvis lav og er satt ved at endringen må innebære en form for realitetsforskjell i rettstilstanden. Derfor har jeg for eksempel inkludert et tilfelle hvor justiskomiteen, under behandlingen av konfliktrådsloven, rettet opp en inkonsekvens i straffeloven §§ 60 og 83 som innebærer at fradrag for varetekt skal gis i den subsidiære fengselsstraffen.¹⁴⁴ Til tross for å være en oppretting vil endringen kunne få reelle konsekvenser for personer underlagt ungdomsstraff og må derfor sies å være substansiell. I ett tilfelle ser det også ut til at Stortinget retter opp sine egne feil. I dette tilfellet viser helse- og omsorgskomiteen til at de «ved en inkurie» gjorde utilsiktede endringer i pasient- og brukerrettighetsloven.¹⁴⁵ Endringen må likevel regnes som substansiell fordi alternativet ville vært at en bestemmelse som regulerer privates rettigheter i pasient- og brukerrettighetsloven rett og slett ville blitt borte. Forslagene i kategorien for marginale end-

¹⁴⁴ Innst. 268 L (2013-2014) s. 12.

¹⁴⁵ Innst. 331 L (2018-2019) s. 6.

ringer inneholder blant annet små rettelser, i noen tilfeller basert på rettelser fra statsråden,¹⁴⁶ og mindre endringer i ordlyden.

Hvis vi ser nærmere på hvilke saker Stortinget endret, er det noen kategorier som peker seg ut. Den største dreier seg om lovendringer i forbindelse med budsjettbehandlingen. Hele ti av endringene i utvalget dreier seg om slike endringer og er i stor grad endringer i skattelovgivningen,¹⁴⁷ men endringene berører også utgiftssiden på statsbudsjettet.¹⁴⁸

En annen kategori omhandler endringer i pensjonssaker. I mitt utvalg fem av endringene tilknyttet saker om pensjonsordninger.¹⁴⁹

En tredje kategori det er mulig å identifisere knytter seg til lovverk som regulerer andre økonomiske forhold. I mitt utvalg dreier det seg om endringer i avhendingslova,¹⁵⁰ endringer i arvelova,¹⁵¹ havne- og farvannsloven¹⁵² og i lov om stans i utbetalinga av offentlige ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet.¹⁵³

De ni gjenstående endringene av substansiell art viser etter min vurdering ingen klar systematikk. Jeg har derfor ikke funnet det meningsfullt å forsøke å kategorisere disse. Disse endringene dreier seg blant annet om oppfølging av sykemeldte arbeidstakere,¹⁵⁴ endringer i straffe-

¹⁴⁶ Se Innst. 258 L (2013-2014) og Innst. 48 L (2013-2014) der innstillingene er vedlagt rettelser fra ansvarlig statsråd.

¹⁴⁷ Se f.eks. Innst. 4 L (2018-2019) der finanskomiteen gjør endringer i seks lovvedtak med henvisning til budsjettforliket mellom flertallspartiene.

¹⁴⁸ I en samleproposisjon i desember 2018 gjorde arbeids- og sosialkomiteen endringer i permitteringslønnsloven og folketrygdloven for å følge opp budsjettforliket. Se Innst. 93 L (2018-2019).

¹⁴⁹ Se blant annet Innst. 314 L (2018-2019) om ny tjenstepensjon i offentlig sektor og Innst. 35 L (2013-2014) om tjenstepensjonsloven.

¹⁵⁰ Innst. 270 L (2018-2019), se særlig side 30. Stortinget fulgte kommunal- og forvaltningskomiteen, og innførte et lovfestet slingringsmonn ved arealavvik.

¹⁵¹ Innst. 252 L (2018-2019) s. 10. Justiskomiteen endret pliktdele arven fra departementets forslag på 25 g til 15 g.

¹⁵² Stortinget fulgte anbefalingen til transport- og kommunikasjonskomiteen, og vedtok endringer som presiserte muligheten for kommunene til å ta utbytte. Se Innst. 301 L (2018-2019) s. 6.

¹⁵³ Etter forslag fra komiteen justiskomiteen, la Stortinget inn en formulering i lovteksten som gjør at barnebidrag, også når det forfaller etter at barnet fyller 16 år, settes av på sperret konto og utbetales til barnet ved fylte 18 år. Forslaget er for øvrig i tråd med en tidligere utgave av lovproposisjonen. Se Innst. 179 L (2013-2014) s. 4.

¹⁵⁴ Innst. 266 L (2013-2014). Arbeids- og sosialkomiteen presiserer at helsepersonell som har behandlet arbeidstakeren ikke kan innkalles til oppfølgingsamtale dersom den ansatte motsetter seg dette.

loven i forbindelse med oppfølgingen av anbefalingene fra tilregnelighetsutvalget,¹⁵⁵ endringer i verdipapirsentralloven¹⁵⁶ med mer.

3.5 Avviste lovsaker

I stortingssesjonene jeg har sett på, avviste Stortinget først og fremst representantforslag. Totalt ble seks representantforslag avvist. Bare i ett tilfelle valgte Stortinget å avvise en lovproposisjon fra regjeringen. Det gjaldt et forslag om endringer i den tidligere introduksjonsloven¹⁵⁷ som var utarbeidet av den rødgrønne regjeringen. Stortinget fulgte komiteens anbefaling¹⁵⁸ og sendte forslaget tilbake til regjeringen. Med avvisning mener jeg at forslaget ikke får flertall på Stortinget. Det inkluderer å sende proposisjonen tilbake til regjeringen. Det inkluderer også tilfeller det lovforslaget blir nedstemt, selv om Stortinget henstiller regjeringen om videre utredninger.

At avvisningsgraden har vært liten i de to sesjonene må ses i sammenheng med at regjeringen enten hatt flertall på Stortinget, eller forpliktende samarbeid med partier som til sammen utgjør et flertall. Det gir gode muligheter til uformell dialog og forankring i forkant av et eventuelt lovforslag. En regjering vil neppe ha interesse av å fremme lovforslag den vet eller mistenker at vil avvises av Stortinget.

På den måten har Stortinget også en disiplinerende effekt på hvilke lovforslag som i det hele tatt blir fremmet. Denne formen for negativ innflytelse er imidlertid krevende å måle og tallfeste.

3.6 Hvilke saker rørte ikke Stortinget?

Blant lovvedtakene som verken ble initiert av Stortinget eller endret gjennom deres behandling finner vi flere typer saker. Flere av sakene dreier seg om lovendringer for å *tilpasse norsk rett til internasjonalt regelverk*. De fleste av disse sakene dreide seg om gjennomføring av EØS-relevant regelverk, herunder endringer i EØS-vareloven,¹⁵⁹ innlemmelse av portabilitetsforordningen i EØS-avtalen,¹⁶⁰ endringer i naturmangfoldloven for å kunne gjennomføre

¹⁵⁵ Stortinget endrer begrepet «alvorleg sinnslidelse» til «sterkt avvikende sinnstilstand» i straffeloven § 20 andre ledd, etter forslag fra mindretallet i justiskomiteen. Se Innst. 296 L (2018-2019) s.11.

¹⁵⁶ Innst. 166 L (2018-2019) s. 5. Her endret finanskomiteen hvem som omfattes av kravet til politiattest.

¹⁵⁷ Prop. 204 L (2012-2013).

¹⁵⁸ Innst. 132 L (2013-2014).

¹⁵⁹ Lovvedtak 49 (2018-2019).

¹⁶⁰ Lovvedtak 18 (2018-2019).

vanddirektivet,¹⁶¹ gjennomføring av de offentligrettslige delene av EUs andre betalingsdirektiv,¹⁶² gjennomføring av endringer i EUs vernetidsdirektiv,¹⁶³ endringer av EØS-loven i forbindelse med Kroatias EU-medlemskap¹⁶⁴ mfl. Innenfor denne kategorien finnes også to lovvedtak som følger opp en avgjørelse fra EFTA-domstolen,¹⁶⁵ endringer i klimavotelloven for å gjennomføre FN-regelverk¹⁶⁶ og samtykke til å tiltre internasjonale konvensjoner.¹⁶⁷

En annen type saker blant vedtakene som verken endres eller initieres av Stortinget er lovvedtak av *rent teknisk eller administrativ karakter*. I utvalget handler det blant annet om lov om retting av feil i lovverket mm.¹⁶⁸ og lov om endringer i Svalbardloven (mm.)¹⁶⁹ for tilpasning til ny kommunelov. Påstander om at lover handler om forenklinger eller tekniske endringer bør imidlertid møtes med et visst forbehold.

I en sak om forenklinger i patentloven¹⁷⁰ skriver Justis – og beredskapsdepartementet i proposisjonen at «Hovedformålet med endringene er å forenkle regelverket og harmonisere det med relevant internasjonalt regelverk».¹⁷¹ Proposisjonen har også fått tittelen «Endringer i patentloven mv. (forenklinger)». Allerede på første side skrives det derimot også at proposisjonen inneholder forslag for å erstatte aktsomhetskravet for å få en sak tatt under behandling etter fristoversittelse og adgang til å gjenopprette prioritet ved fristoversittelse. Det går så frem at endringen vil «forbedre patentsøkerens rettsstilling». En annen lovsak som ved første øyekast kan se ut til å være av rent teknisk karakter er en sak om endringer i tinglysingsloven for å legge til rette for elektronisk tinglysing.¹⁷² Av proposisjonen går det imidlertid tydelig frem at lovarbeidet blant annet også innebærer en endring av i lovens prioriteringsregler (fra dato til klokkeslett).¹⁷³ Det kan diskuteres hvor viktige de materielle endringene i disse lovene er, men det er i alle fall ikke åpenbart at de er av rent teknisk karakter.

En tredje type lovvedtak som ikke ble endret, bygger på *politiske avtaler*. Det kan være regjeringspartiene seg imellom (i perioden med flertallsregjering) eller mellom regjeringspartiene og samarbeidspartiene (i perioden med mindretallsregjering). Her finner vi saker som end-

¹⁶¹ Lovvedtak 8 (2018-2019).

¹⁶² Lovvedtak 4 (2018-2019).

¹⁶³ Lovvedtak 52 (2013-2014).

¹⁶⁴ Lovvedtak 45 (2013- 2014).

¹⁶⁵ Lovvedtak 88-89 L (2013-2014).

¹⁶⁶ Lovvedtak 104 (2018-2019).

¹⁶⁷ Se f.eks Innst. 75 L (2018-2019) om tiltredelse av den internasjonale Nairobi-konvensjonen om vrakfjerning.

¹⁶⁸ Lovvedtak 47 (2013-2014).

¹⁶⁹ Lovvedtak 51 (2018-2019).

¹⁷⁰ Innst. 269 L (2018-2019).

¹⁷¹ Prop. 52 L (2018-2019) s. 1.

¹⁷² Innst. 192 L (2013-2014).

¹⁷³ Prop. 53 L (2013-2014) s. 5-6.

ringer i abortloven,¹⁷⁴ endringer i sprøyteromsloven mm,¹⁷⁵ endringer i folketrygdlova (trede-
ling av kvoten ved 80 prosent uttak),¹⁷⁶ endringer i privatskolelova,¹⁷⁷ oppheving av boklo-
ven¹⁷⁸ og endringer i folketrygdloven for å utvide perioden med foreldrepenger ved premature
fødsler.¹⁷⁹

Videre kommer ganske mange av de uendrede lovvedtakene i en mellomstilling mellom rent
tekniske og byråkratiske lovvedtak og lovvedtak med tydelige politiske implikasjoner. Ek-
sempler på lovvedtak i denne kategorien er endringer i utlendingsloven for å kreve politiattest
ved ansettelse i flyktningmottak,¹⁸⁰ endringer i naturmangfoldloven for å forenkle regelverket
om fremmede organismer i norsk natur,¹⁸¹ og endringer i legemiddeloven om tiltak mot fals-
ke legemidler.¹⁸² Andre eksempler er endringer i blant annet forurensningsloven for å få på
plass hjemmel for overtredelsesgebyr og hevede strafferammer for brudd på ulike former for
miljølovgivning.¹⁸³

I disse sakene er det ikke nødvendigvis tydelige partipolitiske skillelinjer. Samtidig innebærer
sakene endringer av politisk, og ikke bare rent teknisk, karakter. I slike saker kan det også
være krevende å vurdere om de fremmes fordi det aktuelle fagdepartementet har identifisert et
behov for lovendring eller om det ligger bevisste politiske prosesser fra politisk ledelse i de-
partementet eller regjeringshold bak.

Et eksempel fra mitt utvalg er et lovforslag fra helse- og omsorgsdepartementet om å fjerne
påbudet i spesialisthelsetjenesteloven om at sykehus skal være offentlig godkjent.¹⁸⁴ Diskusjo-
nen om private innslag i helsetjenesten er en typisk konfliktsak mellom høyre- og venstresiden
i norsk politikk. Behandlingen i helse- og omsorgskomiteen¹⁸⁵ viser også representantene fra
Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet har alternative forslag til proposisjo-
nen. Særlig SP og SV uttrykker bekymring for at forslaget kan «føre til en økning i antall pri-
vate aktører som konkurrerer om økonomiske midler».¹⁸⁶ Lovproposisjonen nøyer seg imidler-

¹⁷⁴ Lovvedtak 95 (2018-2019).

¹⁷⁵ Lovvedtak 21 (2018-2019).

¹⁷⁶ Lovvedtak 9 (2018-2019).

¹⁷⁷ Lovvedtak 59 (2013-2014).

¹⁷⁸ Lovvedtak 51 (2013-2014).

¹⁷⁹ Lovvedtak 75 (2018-2019).

¹⁸⁰ Lovvedtak 70 (2013- 2014).

¹⁸¹ Lovvedtak 62 (2013-2014).

¹⁸² Lovvedtak 37 (2013-2014).

¹⁸³ Lovvedtak 79 (2018-2019).

¹⁸⁴ Prop. 83 L (2017-2018).

¹⁸⁵ Innst. 29 L (2018-2019).

¹⁸⁶ Innst. 29 L (2018-2019) s. 4.

tid med å vise til at departementet erfarer at dagens ordning ikke lenger fungerer etter sin hensikt.

3.7 Betydning av forberedelsesmetode

Den vanligste forberedelsesmetoden i mitt utvalg er at det er departementet selv som utreder lovforslagene. I tyngre lovsaker benyttes imidlertid ofte offentlige utvalg som leverer en NOU til departementet. Enkelte lovsaker bygger attpåtil på flere NOU-er.¹⁸⁷ I stortingssesjonene i utvalget er 26 av lovforslagene bygget på en eller flere NOU-er. Da har jeg ikke tatt med alle lovforslag som henviser til en NOU på et sted i utredningen, men inkludert lovforslag som tydelig bygger på arbeidet til et eller flere offentlig utvalg.

Andre forberedelsesmetoder inkluderer arbeidsgrupper nedsatt av departementet¹⁸⁸ og utredninger fra underliggende etater.¹⁸⁹ Utvalget inneholder også eksempler på lovproposisjoner som bygger på utredninger fra arbeidsgrupper nedsatt av underliggende etater.

Lovproposisjonen¹⁹⁰ bak den nye verdipapirsentralloven bygger for eksempel på en utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt og ledet av finanstilsynet. I finanskomiteens behandling av lovforslaget¹⁹¹ foretok komiteen en justering i hvem som omfattes av kravet til politiattest etter lovens § 2-1 annet ledd. Videre gikk komiteen mot departementets forslag om å fjerne verdipapirsentralenes ansvarsbegrensning og videreførte taket på 500 MNOK. Lovproposisjonen kan for øvrig sies å være blant de mest omfattende i utvalget.

Et annet trekk som er verdt å merke seg er at stortingsmeldinger er benyttet som en del av lovgivningsprosessen i en del av sakene. Totalt bygger 17 av forslagene i utvalget på en eller flere stortingsmeldinger. Når regjeringen legger frem en stortingsmelding gir det Stortinget mulighet til å gi politiske signaler i viktige saker før selve proposisjonen fremmes. For regjeringen er det en mulighet til å sørge for bred forankring og støtte rundt sentrale veivalg. I utvalget er det blant annet forslag som bygger på stortingsmeldinger som er fremmet i arbeidet med regionreform,¹⁹² sjømatmeldingen¹⁹³ og en stortingsmelding med forslag til mer bærekraftig oppdrett av laks og ørret.¹⁹⁴

¹⁸⁷ Prop. 96 LS (2018-2019) følger for eksempel opp utredningene til hele fire offentlige utvalg. Det gjelder NOU 2017: 14, NOU 2018: 10, NOU 2017: 1 og NOU 2016: 2 (sistnevnte NOU omtales i proposisjonen med feil nummerering. Se s.10).

¹⁸⁸ Prop. 53 L (2013-2014) om endringer i tinglysningsloven mv. bygger for eksempel på en utredning gjort av en arbeidsgruppe nedsatt av justisdepartementet.

¹⁸⁹ Prop. 79 L (2018-2019) om overføring av fylkesveiadministrasjon bygger på en Stortingsmelding og en utredning fra statens veivesen.

¹⁹⁰ Prop. 7 L (2018-2019).

¹⁹¹ Innst. 166 L (2018-2019).

¹⁹² Meld. St. 22 (2015-2016).

En melding til Stortinget kan ende opp med en omfattende lovproposisjon i andre enden. Det er for eksempel tilfellet for behandlingen av statistikkloven¹⁹⁵ og ny sentralbanklov,¹⁹⁶ som jeg vil komme tilbake til i neste kapittel. Likevel kan stortingsmeldinger også føre til flere mindre lovforslag eller til anmodningsvedtak, som igjen følges opp med en lovproposisjon.

Det siste var for eksempel tilfellet da Stortinget lovfestet ombud ved alle universiteter, høyskoler og fagskoler.¹⁹⁷ Lovproposisjonen¹⁹⁸ bygget på to anmodningsvedtak fra Stortinget som ble fremmet under behandlingen av kvalitetsmeldingen¹⁹⁹ for høyere utdanning.

Av de 26 lovforslagene som bygger på en NOU gjorde Stortinget substansielle endringer i syv av sakene, altså rundt 27 prosent. På den andre enden av skalaen gjorde ikke Stortinget substansielle endringer i noen av de 17 sakene som fulgte opp en stortingsmelding.²⁰⁰ Blant sakene som bygde på NOU fulgte endringene mønstret beskrevet i kapittel 3.4. Blant de syv sakene som ble endret dreier to seg om pensjon, hvorav en følger opp budsjettforlik, og fire saker regulerer andre økonomiske forhold. Den siste saken dreier seg om endringer i straffeloven og straffeprosessloven og fulgte opp tilregnelighetsutvalgets utredning.

Også innholdet i endringene i disse sakene var i stor grad av økonomisk karakter. De to sakene om pensjon dreide seg om endringer i beregningsgrunnlaget og en presisering om at kostnader til administrasjon og forvaltning av de ulike ordningene skulle komme i tillegg til, og ikke dekkes innenfor, de maksimale grensene for årlige innskudd. I behandlingen av arveloven endret Stortinget plikt delen, i behandlingen av lov om havner og farvann ble reglene for utbytte presisert og i avhendingslova ble det lovfestet et slingringsmonn ved arealavvik. I behandlingen av endringer i aksjelovgivningen bestemte Stortinget at allmennaksjeselskaper fortsatt måtte oppgi hvilken kommune de har hovedkontor i, i strid med departementets forslag.

Dette kan tyde på at hvilken type sak det er snakk om har mer å si for Stortingets endringshyppighet enn hvordan lovene er utredet. Det er også verdt å merke seg innholdet i endringene. Selv i de omfattende lovsakene er endringene relativt beskjedne og dreier seg, som vist over, hovedsakelig om endringer av økonomisk art. Omfattende endringer i lovsaker som er grundig utredet forekommer ikke i mitt utvalg.

¹⁹³ Meld. St. 22 (2012–2013).

¹⁹⁴ Meld. St. 16 (2014–2015).

¹⁹⁵ Prop. 72 LS (2018–2019).

¹⁹⁶ Prop. 97 L (2018–2019).

¹⁹⁷ Innst. 299 L (2018–2019).

¹⁹⁸ Prop. 89 L (2018–2019).

¹⁹⁹ Meld. St. 16 (2016–2017).

²⁰⁰ Bare to av sakene bygde på både Stortingsmelding og NOU.

At det ikke skjer substansielle endringer i lovsaker som følger opp stortingsmeldinger er også verdt å merke seg. Det kan tyde på at å gå veien om Stortinget er en egnet metode i de tilfellene regjeringen ønsker å forankre viktige politiske veivalg i Stortinget.

Blant lovforslagene i utvalget er det også flere eksempler på at det går lang tid fra NOU-en leveres til det fremmes en lovproposisjon fra Stortinget. Tilfellet med størst tidsrom mellom NOU og lovforslag i utvalget er en sak om innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer i miljø saker. Der ble lovproposisjonen fremmet i april 2019²⁰¹ og baserte seg på en NOU fra 2003.²⁰² Det kan tyde på at det finnes institusjonelle prosesser som går sin gang på tvers av skiftende politiske flertall. Her må det likevel tas et forbehold om at jeg ikke har analysert hvordan departementene har vurdert lovutvalg nedsatt av tidligere regjeringer.

3.8 Når aktiveres Stortinget?

I sin doktoravhandling om bedre reguleringsprosesser anlegger Nordrum et par teoretiske perspektiver som er nyttige for å forstå når Stortinget agerer. Nærmere bestemt gjengir og kommenterer han teoriene til den finske rettsteoretikeren Karlo Tuori og økonomen Oliver Williamson. Kort fortalt mener Tuori at retten er lagvis oppbygd og inneholder et overflatelag, et rettskulturelt lag og en dypstruktur. De dypere lagene påvirker og begrenser overflaten og utgjør hindringer for endring.

Williamson benytter en samfunnsmodell som også inkluderer sosioøkonomiske forhold. I likhet med Tuori skiller han mellom dypere og mer overfladiske strukturer, der de sistnevnte har en langt høyere endringsfrekvens. Uformelle institusjoner, tradisjoner, normer, religion mm utgjør det dypeste laget, institusjonelle miljøer det nest dypeste, ulike styringsstrukturer utgjør det nest øverste laget, mens ressursfordeling utgjør det øverste laget.²⁰³

Disse teoriene utgjør et interessant rammeverk for funnene dette kapitlet. Stortingets praksis tyder på at økonomisk ressursfordeling og mindre endringer kan gjøres ganske spontant, men større strukturelle endringer synes å forutsette omfattende utredningsprosesser. Som jeg har vist tidligere i kapitlet er om lag 2/3 av alle endringer Stortinget gjør fra regjeringens lovproposisjoner, endringer som dreier seg om ressursfordeling.

²⁰¹ Prop. 77 L (2018-2019).

²⁰² NOU 2003: 15.

²⁰³ Nordrum (2019) s. 106-109.

Backer skriver at endringshyppigheten til Stortinget beror mer på den politiske konstellasjonen enn hvilket saksområde forslaget gjelder og at det særlig er forslag fra mindretallsregjeringer som er utsatt for endringer i Stortinget.²⁰⁴ Bakgrunnen for påstanden er at flertallsregjeringer vil avklare innholdet i proposisjonen med fraksjonene i Stortinget i forkant av at forslaget fremmes. Utvalget i denne oppgaven viser motsatt tendens. 2018-2019-sesjonen ble hovedsakelig preget av en flertallsregjering, men like fullt ble regjeringens proposisjoner endret i større grad enn i perioden 2013-2014. Det betyr ikke at politiske konstellasjoner har fått mindre å si, men bør leses i lys av samarbeidsavtalen mellom Høyre/FrP-regjeringen og Kristelig Folkeparti og Venstre. Sesjonen 2013-2014 er rett etter et valg og flere av lovvedtakene Stortinget tok stilling til var direkte resultater av forhandlinger stortingsflertallet imellom. I en slik situasjon er det neppe overraskende at Stortingets flertall var tilbakeholdne med å endre lovvedtak som sprang ut fra en nylig inngått avtale. Det er dessuten sannsynlig at en ville funnet en enda lavere endringstakt om en undersøkte perioden med flertallsregjering fra 2005-2013. Slik sett er det godt mulig Backer likevel ville fått rett om utvalget for denne oppgaven ble utvidet bakover i tid.

Verken endringene eller initiativene fra Stortinget, som er beskrevet i dette kapitlet, kan sies å være uttrykk for dyptgripende institusjonelle reformer. Mye tyder på at større lovreformer først og fremst skjer gjennom koordinerte endringer der store utredningsressurser stilles til rådighet. Ofte vil det innebære bruken av lovutvalg, men utvalget inneholder også eksempler på at omfattende prosesser kan bli utredet på andre måter, som eksemplet med verdipapirsentralloven viser. Selv når Stortinget tar stilling til slike omfattende lovforslag, forblir endringene av beskjedne art.

En skal ikke se bort fra at Stortingets arbeidsmengde kan ha betydning for behandlingen av lovforslag. Intervjuene i neste kapittel tyder på at stortingsrepresentantene opplever begrenset kapasitet i lovbehandlingen. Det er forståelig når en tar i betraktning at 44 prosent av alle lovvedtakene i mitt utvalg er gjort i løpet av de drøye to ukene Stortinget har til rådighet i juni. Det er også en markant forskjell i hvor ofte Stortinget gjør endringer i regjeringens lovproposisjoner der vedtakene skjer i juni, sammenlignet med resten av utvalget. Ser man på vedtakene fra juni for seg gjør Stortinget substansielle endringer i litt over ni prosent av sakene. Når lovvedtakene fra juni holdes utenfor, gjør Stortinget substansielle endringer i 16 prosent av sakene i resten av utvalget.

Det er derfor nærliggende å se for seg at den store saksmengden, og spesielt mot slutten av sesjonene, påvirker Stortingets kapasitet til å gå dypt inn i lovsakene.

²⁰⁴ Backer (2013) s. 78.

3.9 Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at Stortinget i liten grad endrer lovforslag som presenteres av regjeringen. Et stort flertall av forslagene går uendret gjennom stortingsbehandlingen, og der Stortinget går inn og forandrer enkeltbestemmelser er det få eksempler på større endringer.

Videre er det en sjelden affære at lovvedtak bygger direkte på representantforslag. Her ligger utvalget mitt så vidt under gjennomsnittet for sesjonene fra år 2000, med ett vedtatt representantforslag for hver av sesjonene jeg har undersøkt.

Samtidig viser min undersøkelse at Stortinget kan aktiveres til å ta initiativ til lovendringer som er symbolsk og ideologisk viktig for partiene. Muligheten til å rettighetsfeste ulike former for offentlige goder ser også ut til å kunne utløse initiativ fra Stortinget. Å ta initiativ til lovgivning er dermed en viktig kilde til innflytelse for Stortinget. Imidlertid er det bare litt over én av ti lover som hovedsakelig har sin bakgrunn i et initiativ fra våre folkevalgte. Stortinget har heller ikke et høyt aktivitetsnivå når det kommer til å endre lovforslagene de selv har bedt om. Faktisk er det bare ett tilfelle²⁰⁵ i mitt utvalg hvor Stortinget endrer et lovforslag de selv har tatt initiativ til. Det kan tyde på at Stortinget er fornøyd med hvordan regjeringen svarer ut deres initiativer. Alternativt kan det ha sin forklaring i at Stortinget mangler kompetanse eller ressurser til å utrede alternative løsninger til det som blir presentert fra regjeringen.

Basert på funnene i dette kapitlet kan det derfor se ut som Stortinget utøver størst grad av innflytelse som en slags bestiller av lovgivningstjenester fra regjeringen. Selv om praksis i liten grad tyder på at Stortinget uttrykker misnøye med produktet som leveres tilbake er det grunn til å tro våre folkevalgte ville reagert dersom regjeringen gikk for langt utenfor Stortingets bestilling. Likevel kan tendensene i dette kapitlet tyde på at det finnes et visst manøvreringsrom for regjeringen i kraft av denne arbeidsdelingen.

4 Stortingets innflytelse eksemplifisert med sentralbankloven

I dette kapitlet vil jeg gå inn på prosessen frem mot lovvedtaket om sentralbankloven i 2019 og særlig hvilke vurderinger som ble gjort på de ulike stadiene om lovens instruksjonsbestemmelse i § 4-1 andre ledd.

²⁰⁵ Endringer i blant annet lov om lønnsplikt under permittering som følge av budsjettforlik. Se Innst. 93 L (2018-2019).

For å kontekstualisere Stortingets tilnærming til instruksjonsretten vil jeg også trekke inn enkelte historiske diskusjoner knyttet til spørsmålet. Selv om jeg tidvis vil bevege meg inn i innholdet i instruksjonsbestemmelsen, er ikke målet med en slik fremstilling noen full rettslig gjennomgang av bestemmelsens anvendelsesområde.

4.1 Bakgrunn for lovforslaget

4.1.1 Historisk bakteppe

Sentralbankloven fra 1892 ga ingen uttrykkelig myndighet til å instruere sentralbanken. Tvert imot var utgangspunktet at det ikke forelå adgang til å instruere sentralbanken. Spørsmålet i forkant av 1985-revisjonen var om det likevel hadde utviklet seg en praksis som gjorde at en slik instruksjonsadgang forelå. I NOU 1983: 39 drøftes dette spørsmålet. Her var synspunktene kort sagt delt mellom Eckhoff på den ene siden, som mente at det forelå «full instruksjonsrett» for regjeringen, også til å gripe inn i den enkelte avgjørelse. På den andre siden holdt Smith fast ved et mer tradisjonelt perspektiv og dermed stikk motsatt syn.²⁰⁶

Uavhengig av denne historiske diskusjonen ble det inntatt en bestemmelse i sentralbankloven av 1985 som tydelig hjemlet en instruksjonsrett. Bestemmelsen i lovens § 2 tredje ledd er forløperen til § 1-4 andre ledd i dagens lov.

§ 2 tredje ledd i lov om Norges bank og pengevesen av 1985 lød som følger:

«Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.»

Etter ordlyden ga bestemmelsen en vid adgang til instruksjon fra regjeringen. Det var likevel to forhold ved bestemmelsen som i praksis ga en høy terskel for instruksjon. Det første var formkravet om at vedtaket måtte fattes av Kongen i statsråd. Det peker i seg selv i retning av at dette er ment som noe annet enn den alminnelige forvaltningsrettslige instruksjonsadgangen. Det andre og kanskje mest vesentlige var lovkravet om at et slikt vedtak skulle sendes til Stortinget. Sett i sammenheng med bankens rett til å uttale seg ville det i praksis ligge godt til rette for en åpen konflikt mellom regjeringen og sentralbanken om en slik bestemmelse skulle bli tatt i bruk.

²⁰⁶ NOU 1983: 39 s. 224-225.

Da Carsten Smith kommenterte bestemmelsen i 1994 understreket han den høye terskelen for å benytte seg av instruksjonsretten. Ifølge Smith eksisterte det en uskreven regel i Norges Bank om at instruksjonsretten var et så sterkt virkemiddel at dens anvendelse mest sannsynlig ville medført enten finansministerens eller sentralbanksjefens avgang.²⁰⁷

Fra et politisk perspektiv var det derfor gode argumenter mot å ta i bruk en slik bestemmelse, selv når muligheten forelå. Å involvere Stortinget i en åpen konflikt mellom regjeringen og sentralbanken ville medført en såpass høy politisk risiko at det var sterke incentiver for å løse en tilspisset situasjon på mer lavmælt vis.

4.1.2 Sentralbanklovutvalget og NOU 2017: 13

Sentralbanklovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. april 2015. Bakgrunnen for oppnevningen var at bankens oppgaver var betydelig endret. Blant annet gjaldt det den økte betydningen av Statens pensjonsfond utland (SPU). Utvalget fikk som mandat²⁰⁸ å gjennomgå sentralbankloven i lys av disse endringene og vurdere styringsstrukturen for Norges Bank og forholdet til statsmyndighetene. På bakgrunn av vedtak i Stortinget, som igjen hadde sin bakgrunn i finanskomiteens innstilling til meldingen om SPU, ble mandatet senere utvidet til å omfatte en vurdering av alternative styrings- og selskapsmodeller for Statens pensjonsfond utland.

Utgangspunktet i statsforvaltningen er at det foreligger en vid instruksjonsrett fra overordnet til underordnet organ, jf. Grunnloven § 3 og sedvanerett. Det gjelder ikke særlige formkrav til hvordan instruksjoner skal formidles. Det kan imidlertid være lovfestede begrensninger i instruksjonsmyndigheten. I den tidligere sentralbankloven kom, som vi har sett, en slik begrensning til uttrykk i lovens § 2 tredje ledd.

Allerede i sammendraget argumenterer sentralbankutvalget for at en sentralbank som er uavhengig av statsmyndighetene i sin virkemiddelbruk bidrar til mer åpenhet, forutsigbarhet og langsiktighet. På dette grunnlaget argumenterer utvalget for at Norges Bank får «noe større uavhengighet» gjennom å løfte terskelen for at regjeringen kan instruere banken.²⁰⁹ Sentralbanklovutvalget vurderte at denne måten å organisere instruksjonsretten på sikret åpenhet om eventuell myndighetsutøvelse.²¹⁰

²⁰⁷ Smith (1994) s. 103.

²⁰⁸ NOU: 2017: 13 s. 32.

²⁰⁹ NOU 2017: 13 s. 18.

²¹⁰ NOU 2017: 13 s. 308.

Vurderingene av forholdet mellom sentralbanken og statsmyndighetene beror på en balanse-gang mellom flere hensyn. På den ene siden er hensynene til demokratisk forankring og åpenhet. På den andre siden er hensynet til forutsigbarhet og langsiktighet i bankens virkemiddelbruk og oppgaveløsning. Utvalget pekte på at det er enklere for en sentralbank enn politiske myndigheter å ta valg som kan ha kostnader på kort sikt, men være riktige i det lengre løp.²¹¹ Sentralbankens uavhengighet i virkemiddelbruken er med andre ord en måte å beskytte pengepolitikken mot direkte politisk innblanding fra dag til dag. Slik sett kan en si at Stortinget beskytter pengepolitikken fra seg selv ved hjelp av en særlig uavhengig sentralbank.

I NOU-en viste utvalget flere steder til at instruksjonsbestemmelsen etter den tidligere loven aldri var benyttet i enkeltsaker, og heller ikke ved faglig uenighet med banken,²¹² og at terskelen for instruksjons allerede var høy. Utvalget skriver videre at terskelen bør «være høy også fremover».

Det er også utvalget som står bak dagens lovtekst som sier at sentralbanken bare kan instrueres i «ekstraordinære» situasjoner.²¹³ Utvalget viser til lignende bestemmelser i britisk lovgivning. Utvalget presiserer at de ikke kan liste opp hva som utgjør ekstraordinære situasjoner, men peker blant annet på naturkatastrofer og «alvorlige forstyrrelser i samfunnet». Utvalget avgrensner også mot økonomiske kriser, nedgangstider og perioder med høy arbeidsledighet. I sin ordlyd virker utvalgets forslag som en innstramming av den tidligere instruksjonsadgangen som fulgte av § 2 tredje ledd, noe utvalget også påpeker flere steder.

Utvalget foreslo følgende bestemmelse for sentralbankloven § 1-4 andre ledd: «Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter denne lov unntatt i ekstraordinære situasjoner. Slikt vedtak må treffes av Kongen i statsråd etter prosedyren i første ledd.»²¹⁴

4.2 Stortingets behandling

4.2.1 Meldt. St. 7 (2018-2019)

Før regjeringen la frem sitt forslag til sentralbanklov, fremmet den en melding for Stortinget. Bakgrunnen for det var, ifølge regjeringen selv, å «legge til rette for at viktige veivalg er

²¹¹ NOU 2017: 13 s. 312.

²¹² Ibid.

²¹³ NOU 2017: 13 s. 313.

²¹⁴ NOU 2017: 13 s. 523.

grundig forankret i Stortinget».²¹⁵ Saksordføreren formulerte det på følgende vis da meldingen ble presentert for Stortinget:

«Når regjeringen gjennom meldingen vi nå diskuterer, inviterer Stortinget til å delta i utformingen og planleggingen av en ny sentralbanklov, er det fordi sentralbankvirksomheten har blitt vesentlig endret de siste årene.»²¹⁶

I meldingen presiserer regjeringen viktigheten av uavhengighet i sentralbankens virkemiddelbruk. Når det gjelder instruksjonsretten oppsummerer regjeringen at den «støtter utvalget i at terskelen for instruksjon bør være høy, slik praksis har vært, og at det bør innføres en slik terskel i loven».²¹⁷

Videre gjengir departementet vurderingene fra sentralbanklovutvalget om at forslaget til å ta inn terskelen om ekstraordinære situasjoner i lovens nye § 1-4 andre ledd, innebærer «en høyere terskel for instruksjon enn slik det er formulert i gjeldende lov».²¹⁸ Når departementet omtaler sine egne vurderinger senere i kapitlet er imidlertid ordlyden noe annerledes. Om instruksjon skriver departementet at:

«Terskelen for instruksjon av banken er høy i dag, noe utvalget foreslår å videreføre ved å lovfeste at banken i enkelte saker bare kan instrueres i ekstraordinære situasjoner. Departementet er enig i at terskelen for instruksjon må være høy, samtidig som det må ligge en mulighet for instruksjon, for eksempel i situasjoner der bankens bidrag må ses i en bredere sammenheng. Etter departementets vurdering kan sentralbank lovutvalgets forslag om å lovfeste en høy terskel for instruksjon ses på som en formalisering av gjeldende praksis, ettersom denne adgangen aldri har vært benyttet i enkeltsaker.»²¹⁹

Finansdepartementets vurdering synes altså å være at forslaget til ny § 1-4 andre ledd, dreier seg om å formalisere en allerede gjeldende praksis.

I Stortingets behandling av meldingen er det særlig tre forhold som trekkes frem i komiteens merknader²²⁰ og gjennom de påfølgende forhandlingene i Stortinget. Det dreier seg om lovens

²¹⁵ Meld. St. 7 (2018-2019) s. 5.

²¹⁶ Forhandl. i Stortinget (2018-2019)a.

²¹⁷ Meld. St. 7 (2018-2019) s. 6.

²¹⁸ Meld. St. 7 (2018-2019) s. 55.

²¹⁹ Meld. St. 7 (2018-2019) s. 56.

²²⁰ Innst. 165 S (2018-2019).

formålsbestemmelse, organiseringen av SPU og om fondets styre skulle ha fullmakt til å ta ned risikoprofilen uten å forankre en slik beslutning i Stortinget.

I stortingsmeldingen gikk regjeringen mot sentralbanklovutvalgets forslag om å bytte forvalter av SPU og flytte denne delen ut av Norges Bank. Finanskomiteen støtter regjeringens vurderinger på dette området. Videre er venstresidens representanter, i tråd med høringsinnspill fra blant annet LO, opptatt av å endre formålsbestemmelsen slik at målet om høy og stabil produksjon og sysselsetting sidestilles med målet «en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem».²²¹ I praksis ville endringen innebære å stryke ordet «ellers» fra andre ledd i sentralbanklovutvalgets forslag til ny formålsbestemmelse.

Forslaget til ny instruksjonsbestemmelse fikk begrenset oppmerksomhet. I finanskomiteens behandling fremkommer ingen direkte merknader fra komiteens flertall om forslaget til ny § 1-4. Komiteen gir imidlertid tilslutning til departementets forståelse om at lovforslaget tydeliggjør forholdet mellom sentralbanken og statsmyndighetene.

Komiteens mindretall (representanten fra Rødt) viste imidlertid til LOs hørings svar og mente lovforslaget innebar å heve terskelen for instruksjon. Representanten motsatte seg derfor lovendringen og bemerket at partiet helst vil beholde den tidligere formuleringen. Noen ytterligere diskusjon knyttet til forståelsen av regjeringens instruksjonsadgang kommer ikke til syne i komiteens merknader eller plenumsbehandlingen av stortingsmeldingen.

4.2.2 Prop. 97 L (2018-2019)

Departementet stilte seg bak forslaget om ny § 1-4 andre ledd fra Sentralbanklovutvalget, med mindre justeringer av språklig karakter. Finansdepartementet foreslo følgende bestemmelse:

«Norges Bank kan ikke instrueres i sin virksomhet etter loven, jf. § 1-3, unntatt i ekstraordinære situasjoner. Vedtak om å instruere banken må treffes av Kongen i statsråd. Banken skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Slike vedtak skal meddeles Stortinget så snart som mulig.»²²²

I lovproposisjonen ser regjeringens omtale av instruksjonsretten ut til å ha forandret seg noe fra det som skrives i Stortingsmeldingen. Her het det at «regjeringen støtter utvalget i at ters-

²²¹ Innst. 165 S (2018-2019) s. 5.

²²² Prop. 97 L (2018-2019) s. 162.

kelen for instruksjon av banken bør være høy, slik praksis har vært, og at det bør innføres en slik terskel i loven.»²²³ Videre sto det at:

«[S]entralbanklovutvalgets forslag om at regjeringen ikke kan instruere banken i bruken av sine virkemidler unntatt i ekstraordinære situasjoner innfører en høy terskel for instruksjon sammenlignet med gjeldende lov. Departementet er enig i et slikt forslag.»²²⁴

Fra Stortingsmeldingen til lovproposisjonen har altså omtalen av instruksjonsbestemmelsen gått fra å vurderes som en videreføring av praksis til at terskelen heves.

En lignende endring skjer i behandlingen i Stortingets finanskomité. I merknadene støtter nå komiteen at

«[R]egjeringen kun skal kunne instruere Norges Banks sentralbankvirksomhet etter loven i ekstraordinære situasjoner, og mener dette vil sørge for en høyere terskel for å instruere sammenlignet med dagens lovverk.»²²⁵

Finanskomiteen gikk altså tilsynelatende fra å mene at lovforslaget tydeliggjorde forholdet mellom statsmyndigheten og sentralbanken, til å mene at forslaget hevet terskelen for å ta instruksjonsretten i bruk. Instruksjonsadgangen og det nye forslaget til § 1-4 andre ledd i sentralbankloven nevnes ikke i den påfølgende debatten i Stortinget.²²⁶ Den mest plausible forklaringen for endringen i finanskomiteens tilnærming er derfor at komiteen har støttet seg på departementets vurderinger i saken.

I lovproposisjonen var spesielt to overordnede forhold gjenkjennelig fra behandlingen av stortingsmeldingen. For det første fulgte regjeringen opp sin egen vurdering av organiseringen av SPU, som også fikk bred tilslutning i Stortinget. For det andre var formålsparagrafen endret i tråd med forslaget fra venstresidens partier.

²²³ Prop. 97 L (2018-2019) s.17.

²²⁴ Prop. 97 L (2018-2019) s.30.

²²⁵ Innst. 338 L (2018-2019) s. 3.

²²⁶ Forhandl. i Stortinget (2018-2019)b.

4.3 Intervju med medlemmer av finanskomiteen

Gjennom intervjuene av Stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet («FrP»),²²⁷ Sosialistisk Venstreparti («SV»),²²⁸ og Arbeiderpartiet («AP»),²²⁹ var det først og fremst tre forhold jeg ønsket dypere innsikt i. Jeg ville vite hva som var de viktigste sakene for partiene i behandlingen av sentralbankloven, hvor bevisste partiene var i behandlingen av instruksjonsretten og om det var vesentlig informasjon om Stortingets involvering som ikke fremkommer av de offisielle publikasjonene fra Stortinget og Finansdepartementet. I tillegg ga intervjuene interessante perspektiver om Stortingets rolle mer generelt.

Kort oppsummert gir de offisielle kildene god innsikt i partienes prioriteringer. Organiseringen av SPU ble omtalt som sentralt fra alle stortingsrepresentantene. For partiene på venstresiden ble også formålsparagrafen trukket frem.

Kun Arbeiderpartiet viste til en intern prosess med sentralbankloven, som ble behandlet i Stortingsgruppen på vanlig måte. Svarene fra FrP og SV tyder på at intern behandling er forbeholdt mer kontroversielle og symbolsk viktige saker. Representanten fra FrP beskriver sågar sentralbankloven som upolitisk. Ingen av representantene viste til at instruksjonsbestemmelsen ble diskutert konkret i partiene.

Representanten fra FrP (som også var saksordfører) er også den eneste som viste til konkrete diskusjoner rundt instruksjonsbestemmelsen. Han siktet her til en samtale med den aktuelle statssekretæren og at utgangspunktet for komiteens flertall var å gjøre både loven og merkningene så tydelig som mulig på sentralbankens uavhengighet. I den forbindelse var det å avskjære instruksjonsadgangen en god anledning til å illustrere poenget. Verken representanten fra SV eller AP kunne imidlertid huske at dette ble diskutert i komiteen..

Jeg spurte også representantene om bakgrunnen for at Stortinget tilsynelatende sa seg enige i to ulike forståelser av forholdet mellom statsmyndighetene og sentralbanken. Representantene avviste at det skyldes noen bevisst endring fra Stortingets side.

4.4 Stortingets behandling av sentralbankloven oppsummert

Prosessen rundt sentralbankloven viser tre interessante trekk ved Stortingets lovgivende virksomhet.

²²⁷ Personlig kommunikasjon i samtale med Sivert Bjørnstad, stortingsrepresentant for FrP 22. mars 2021.

²²⁸ Personlig kommunikasjon i samtale Kari Elisabeth Kaski, stortingsrepresentant for SV 12. april 2021.

²²⁹ Personlig kommunikasjon i samtale med Svein Roald Hansen, stortingsrepresentant for AP 19. mars 2021.

For det første viser prosessen at Stortinget viser vilje til innflytelse i ideologiske, symbolske og prinsipielt viktige saker. Modellen for forvaltningen av SPU er kanskje ikke utpreget partipolitisk, men det er liten tvil om at oljefondet har en viktig symbolsk posisjon i Norge. Det er også her Stortinget (og regjeringen) har sin største uenighet med lovutvalget som utredet den nye sentralbankloven. Utvalget som utredet den nye sentralbankloven argumenterte opprinnelig for å skille kapitalforvaltningen ut av Norges Bank, men både regjeringen og Stortinget ønsket å beholde dagens organisering. I stortingsmeldingen som fulgte opp sentralbanklovutvalgets utredning ble svekket lojalitet overfor eier trukket frem som en viktig risiko ved en ny forvaltningsmodell.²³⁰ Ved å beholde modellen med forvaltning av Norges Bank valgte Stortinget med andre ord å beholde nærheten til et betydelig økonomisk virkemiddel.

For det andre er det etablert i kapittel 3 at komplekse lovsaker som griper dypt inn i samfunnet krever koordinerte prosesser som involverer store ressurser. Det ser også ut til å være krevende for Stortinget å gå inn og gjøre endringer de enkelte bestemmelsene i lovprosesser av denne typen. Å vedta en ny sentralbanklov er et godt eksempel på en slik kompleks og institusjonell prosess og passiviteten i møte med instruksjonsbestemmelsen er et talende eksempel i så måte.

Stortinget fører oppsyn med landets pengevesen etter Grunnloven § 75 bokstav C. Instruksjonsrettens utforming er prinsipielt viktig fordi den utgjør en del av Stortingets forutsetninger for å kunne følge opp sine plikter etter Grunnloven. Når Stortinget har en passiv tilnærming til en slik bestemmelse kan det tyde på at det i praksis er krevende for Stortinget å gå dypt inn i kompliserte enkeltbestemmelser, også når de er viktige.

For det tredje er det verdt å merke seg at Stortingets påvirkning i saken kom gjennom å signalisere en retning gjennom behandling av stortingsmeldingen, og ikke gjennom å fremme forslag til lovendringer i behandlingen av proposisjonen.

Noe av det mest interessante med intervjuene med representantene i finanskomiteen var at alle på hver sin måte understreket egne begrensninger fra å kunne gå dypt inn i lovprosesser.

Alle tre kommuniserte at det var konfliktsaker eller prinsipielle saker partiene først og fremst prioriterte. Utover det oppfattet representantene at Stortinget er avhengig av at diskusjoner løftes ut av lovforberedelsene av høringsinstanser eller andre interessegrupper, for eksempel gjennom media.

²³⁰ Meld. St. 7 (2018-2019) s. 34.

I tillegg beskrev alle tre at Stortingets kapasitet og kompetanse til å gå inn i lovprosessene er begrenset. Særlig representanten fra SV ga uttrykk for at lovene kommer «ferdig tygd» og at det er krevende å gå inn og gjøre endringer av betydning.

4.5 Nærmere om stortingskomiteenes arbeid med merknader

Gjennomgangen av prosessen med sentralbankloven tyder på at komiteenes arbeid med merknader i stor grad følger de samme mønstrene for Stortingets innflytelse, som beskrevet i kapittel 3. For å kontrollere dette inntrykket har jeg også vurdert merknadene i komiteinnstillingene i et utvalg av sakene i kapittel 3.²³¹ Utvalget består av de 26 lovvedtakene som er basert på arbeidet til et eller flere lovutvalg. Denne avgrensningen er gjort fordi lovsakene som bygger på en NOU som hovedregel er saker av en viss betydning og dermed er mer sammenlignbare med prosessen med ny sentralbanklov.

Gjennomgangen viser at merknadene i stor grad dreier seg om å gjengi vurderinger fra departementet eller lovutvalget som står bak lovforslagene. Komiteene «registrerer» og «viser til» slike vurderinger i et stort omfang.

Videre er politiske uttalelser og generelle formålsanvisninger en gjenganger i komiteenes merknader. Et illustrerende eksempel er komiteens uttalelser i forslaget om et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering. I den forbindelse uttaler familie- og kulturkomiteen at:

«Komiteen mener seksuell trakassering er et alvorlig samfunnsproblem, og dessverre forekommer slik trakassering på de fleste samfunnsområder. Det viser seg også at svært få saker om seksuell trakassering bringes inn for domstolene. Komiteen tar dette på alvor og mener det nå tas et viktig og nødvendig grep for å etablere et lavterskeltilbud, hvor personer som utsettes for seksuell trakassering, vil kunne få et raskt og kostnadsfritt alternativ til domstolsbehandling.»²³²

Det finnes også eksempler på at komiteen gjør større prinsipielle avklaringer ved hjelp av merknadene. I behandlingen av ny statistikklov²³³ kommer for eksempel finanskomiteen med utdypende betraktninger om SSBs faglige uavhengighet. Komitebehandlingen av statistikkloven skjedde halvannet år etter at SSB- sjef Christine Meyer gikk av²³⁴ etter en langvarig rolle-

²³¹ Se vedlegg 1 for en nøyaktig anvisning om hvilke saker dette dreier seg om.

²³² Innst. 335 L (2018-2019) s. 3.

²³³ Innst. 342 L (2018-2019).

²³⁴ Spence og Aldridge (2017).

konflikt med daværende finansminister Siv Jensen. I finanskomiteens behandling fremgår det følgende:

«Komiteen understrekar at det dermed ikkje vil vera mogleg for overordna myndigheit å instruere ei underliggende verksemd i spørsmål som fell innanfor den faglege uavhengigheita i produksjonen av offisiell statistikk og øvrige kvalitets- og publiseringskrav for slik produksjon.»²³⁵

Uttalelsene over bidrar med viktige avklaringer som vil kunne ha stor betydning for SSBs oppdragsløsning.

Når det kommer til uttalelser om konkrete lovbestemmelser, er komiteene relativt tilbakeholdne. I den grad enkeltbestemmelser kommenteres er typetilfellet at komiteen viser til lovutvalget eller departementet og støtter deres vurdering. Til tross for dette hovedinntrykket hender det naturligvis at komiteen kommer med selvstendige kommentarer som oppklarer eller presiserer hvordan enkeltbestemmelser skal forstås. Særlig bestemmelser som har blitt kommentert av høringsinstansene synes å påkalle Stortingets oppmerksomhet.

I en sak om endringer i stedsnavnloven uttalte familie- og kulturkomiteen for eksempel at:

«Komiteen er videre enig med flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om at forslaget om å ta inn en unntaksregel i § 3 (navnevern) må praktiseres strengt – nedarvede stedsnavn må ha et sterkt vern i loven. Komiteen er enig i at unntaksregelen må gjelde når særlige grunner taler for det, og noterer seg at departementet presiserer at denotasjonsendringer vil regnes som særlig grunn.»²³⁶

I oppfølgingen av varslingsutvalget anbefalinger bemerket flertallet i arbeids- og sosialkomiteen at de har

«(...) merket seg innspill på behov for å tydeliggjøre hva som ligger i begrepet «for-svarlig varsling». Flertallet legger til grunn at varsling i tråd med ny § 2 A-2, alltid vil være i samsvar med arbeidstakers lojalitetsplikt.»²³⁷

Tilfellene over er eksempler på at komiteen tidvis kommer med uttalelser som vil ha betydning for hvordan enkeltbestemmelser vil forstås og praktiseres.

²³⁵ Innst. 342 L (2018-2019) s. 3.

²³⁶ Innst. 333 L (2018-2019) s. 5.

²³⁷ Innst. 315 L (2018-2019) s. 9.

Likevel er hovedinntrykket at komiteene har et passivt forhold til de ulike bestemmelsene og hvordan de bør forstås. Kort sagt hører det til unntakene at komiteene på Stortinget tilfører noe substansielt til fortolkningen av enkeltbestemmelser i lovforslagene de behandler.

Gjennomgangen viser imidlertid at Stortinget kan aktiveres, også på dette området. Eksemplet med SSB viser at ideologiske og symbolsk viktige saker, spesielt når de blir saker i media, bidrar til å aktivere Stortinget også i merknadsarbeidet. Videre synes de juridiske vurderingene til departementene og lovutvalget å nyte bred tillit over det politiske spekteret. En nyanse som er verdt å nevne fra denne gjennomgangen er også at høringsinstansene synes å ha viktig innflytelse på Stortinget og kan motivere uttalelser om hvordan ulike bestemmelser skal forstås.

5 Konklusjon og avsluttende betraktninger

I denne oppgaven har jeg stilt spørsmål om hvordan Stortinget bruker sin innflytelse på lovgivningen. Hypotesen var at innflytelsen først og fremst er passiv, men at Stortinget kan aktiveres ved særlig ideologiske eller prinsipielle saker. Hypotesen er delvis bekreftet, men også nyansert gjennom arbeidet.

Som jeg viste i kapittel 3.3, kan bare 12 prosent av Stortingets lovvedtak spores tilbake til initiativ som kommer fra Stortinget selv. Lovsakene som initieres av Stortinget selv er først og fremst saker som er symbolsk eller ideologisk viktig for partiene eller saker om rettighetsfesting av ulike offentlige goder.

Det hører også til sjeldenheten at lovvedtak skjer på bakgrunn av et representantforslag. Tvert imot har så godt som alle lovvedtakene bakgrunn i proposisjoner fra regjeringen. Og når lovforslaget først fremmes, gjør Stortinget få endringer i lovteksten, jf. kapittel 3.4. Endringene som faktisk gjøres er beskjedne, og dreier seg hovedsakelig om justeringer av fordelingspolitisk art. Det skjer også bare unntaksvis at Stortinget avviser lovforslag fra regjeringen.

Videre utredes og modnes lovforslagene andre steder enn på Stortinget. De vanligste formene for utredninger er de som gjøres av fagdepartementet selv og gjennom offentlige utvalg. I kapittel 2 viste jeg at det ikke kan skilles klart mellom dokumentene som inngår i lovenes forarbeider og selve lovene. Derfor fungerer stortingsbehandlingen som et slags godkjentstempel på forarbeidene til regjeringen og forvaltningen, så lenge Stortinget ikke aktivt gjør andre vurderinger. Ved siden av å utforme selve lovteksten, kan Stortinget dermed også påvirke hvordan lovene forstås og praktiseres av domstolene og forvaltningen.

Både stortingsforhandlinger og komitemerknader kan ha stor betydning som forarbeider på grunn av nærheten til selve lovvedtaket. Behandlingen av sentralbankloven og intervjuene i kapittel 4, tyder imidlertid på at komiteen i liten grad går dypt inn i lovbehandlingen og bare unntaksvis kommer med selvstendige merknader om hvordan enkeltbestemmelser skal forstås. Dette inntrykket bekreftes av vurderingen av stortingskomiteenes arbeid med merknader, i kapittel 4.5. Utvalget i kapittel 4.5 viser imidlertid at høringsinnspill fra ulike interessegrupper kan bidra til å aktivere Stortinget gjennom å gjøre komiteene oppmerksomme på nye problemstillinger eller dilemmaer. Det viser at høringsinstituttet er en viktig del av den demokratiske prosessen. Det bekrefter også teorien om at det må noe særskilt til for å aktivere Stortinget til å gå dypere inn i deler av lovforslagene de får presentert.

Denne oppgaven viser at Stortinget har tydelige barrierer mot å gå dypt og detaljert inn i behandlingen av lovforslag. Det er betyr imidlertid ikke at Stortinget generelt er passive i lovgivningsprosesser eller at de er uten innflytelse.

For det første blir ingen lover vedtatt uten Stortingets tilslutning. Selv om det ikke er mange lovforslag som avvises, er det sannsynlig at regjeringen har et bevisst forhold til Stortingets sammensetning når den vurderer hvilke forslag som skal fremmes. At det fremmes stortingsmeldinger i forkant av proposisjonen i flere tunge lovsaker viser også at regjeringen tar forankringen i Stortinget på alvor. Som prosessen med sentralbankloven viser, kan også behandling av en stortingsmelding føre til innflytelse på hvordan lovproposisjonen utformes av regjeringen.

For det andre viser gjennomgangen i kapittel 3 at Stortinget i flere tilfeller tok initiativ til lovgivning som var ideologisk og symbolsk viktig for forslagsstillerne.

Stortinget har derfor langt større innflytelse på lovverket i rollen som bestiller enn i rollen som lovskriver. På den måten blir Stortinget også mindre bundet av hvilken type sak som er til behandling. Forskjellen mellom lovsaker og andre saker er viktig for representanter som ønsker å få gjennomslag der og da. Den store økningen i antallet anmodningsvedtak tyder på Stortinget i mindre grad enn tidligere forholder seg til slike distinksjoner. Tvert imot kan det se ut som Stortinget finner det mer praktisk å be regjeringen om å komme tilbake med nye utredninger og lovforslag enn å forsøke å forfatte slike forslag selv.

Stortingets avstand til den faktiske lovskrivningen viser at den norske lovgivningsmodellen preges av en tydelig arbeidsdeling mellom Storting og regjering.

Oppsummert kan en si at Stortinget har stor innflytelse på større retningsvalg og saker av ideologisk og symbolsk viktighet. Selv i disse spørsmålene ser imidlertid Stortinget ut til å

være avhengig av regjeringsapparatet og departementene for å utrede lovene og forfatte lovteksten. Samtidig virker det som Stortinget mangler den nødvendige kapasiteten og kompetansen til å kvalitetssikre at leveransene er i tråd med det de har bestilt. I hvert fall viser praksis at Stortinget som klar hovedregel aksepterer regjeringens svar på deres bestilling.

Hvorvidt denne arbeidsfordelingen er problematisk, er ikke åpenbart. Stortinget kan avvise alle lovforslag det ikke liker, eller det kan be regjeringen komme tilbake med nye forslag. Slik kan representantene prioritere velgerkontakt og tilstedeværelse fremfor å bruke all sin tid på finjus. Om de er ordentlig misfornøyde kan de også velge å bytte ut den sittende regjeringen. Videre gir arbeidsdelingen dem muligheten til å prioritere aktuelle saker og forfølge problemstillingene velgerne deres er mest opptatt av.

Samtidig krever denne modellen høy tillit til regjeringsapparatet og forvaltningen. Stortingsrepresentantene utgjør den lovgivende myndighet etter Grunnloven og kan med rette stilles til ansvar for arbeidet som gjøres på lovgivningssiden.

Uansett er det opp til Stortinget å bedømme om de ønsker større innflytelse i lovprosesser. I alle tilfeller sitter Stortinget selv på verktøyene som trengs for å justere arbeidsfordelingen.

6 Litteraturliste

6.1 Litteratur

6.1.1 Faglitteratur

- Aubert, Vilhelm. «*Retts sosiologi.*» Oslo: Universitetsforlaget 1968.
- Backer, Inge Lorange. «Juristenes rolle i lovforberedelsen.» *Lov og Rett* årg. 50, nr. 1-2 (2011) s. 63-77. [Lest på juridika.no].
- Backer, Inge Lorange. «*Loven – hvordan blir den til?*» Oslo: Universitetsforlaget. 2013. [Lest på allvit.no].
- Bergo, Knut. «*Høyesteretts forarbeidsbruk.*» Oslo: Cappelen akademisk forlag 2000.
- Bjørndal, Fredric Holen. «*Om representantforslag i Stortinget.*» Perspektiv 01/19. Oslo: Stortingets utredningsseksjon 2019.
- Eckhoff, Torstein. «*Rettskildelære.*» 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget 2001.
- Hagtvedt, Bernt. «*Stein Rokkans liv og virke.*» Bergen: Chr.Michelsens institutt, UIB, 1987.
- Holmøyvik, Eirik. «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område.» *Tidsskrift for Rettsvitenskap* årg. 131 nr. 5 (2018) s. 461-492. [Lest på juridika.no].
- Kjølstad, Marius Mikkelstad, Sören Koch og Jørn Øyregarden Sunde. «An introduction to Norwegian legal culture.» I *Comparing legal cultures.* Sören

- Koch og Jørn Øyregarden Sunde red., 2. utg., Oslo: Fagbokforlaget, 2020.
- Lie og Vennesland. «*Over Evne. Finansdepartementet 1965-1992.*» Oslo: Pax Forlag 2010.
- Nordrum. Jon Christian Fløysvik. «*Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess.*» Oslo: Gyldendal 2019.
- Smith, Steven S., Jasom M. Roberts og Ryan J. Vander Wielen. «*The American congress.*» 8.utg. New York: Cambridge university press, 2013.
- Smith, Carsten. «Norges banks rettslige selvstendighet.» *Stabilitet og langsiktighet – Festskrift til Hermod Skånland* s. 87-105. Oslo: Aschehoug 1994.
- Stordrange, Bjørn. «*Fra premisser til Kompromisser: Om Stortingets lovbehandling.*» Oslo: Universitetsforlaget 1988.
- Sunde, Jørn Øyrehagen. «*Høgsteretts historie 1965-2015.*» Oslo: Fagbokforlaget 2015.
- 6.1.2 Nettsider og veiledere
- Regjeringen. «Kåre Willochs regjering.» (u.å.) [Kåre Willochs regjering - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) hentet 06.05.2021.
- Regjeringen. «LOVTEKNIKK OG LOVFORBEREDELTSE Veiledning om lov- og forskriftsarbeid.» (2000) [Lovteknikkboka \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no) hentet 06.05.2021.
- Regjeringen. «Sundvolden-plattformen». (2013) [Sundvolden-plattformen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) hentet 06.05.2021.

- Regjeringen. «Utvalgsarbeid i staten. En veileder for ledere, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg.» (2019) [utvalgsarbeid-i-staten_veileder.pdf \(regjeringen.no\)](#) hentet 06.05.2021.
- Regjeringen. «Regjeringens forhold til Stortinget». (2021) [Full page photo \(regjeringen.no\)](#) hentet 06.05.2021.
- Stortinget. «Lovvedtak og lovanmerknings» (u.å.) [Lovvedtak og lovanmerknings - stortinget.no](#) hentet. 12.05.2021.
- 6.1.3 Avisartikler
- Haakonsen, Andreas og Runa Fjellanger. «Rus-strid i Ap: Åpner for å utsette reformen til etter valget.» *Verdens Gang*, 13.april 2021, [Rus-strid i Ap: Åpner for å utsette reformen til etter valget – VG](#) hentet 05.05.2021.
- Haugan, Bjørn, mfl. «Ny juridisk vurdering: – Knusende dom over Sanners arbeid.» *Verdens Gang*, 21. august 2020, [Ny juridisk vurdering: — Knusende dom over Sanners arbeid – VG](#) hentet 13.05.2021.
- Ruud, Solveig, Birgitte Iversen og Alf Ole Ask. «Rusreformen: Steile fronter i Ap. Støre håper på kompromiss, men utelukker ikke utsettelse av saken.» *Aftenposten*. 16.april 2021, [Rusreformen: Steile fronter i Ap. Støre håper på kompromiss, men utelukker ikke utsettelse av saken. \(aftenposten.no\)](#) hentet 06.05.2021.
- Sand, Lars Nehru. «Sjeggestad upåvirket av kritikk.» *NRK*. 1. juni 2012, [Sjeggestad upåvirket av kritikk –](#)

[NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#) hentet 06.05.2021.

Spence, Thomas og Øystein Aldridge. «Christine Meyer går av som SSB-sjef». *Aftenposten*, 9.november 2017, [Christine Meyer går av som SSB-sjef \(aftenposten.no\)](#) hentet 06.05.2021.

Vogl, Benjamin Hernes. «Grande i ny bok: Pelsdyrforbudet var en ekstra test.» *Nationen*, 9.november 2020 [Grande i ny bok: Pelsdyrforbudet var «en ekstra test - Nationen](#) hentet 06.05.2021.

6.2 Lover og forskrifter²³⁸

- | | |
|------|--|
| 1814 | Lov 17.mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven). |
| 1933 | Lov 29. juni nr. 2 om flagging på kommunenes offentlige bygninger. |
| 1967 | Lov 15.desember nr. 9 om patenter (patentloven). |
| 1981 | Lov 13. mars nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall (forurensingsloven). |
| 1981 | Lov 22. mai nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven). |
| 1984 | Lov 8.juni nr. 59 om fordringshavernes dekningsrett (dekningsloven). |

²³⁸ Selvstendige lover omtalt i oppgaven. For endringslover berørt i oppgaven henviser jeg til lovvedtakene listet opp i punkt 6.3.

- 1985 Lov 24. mai nr. 28 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven)[opphevet i 2020] .
- 1992 Lov 3.juli nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova).
- 1992 Lov 17. juli nr. 99 om frivillig og tvungen gjeldsordning for privatpersoner (gjeldsordningsloven).
- 1992 Lov 27. november nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1992 Lov 4. desember nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven).
- 1992 Lov 20. mai nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven).
- 1997 Lov 28. februar nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- 1991 Lov 2. februar nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).
- 1999 Lov 2.juli nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven).
- 2001 Lov 15. juni nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).
- 2002 Lov 21. juni nr. 45 om yrkestransport

	med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova).
2003	Lov 4. juli nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova).
2005	Lov 20. mai nr. 28 om straff (straffeloven).
2005	Lov 17. juni nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
2009	Lov 19. juni nr. 100 om naturmangfold (naturmangfoldloven).
2013	Lov 12. april nr. 13 om det frie varebytte i EØS (EØS-vareloven).
2013	Lov 21. juni nr. 96 om omsetning av bøker (bokloven) [opphevet i 2014].
2014	Lov 6. juni nr. 19 om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eir barn til utlandet.
2014	Lov 20. juni nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven).
2016	Forskrift 19. februar nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).
2016	Lov 20. desember nr. 106 om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven).
2018	Lov 22. juni om kommuner og fylkes-

kommuner (kommuneloven).

- 2019 Lov 1. mars nr. 2 om register over reelle rettighetshavere. [Ikke trådt i kraft].
- 2019 Lov 15. mars nr. 6 om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv. (verdipapirsentralloven).
- 2019 Lov 14. juni nr. 21 om arv og dødsboskifte (arveloven).
- 2019 Lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
- 2019 Lov 21. juni nr. 32 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven).
- 2019 Lov 21. juni nr. 70 om havner og farvann (havne- og farvannsloven).
- 2021 Lov 8. april nr. 89 om språk (språkløva) [ikke sanksjonert].

6.3 Lovvedtak

- Lovvedtak 37 (2013- 2014) *om endringer i legemiddeloven (iltak mot falske legemidler).*
- Lovvedtak 39 (2013- 2014) *om endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger.*
- Lovvedtak 45 (2013-2014) *om endring i EØS-loven (EØS-utvidelse med Kroatia).*
- Lovvedtak 47 (2013-2014) *om retting av feil i lovverket m.m.*

Lovvedtak 48 (2013-2014)	<i>om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).</i>
Lovvedtak 51 (2013-2014)	<i>om oppheving av bokloven.</i>
Lovvedtak 52 (2013-2014)	<i>om endringer i åndsverkloven (gjennomføring av endringer i EUs vernetidsdirektiv).</i>
Lovvedtak 59 (2013-2014)	<i>om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot.</i>
Lovvedtak 62 (2013-2014)	<i>om endringer i naturmangfoldloven.</i>
Lovvedtak 70 (2013-2014)	<i>om endringer i utlendingsloven (politiattest ved tilsetjing i mottak).</i>
Lovvedtak 74 (2013-2014)	<i>om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse).</i>
Lovvedtak 88 (2013-2014)	<i>om endringer i børsløven og verdipapirhandelloven mv.</i>
Lovvedtak 89 (2013-2014)	<i>om kredittvurderingsbyråer.</i>
Lovvedtak 4 (2018-2019)	<i>om endringer i finansforetaksloven mv. (andre betalingstjenestedirektiv).</i>
Lovvedtak 8 (2018-2019)	<i>om endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vanddirektivet).</i>
Lovvedtak 9 (2018-2019)	<i>om endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden ved 80 prosent uttak).</i>
Lovvedtak 18 (2018-2019)	<i>om endringer i åndsverkloven mv. (portabilitet av nettbaserte innholdstjenester mv.).</i>

Lovvedtak 21 (2018-2019)	<i>om endringer i sprøyteromsloven m.m. (utvidelse av type narkotiske stoffer m.m.).</i>
Lovvedtak 38 (2018-2019)	<i>om register over reelle rettighetshavere.</i>
Lovvedtak 49 (2018-2019)	<i>om endringer i EØS-vareloven (behandling av klager på avgjørelser om akkreditering).</i>
Lovvedtak 51 (2018-2019)	<i>om endringer i Svalbardloven m.m. (tilpassning til ny kommunelov).</i>
Lovvedtak 53 (2018-2019)	<i>om endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking).</i>
Lovvedtak 69 (2018-2019)	<i>om endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).</i>
Lovvedtak 75 (2018-2019)	<i>om endringer i folketrygdloven mv. (foreldrepenger ved premature fødsler mv.).</i>
Lovvedtak 79 (2018-2019)	<i>om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).</i>
Lovvedtak 82 (2018-2019)	<i>om endringer i helse- og omsorgstenestelova (dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens).</i>
Lovvedtak 87 (2018-2019)	<i>om endringer i kringkastingsloven mv. (Kringkastingsrådet, tilgjengeliggjøring for personer med funksjonsnedsettelse mv.).</i>
Lovvedtak 93 (2018-2019)	<i>om forbud mot hold av pelsdyr.</i>
Lovvedtak 95 (2018-2019)	<i>om endringer i abortloven (fosterreduksjon).</i>
Lovvedtak 96 (2018-2019)	<i>Om endringer i stortingsgodtgjørelsesloven</i>

(innstramming i reglene om dekning av reiseutgifter og pendlerdiett mv.).

Lovvedtak 104 (2018-2019)

om endringer i klimavoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.).

Lovvedtak 105 (2018-2019)

om endringer i folketrygdloven (gradering av pleiepenger og økt kompensasjonsgrad for sykepenger til selvstendig næringsdrivende).

6.4 Forarbeider

6.4.1 NOU-er

NOU 1983: 39

Lov om Norges bank og pengevesenet.

NOU 2003: 15

Fra bot til bedring — Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

NOU 2011: 18

Struktur for likestilling.

NOU 2014: 10

Skyldvne, sakkyndighet og samfunnsvern.

NOU 2014: 15

Norsk pelsdyrhold – bærekraftig utvikling eller styrt avvikling? — Gjennomgang av pelsdyrnæringen.

NOU 2016: 2

Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering — Gjennomføring av endringer i rapporteringsdirektivet.

NOU 2016: 12

Ideell opprydding — Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader.

NOU 2017: 1	<i>Markeder for finansielle instrumenter — Gjennomføring av MiFID II og MiFIR.</i>
NOU 2017: 4	<i>Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer.</i>
NOU 2017: 13	<i>Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.</i>
NOU 2017: 14	<i>Nye regler om markedsmissbruk – sanksjoner og straff — Gjennomføring av markedsmissbruksforordningen og gjennomgang av verdipapirhandellovens regler om sanksjoner og straff.</i>
NOU 2018: 6	<i>Varsling – verdier og vern — Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet.</i>
NOU 2018: 10	<i>Nye prospektregler — Gjennomføring av prospektforordningen og fastsettelse av regler for nasjonale prospekter.</i>
NOU 2019: 23	<i>Ny opplæringslov.</i>

6.4.2 Proposisjoner

Prop. 204 L (2012-2013)	<i>Endringer i introduksjonsloven (personer med begrensninger i oppholdstillatelsen i påvente av dokumentert identitet).</i>
Prop. 40 L (2013-2014)	<i>Endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).</i>
Prop. 53 L (2013-2014)	<i>Endringer i tinglysningsloven mv. (elektronisk tinglysning).</i>

Prop. 56 L (2013-2014)	<i>Endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene).</i>
Prop. 67 L (2013-2014)	<i>Endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven.</i>
Prop. 75 L (2013-2014)	<i>Endringer i privatskolelova.</i>
Prop. 96 L (2013-2014)	<i>Endringer i straffeloven 1902 (foreldelse og forvaring).</i>
Prop. 83 L (2017-2018)	<i>Endringer i spesialisthelsetjenesteloven (godkjenning av virksomheter og helsetjenester).</i>
Prop. 3 L (2018-2019)	<i>Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenstepensjonsordning.</i>
Prop. 7 L (2018-2019)	<i>Lov om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv. (verdipapirsentralloven).</i>
Prop. 44 L (2018-2019)	<i>Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel).</i>
Prop. 63 L (2018-2019)	<i>Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten).</i>
Prop. 70 L (2018-2019)	<i>Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvinger for drosje mv.).</i>
Prop. 72 LS (2018-2019)	<i>Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om forordning om endring av statistikkforordningen.</i>

Prop. 74 L (2018-2019)	<i>Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling).</i>
Prop. 77 L (2018-2019)	<i>Endringer i forurensningsloven, produkt-kontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).</i>
Prop. 79 L (2018-2019)	<i>Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon).</i>
Prop. 89 L (2018-2019)	<i>Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).</i>
Prop. 96 LS (2018-2019)	<i>Endringer i verdipapirhandelloven mv. (prospekt, markedsmissbruk, tilsyn og sanksjoner) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 596/2014 og (EU) 2017/1129.</i>
Prop. 97 L (2018-2019)	<i>Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).</i>
Prop. 99 L (2018-2019)	<i>Lov om forbud mot hold av pelsdyr.</i>
Prop. 92 L (2020-2021)	<i>Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.).</i>

6.4.3 Innstillinger til Stortinget

Innst. O. nr. 19 (2006-2007)	<i>om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).</i>
Innst. 35 L (2013-2014)	<i>om lov om tjenestepensjon (tjenestepensjon-</i>

	<i>sloven).</i>
Innst. 48 L (2013-2014)	<i>om endringer i utlendingsloven mv. (heving av strafferammen ved brudd på innreiseforbud).</i>
Innst. 132 L (2013-2014)	<i>om endringer i introduksjonsloven (personer med begrensninger i oppholdstillatelsen i påvente av dokumentert identitet).</i>
Innst. 144 L (2013-2014)	<i>om endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.</i>
Innst. 180 L (2013-2014)	<i>om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).</i>
Innst 196 L (2013-2014)	<i>om endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene).</i>
Innst. 179 L (2013-2014)	<i>om lov om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet.</i>
Innst. 192 L (2013-2014)	<i>om endringer i tinglysingsloven mv. (elektronisk tinglysing).</i>
Innst. 258 L (2013- 2014)	<i>om lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven) (gjennomføring av direktiv 2011/83/EU om forbrukerrettigheter).</i>
Innst. 263 L (2013-2014)	<i>om endringer i straffeloven 1902 (foreldelse).</i>
Innst. 266 L (2013-2014)	<i>om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (forenkling av regelverket om oppfølging av sykemeldte arbeidstakere).</i>

- Innst 268 L (2013-2014) *om lov om konfliktrådsbehandling (konflikt-rådsloven).*
- Innst. 298 S (2014-2015) *om å opprette et norsk offentlig eierskapsre-gister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap.*
- Innst. 178 S (2015-2016) *om Open og opplyst. Allmennkringkasting og mediemangfald.*
- Innst. 205 S (2015-2016) *om behovet for et sterkere vern av varslere.*
- Innst. 388 L (2016-2017) *om Lov om Likestillings- og diskrimine-ringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).*
- Innst. 208 S (2017- 2018) *om Representantforslag fra stortingsrepre-sentant Bjørnar Moxnes om tiltak mot sek-suell trakassering og Representantforslag fra stortingsrepresentantene Freddy André Øvstegård, Kari Elisabeth Kaski, Mona Lill Fagerås og Solfrid Lerbrekk om kamp mot seksuell trakassering.*
- Innst. 4 L (2018-2019) *om skatter, avgifter og toll 2019 – lovsaker.*
- Innst. 29 L (2018-2019) *om Endringer i spesialisthelsetjenesteloven (godkjenning av virksomheter og helsetje-nester).*
- Innst. 63 L (2018-2019) *om Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for be-handling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørel-sesplikten).*
- Innst. 75 L (2018-2019) *om Endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) og samtykke til tiltredelse til Den in-*

- ternasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007.*
- Innst. 93 L (2018-2019) *om Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen (samleproposisjon høsten 2018).*
- Innst. 123 L (2018-2019) *om Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønnaas Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingslova § 17.*
- Innst. 157 L (2018-2019) *om Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning.*
- Innst. 165 S (2018-2019) *om en ny sentralbanklov.*
- Innst. 166 L (2018-2019) *om Lov om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv. (verdipapirsentralloven).*
- Innst 215 L (2018-2019) *om Endringer i eigarseksjonslova mv. (korttidsutleige, skjerpa ervervsavgrensing og eigarskiftegebyr.*
- Innst. 252 L (2018-2019) *om Lov om arv og dødsboskifte (arveloven).*
- Innst. 269 L (2018-2019) *om Endringer i patentloven mv. (forenklinger).*
- Innst. 270 L (2018-2019) *om Endringer i avhendingslova (tryggere bolighandel).*
- Innst. 296 L (2018-2019) *om Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet).*

- Innst. 299 L (2018-2019) *om Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).*
- Innst. 300 L (2018-2019) *Om Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.).*
- Innst. 301 L (2018-2019) *om Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven), og Tillegg til Lov om havner og farvann.*
- Innst. 312 L (2018-2019) *om Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon).*
- Innst. 314 L (2018-2019) *om Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenstepensjon for ansatte i offentlig sektor).*
- Innst. 315 L (2018-2019) *om Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling).*
- Innst. 331 L (2018-2019) *om Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og tannhelsetjenesteloven (styrking av pasient- og brukerombudsordningen mv.).*
- Innst. 333 L (2018-2019) *om Endringar i stadnamnlova (organisering av stadnamntenesta m.m).*
- Innst. 335 L (2018-2019) *om Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten).*
- Innst. 342 L (2018-2019) *om Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven).*

Innst. 348 L (2018-2019)	<i>om forbud mot hold av pelsdyr.</i>
6.4.4 Andre stortingsdokumenter	
Stortinget.	«Stortingets forretningsorden.» (2020) forretningorden.book (stortinget.no) hentet 08.05.2021.
St.meld. nr. 12 (2002-2003)	<i>Om dyrehold og dyrevelferd.</i>
Meld. St. 27 (2011-2012)	<i>Barn på flukt.</i>
Meld. St. 22 (2012–2013)	<i>Verdens fremste sjømatnasjon.</i>
Meld. St. 16 (2014-2015)	<i>Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.</i>
Meld. St. 22 (2015-2016)	<i>Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.</i>
Meld. St. 16 (2016-2017)	<i>Kultur for kvalitet i høyere utdanning.</i>
Meld. St. 7 (2018-2019)	<i>Om ny sentralbanklov.</i>
Dokument 8:95 (2005-2006)	<i>om tiltak for å bekjempe fattigdom og forebygge gjeldsproblemer.</i>
Dokument 8:1 L (2013-2014)	<i>om forslag til ny bestemmelse i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (om flaggstenger).</i>
Dokument 8:14 S (2013-2014)	<i>om oppheving av foreldelsesfrist i straffesaker vedrørende incest-, voldtekts- og drapsaker.</i>
Dokument 8: 57 S (2014-2015)	<i>om å opprette et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskaper.</i>

Dokument 8:30 S (2015-2016)	<i>om behovet for et sterkere vern av varslere.</i>
Dokument 8:44 L (2018-2019)	<i>om endring av inndelingslova § 17.</i>
Forhandl. i Stortinget (1958-1959)	<i>Spørretime om våpeneksport til Cuba</i> <i>11.mars 1959. Stortinget hentet 06.05.2021.</i>
Forhandl. i Stortinget (2013-2014)	<i>Sak. nr. 4 om endringer i privatskolelova.</i> <i>Sak nr. 4 (stortinget.no) hentet 13.05.2021.</i>
Forhandl. i Stortinget (2018-2019)a	<i>Sak nr. 6 om en ny sentralbanklov. Sak nr. 6</i> <i>[12:40:52] - stortinget.no hentet 08.05.2021.</i>
Forhandl. i Stortinget (2018-2019)b	<i>Sak nr. 8 om Lov om Norges Bank og</i> <i>pengevesenet mv. (sentralbankloven). Sak</i> <i>nr. 8 [13:43:09] - stortinget.no hentet</i> <i>12.02.2021.</i>

6.5 Rettspraksis

Rt. 1997 s. 1602.

HR-2010-258-P.

6.6 Vedlegg 1: Datagrunnlag

Datagrunnlaget under danner bakgrunnen for tabellene og figurene presentert i kapittel 3. Tabellene under gjengir lovvedtak (nr.) sakstittel i Stortingsbehandlingen, komiteinnstilling og kildedokument. Lovvedtakene 39 (2013-2014), 96 (2018-2019) og 37 (2018-2019) er ikke en del av bakgrunnen for tabell 2 eller figur 2. Bakgrunnen for det er at disse lovforslagene er fremmet av Stortinget selv. Prosessene som er utgangspunkt for gjennomgangen i kapittel 4.5 er merket med *.

Lovvedtak (2013-2014)	Sak	Innstilling	Kildedokument
94	Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).	245 L (2013-2014)	Prop. 80 L (2013-2014)
93	Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak).	270 L (2013-2014)	Prop. 99 L (2013-2014)
92	Lov om opplysningsplikt og angrerett ved fjernsalg og salg utenom faste forretningslokaler (angrerettloven) (gjennomføring av direktiv 2011/83/EU om forbrukerrettigheter).	258 L (2013-2014)	Prop. 64 L (2013-2014)
91	Endringer i yrkestransportlova (gjennomføring av EØS-reglar om busspassasjerrettar).	254 L (2013-2014)	Prop. 85 L (2013-2014)
90*	Lov om losordningen (losloven).	253 L (2013-2014)	Prop. 65 L (2013-2014)
88-89	Endringer i børsloven og verdipapirhandelloven mv. og lov om kredittvurderingsbyråer.	365 L (2013-2014)	Prop. 87 L (2013-2014)

80-87	Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga – lovdelen.	261 L (2013-2014)	Prop. 94 LS (2013-2014)
79	Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (forenkling av regelverket om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere).	266 L (2013-2014)	Prop. 102 L (2013-2014)
78	Endringer i ferieloven mv.	251 L (2013-2014)	Prop. 73 L (2013-2014)
77	Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (tilpassninger til ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjonsordning for offentlig tjenestepensjon).	289 L (2013-2014)	Prop. 66 L (2013-2014)
75-76	Pasientjournalloven og helseregisterloven.	295 L (2013-2014)	Prop. 72 L (2013-2014)
74	Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse).	294 L (2013-2014)	Prop. 86 L (2013-2014)
73	Oppheving av lov om tilvirkning og omsetning av alkoholholdige drikkevarer på Svalbard og endringer i helsetilsynsloven, legemiddeloven og lov om medisinsk utstyr.	202 L (2013-2014)	Prop. 71 L (2013-2014)
72*	Lov om rituell omskjæring av gutter.	290 L (2013-2014)	Prop. 70 L (2013-2014)
71	Endringer i forurensningsloven og straffeprosessloven.	248 L (2013-2014)	Prop. 67 L (2013-2014)

70	Endringer i utlendingsloven (politiattest ved tilsetjing i mottak).	297 L (2013-2014)	Prop. 103 L (2013-2014)
69	Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsløven).	268 L (2013-2014)	Prop. 57 L (2013-2014)
68	Endringer i politiloven og SIS-loven mv.	264 L (2013-2014)	Prop. 92 L (2013-2014)
67	Endringer i politiloven (tigging).	275 L (2013-2014)	Prop. 83 L (2013-2014)
66	Endringer i straffeloven 1902 (foreldelse).	263 L (2013-2014)	Prop. 96 L (2013-2014)
65	Endringer i patentloven (gjennomføring av London-overenskomsten 17. oktober 2000 om anvendelsen av artikkel 65 i konvensjonen om meddelelse av europeiske patenter og nasjonale patenter på engelsk).	259 L (2013-2014)	Prop. 76 L (2013-2014)
64	Endringer i EØS-høringsloven (europeisk standardisering).	243 L (2013-2014)	Prop. 79 L (2013-2014)
63	Endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling kapittel 14 (bestemmelsene om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annen lovgivning).	249 L (2013-2014)	Prop. 61 L (2013-2014)
62	Endringer i naturmangfoldloven.	205 L (2013-2014)	Prop. 62 L (2013-2014)

61	Lov om fiskeretten i Tanavassdraget.	247 L (2013-2014)	Prop. 58 L (2013-2014)
60	Endringer i industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, elsertifikatloven og havenergilova.	246 L (2013-2014)	Prop. 109 L (2013-2014)
59	Endringer i privatskolelova.	232 L (2013-2014)	Prop. 75 L (2013-2014)
58	Endringer i opplæringslova, privatskolelova og folkehøyskoleloven (leksehjelp m.m.).	223 L (2013-2014)	Prop. 68 L (2013-2014)
57	Endringer i universitets- og høyskoleloven.	221 L (2013-2014)	Prop. 59 L (2013-2014)
56*	Endringer i midlertidig lov om rett til forlengelse av feste til bolighus og fritidshus.	166 L (2013-2014)	Prop. 41 L (2013-2014)
55	Endringer i tinglysingsloven mv. (elektronisk tinglysing).	192 L (2013-2014)	Prop. 53 L (2013-2014)
54	Lov om forvaltning av alternative investeringsfond.	194 L (2013-2014)	Prop. 77 L (2013-2014)
53	Endringer i folketrygdloven og i skattelovgivningen mv. (tilpasning til a-ordningen).	193 L (2013-2014)	Prop. 48 L (2013-2014)

52	Endringer i åndsverksloven (gjennomføring av endringer i EUs vernetidsdirektiv).	201 L (2013-2014)	Prop. 54 L (2013-2014)
51	Oppheving av bokloven.	181 L (2013-2014)	Prop. 33 L (2013-2014)
50	Lov om stans i utbetalinga av offentlege ytingar og barnebidrag når ein av foreldra har bortført eit barn til utlandet.	179 L (2013-2014)	Prop. 39 L (2013-2014)
49	Endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene).	196 L (2013-2014)	Prop. 56 L (2013-2014)
48	endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).	180 L (2013-2014)	Prop. 40 L (2013-2014)
47	Lov om retting av feil i lovverket m.m.	130 L (2013-2014)	Prop. 36 L (2013-2014)
46	Samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og endringer i menneskerettsloven (Lovdelen).	139 L (2013-2014)	Prop. 30 LS (2013-2014)
45	Endringer i lov 27. november 1992 nr. 109 om endring av EØS-loven (EØS-utvidelse med Kroatia).	151 L (2013-2014)	Prop. 45 L (2013-2014)
44	Endringer i genteknologiloven og bioteknologiloven (navneendring og hjemmel til felles forskrift).	131 L (2013-2014)	Prop. 31 L (2013-2014)
43*	Endringer i finansieringsvirksomhetsloven og eiendomsmeglingsloven mv.	116 L (2013-2014)	Prop. 188 L (2012-2013)

42*	Endringer i adopsjonsloven mv.	143 L (2013-2014)	Prop. 171 L (2012-2013)
41	Endringer i gjeldsordningsloven og dekningsloven mv.	144 L (2013-2014)	Prop. 155 L (2012-2013)
40	Endringer i lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover.	126 L (2013-2014)	Prop. 202 L (2012-2013)
39	Representantforslag om forslag til ny bestemmelse i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger.	114 L (2013-2014)	Dokument 8:1 L (2013-2014)
38*	Endringer i utlendingsloven (behandling av omgjøringsanmodninger)	124 L (2013-2014)	Prop. 180 L (2012-2013)
37	Endringer i legemiddeloven (tiltak mot falske legemidler).	115 L (2013-2014)	Prop. 168 L (2012-2013)
36	Endring i pasientskadelova (institusjon under den kommunale helse- og omsorgstjenesten).	111 L (2013-2014)	Prop. 177 L (2012-2013)
35	Endringer i viltloven, naturmangfoldloven mv.	113 L (2013-2014)	Prop. 161 L (2012-2013)
34	Endringer i straffegjennomføringsloven mv.	71 L (2013-2014)	Prop. 183 L (2012-2013)
33	Endringer i kjøpsloven og avtaleloven – lovdelen.	70 L (2013-2014)	Prop. 158 LS (2012-2013)

32	Endring i havressurslova.	101 L (2013-2014)	Prop. 185 L (2012-2013)
31	Innovasjon Norge.	102 L (2013-2014)	Prop. 187 L (2012-2013)
30	Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen).	67 L (2013-2014)	Prop. 26 L (2013-2014)
29	Endringer i tinglysingsloven.	59 L (2013-2014)	Prop. 6 L (2013-2014)
28	Endringer i rettsgebyrloven, kraftledningsregisterloven og tinglysingsloven.	63 L (2013-2014)	Prop. 5 L (2013-2014)
27	Endringer i havressurslova (avgift til fiskeriforskning og overvaking).	55 L (2013-2014)	Prop. 28 L (2013-2014)
26	Endringer i lønnsgarantiloven, permitteringsloven, forskotteringsloven og folketrygdloven (samleproposisjon).	62 L (2013-2014)	Prop. 23 L (2013-2014)
25	Endringer i pengespilloven (endring av tippenøkkel m.m.).	45 L (2013-2014)	Prop. 205 L (2012-2013)
24	Endringer i utlendingsloven mv.	48 L (2013-2014)	Prop. 181 L (2012-2013)

23*	Lov om tjenestepensjon (tjenestepensjonsloven).	35 L (2013-2014)	Prop. 199 L (2012-2013)
1 til 22	Endring av Prop. 1 LS (2013-2014) Skatter, avgifter og toll 2014 – lovsaker.	4 L (2013-2014)	Prop. 1 LS (2013-2014) og prop 1 LS Tillegg (2013-2014)

Lovvedtak (2018-2019)	Sak	Innstilling	Kildedokument
105	Endringer i folketrygdloven (grade- ring av pleiepenger og økt kompensasjonsgrad for sykepenger for selv- stendig næringsdrivende).	375 L (2018-2019)	Prop. 116 L (2018-2019)
104	Vedtak til lov om endringer i klima- kvoteloven (gjennomføring av ICAO CORSIA m.m.).	371 L (2018-2019)	Prop. 109 L (2018-2019)
97-103	Endringer i skatte- avgifts- og toll- lovgivningen.	378 L (2018-2019)	Prop. 115 LS (2018-2019)
96	Endringer i Stortingsgodtgjørelses- loven.	394 L (2018-2019)	
95	Endringer i abortloven (fosterreduk- sjon).	370 L (2018-2019)	Prop. 106 L (2018-2019)

94	Endringer i akvakulturloven.	350 L (2018-2019)	Prop. 95 L (2018-2019)
93	Lov mot forbud mot hold av pelsdyr.	348 L (2018-2019)	Prop. 99L (2018-2019)
92	Endringer i reindrifftsloven.	349 L (2018-2019)	90L (2018-2019)
91*	Lov om Norges bank og pengevesenet mv.	338 L (2018-2019)	Prop. 97 L (2018-2019)
90*	Endringer i verdipapirhandelloven mv. (prospekt, markedsmissbruk, tilsyn og sanksjoner) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 596/2014 og (EU) 2017/1129.	336 L (2018-2019)	Prop. 96 LS (2018-2019)
89*	Statistikkloven og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om forordning om endring av statistikkforordningen.	342 L (2018-2019)	Prop. 72 LS (2018-2019)
88	Endringer i kommuneloven 2018	360 L (2018-2019)	Prop. 107 L (2018-2019)
87	Endringer i kringkastingloven mv.	334 L (2018-2019)	Prop. 58 L (2018-2019)
86*	Endringer i stadnamnlova.	333 L (2018-2019)	Prop. 65 L (2018-2019)

85*	Endringer i diskrimineringsombudsloven og likestillings- og diskrimineringsloven (etablering av et lavterskeltilbud for behandling av saker om seksuell trakassering og en styrking av aktivitets- og redegjøringsplikten).	335 L (2018-2019)	Prop. 63 L (2018-2019)
84	Endringer i konkurranseloven og samtykke til ratifikasjon av avtale av 8. september 2017 mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om samarbeid i konkurransesaker (nordisk avtale om samarbeid i konkurransesaker m.m.).	294 L (2018-2019)	Prop. 92 LS (2018-2019)
83	Endringer i smittevernloven.	328 L (2018-2019)	Prop. 91 L (2018-2019)
82	Endringer i helse- og omsorgstjenestelova (dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens).	332 L (2018-2019)	Prop. 66 L (2018-2019)
81	Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og tannhelsetjenesteloven (styrking av pasient- og brukerbudsordningen mv.).	331 L (2018-2019)	Prop. 64 L (2018-2019)
80	Endringer i apotekloven, legemiddel- og folketrygdloven (overtredelsesgebyr).	330L (2018-2019)	Prop. 62 L (2018-2019)

79*	Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).	322 L (2018-2019)	Prop. 77 L (2018-2019)
78	Endringer i energiloven § 9-5 (innhenting av politiattest).	320 L (2018-2019)	Prop. 101 L (2018-2019)
77	Endringer i barnevernloven (politiattest for fylkesnemndsledere, tilgang til opplysninger i Folkeregistret).	326 L (2018-2019)	Prop. 78 L (2018-2019)
76	Endringer i gjeldsordningsloven (namsmyndighetens stedlige kompetanse der skyldneren har adressespere).	325 L (2018-2019)	Prop. 76 L (2018-2019)
75	Endringer i folketrygdloven mv. (foreldrepenger ved premature fødsler mv.).	318 L (2018-2019)	Prop. 73 L (2018-2019)
74	Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)	312 L (2018-2019)	Prop. 79 L (2018-2019)
73	Endringer i yrkestransportlova (ekspressbuss).	313 L (2018-2019)	Prop. 69 L (2018-2019)
72	Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (ny tjenestepensjon for ansatte i offentlig sektor).	314 L (2018-2019)	Prop. 87 L (2018-2019)

71	Endringer i folketrygdloven, samordningsloven og enkelte andre lover (samleproposisjon).	278 L (2018-2019)	Prop. 75 L (2018-2019)
70*	Endringer i arbeidsmiljøloven (varslingsloven).	315 L (2018-2019)	Prop. 74 L (2018-2019)
69	Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven (studentombud, trakassering og tilrettelegging).	299 L (2018-2019)	Prop. 89 L (2018-2019)
68	Endringer i opplæringslova, folkehøgskolelova, friskolelova m.m. (samleproposisjon).	298 L (2018-2019)	Prop. 88 L (2018-2019)
67	Endringer i ekomloven (prisregulering av spesialnummer, internasjonale samtaler og SMS mv.).	303 L (2018-2019)	Prop. 104 L (2018-2019)
66	Endringer i postloven (antall omledningsdager).	302 L (2018-2019)	Prop. 102 L (2018-2019)
65*	Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven).	301 L (2018-2019)	Prop. 86 L (2018-2019) og prop. 108 L (2018-2019)
64*	Endringer i yrkestransportlova (opphøving av behovsprøvingen for dro-sje mv.).	300 L (2018-2019)	Prop. 70 L (2018-2019)

63	Endringer i utlendingsloven (bortvisning av tredjelandsborgere i forbindelse med asylsaksbehandling).	307 L (2018-2019)	Prop. 68 L (2018-2019)
62*	Endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.).	305 L (2018-2019)	Prop. 53 L (2018-2019)
61	Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.).	297 L (2018-2019)	Prop. 100 L (2018-2019)
60*	Endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldevne, samfunnsvern og sakkyndighet).	296 L (2018-2019)	Prop. 154 L (2016-2017)
59	Endringer i skipsarbeidsloven mv. og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 258/2018 av 5. desember 2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2015/1794 om arbeidsrettigheter for sjøfolk.	250 L (2018-2019)	Prop. 49 L (2018-2019)
58	Endringer i patentloven mv. (forenklinger).	269 L (2018-2019)	Prop. 52 L (2018-2019)
57*	Endringer i avhendingslova (trygge-re bolighandel).	270 L (2018-2019)	Prop. 44 L (2018-2019)
56	Endringer i andre lover som følge av lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).	243 L (2018-2019)	Prop. 46 L (2018-2019)

55*	Lov om arv og dødsboskifte (arveloven)	252 L (2018-2019)	Prop. 107 L (2017-2018)
54	Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (tvungen forsvinning) og samtykke til ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer.	234 L (2018-2019)	Prop. 42 LS (2018-2019)
53	Endringer i jordlova mv. (klimahensyn ved nydyrking).	228 L (2018-2019)	Prop. 39 L (2018-2019)
52	Endringer i innskuddspensjonsloven mv. (egen pensjonskonto).	224 L (2018-2019)	Prop. 40 L (2018-2019)
51	Endringer i Svalbardloven m.m. (tilpasning til ny kommunelov).	211 L (2018-2019)	Prop. 43 L (2018-2019)
50	Endringer i spesialisthelsetenestelova m.m. (avvikling av meldeordninga m.m.).	181 L (2018-2019)	Prop. 30 L (2018-2019)
49	Endringer i EØS-vareloven (behandling av klager på avgjørelser om akkreditering).	198 L (2018-2019)	Prop. 37 L (2018-2019)
48	Endringer i sjølova (tilgang til opplysninger i Folkeregisteret).	191 L (2018-2019)	Prop. 38 L (2018-2019)

47	Endringer i eigarseksjonslova mv. (korttidsutleige, skjerpa ervervsavgrensing og eigarskiftegebyr).	215 L (2018-2019)	Prop. 36 L (2018-2019)
46	Lov om overgangsregler mv. ved Storbritannias uttreden fra Den europeiske union og samtykke til inngåelse av avtale om ordninger for borgernes rettigheter mellom EØS/EFTA-statene og Storbritannia som følge av Storbritannias uttreden fra Den europeiske union og EØS-avtalen.	182 L (2018-2019)	Prop. 45 LS (2018-2019)
45	Lov om en overgangsperiode ved Storbritannias uttreden av EU og samtykke til å avgi en erklæring om at Norge aksepterer en overgangsperiode for Norges avtaler med EU.	195 L (2018-2019)	Prop. 47 LS (2018-2019)
44	Endringer i markaloven (justering av markagrensen m.m.)	169 L (2018-2019)	Prop. 11 L (2018-2019)
43	Endringer i vegtrafikkloven (karan- tene ved førerprøve, behandling av personopplysninger, forholdet til folkeregisterloven mv.).	178 L (2018-2019)	Prop. 14 L (2018-2019)
42	Lov om verdipapirsentraler og verdipapiroppgjør mv. (verdipapirsentralloven).	166 L (2018-2019)	Prop. 7 L (2018-2019)
41*	Lov om tilskudd til visse private virksomheter med offentlig tjenestepensjonsordning.	157 L (2018-2019)	Prop. 3 L (2018-2019)

40*	Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.).	159 L (2018-2019)	Prop. 32 L (2018-2019)
39	Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven).	150 L (2018-2019)	Prop. 106 L (2017-2018)
38*	Lov om register over reelle rettighetshavere.	143 L (2018-2019)	109 L (2017-2018)
37	Representantforslag fra stortingsrepresentantene André N. Skjelstad, Norunn Tveiten Benestad, Kari Kjønaas Kjos og Torhild Bransdal om endring av inndelingslova § 17.	123 L (2018-2019)	Dokument 8: 44 L (2018-2019)
36	Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Norsk Sykepleierforbund og NHO Service og Handel i forbindelse med tariffoppgjøret 2018 (Pleie- og omsorgsoverenskomsten).	115 L (2018-2019)	Prop. 34 L (2018-2019)
22-35	Skatter, avgifter og toll 2019.	4 L (2018-2019)	Prop. 1 LS (2018-2019)
21	Endringer i sprøyteromsloven m.m. (utvidelse av type narkotiske stoffer m.m.)	94 L (2018-2019)	Prop. 13 L (2018-2019)

20	Endringer i rettsgebyrloven (justering av gebyrer).	105 L (2018-2019)	Prop. 9 L (2018-2019)
19	Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak om pleiepengeordningen (samløst forslag høsten 2018).	93 L (2018-2019)	Prop. 12 L (2018-2019)
18	Endringer i åndsverkloven mv. (portabilitet av nettbaserte innholdstjenester mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 158/2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2017/1128 (portabilitetsforordningen).	83 L (2018-2019)	Prop. 10 LS (2018-2019)
17	Endringer i statsborgerloven (avvikling av prinsippet om ett statsborgerskap).	74 L (2018-2019)	Prop. 111 L (2017-2018)
16	Endringer i vegtrafikkloven (parkeringsavgift for nullutslippsmotorvogner og sektoravgift for tilsyn med parkeringsvirksomheter).	73 L (2018-2019)	Prop. 6 L (2018-2019)
15	Endringer i kulturminnelova (kven er rette mynde etter lova).	67 L (2018-2019)	Prop. 99 L (2017-2018)
14	Endringer i personopplysningsloven (bekjempelse av arbeidslivskriminalitet).	80 L (2018-2019)	Prop. 115 L (2017-2018)

13	Endringer i sjøloven mv. (fjerning av vrak) og samtykke til tiltredelse til Den internasjonale Nairobi-konvensjonen om fjerning av vrak, 2007.	75 L (2018-2019)	Prop. 105 LS (2017-2018)
12*	Endringer i utlendingsloven (tilbakeholdelse og innbringelse m.m.).	72 L (2018-2019)	Prop. 117 L (2017-2018)
11*	Endringer i aksjelovgivningen mv. (oppløsning og avvikling, mellombalanser m.m.).	70 L (2018-2019)	Prop. 100 L (2017-2018)
10	Endringer i vegtrafikkloven (krav til CO2-utslipp) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 109/2017 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 443/2009 og EØS-komiteens beslutning nr. 111/2017 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 510/2011, med tilknyttede rettsakter.	42 L (2018-2019)	Prop. 91 LS (2017-2018)
9	Endringer i folketrygdlova (tredeling av foreldrepengeperioden ved 80 prosent uttak).	44 L (2018-2019)	Prop. 4 L (2018-2019)
8	Endringer i naturmangfoldloven (hjemmel for gjennomføring av vanddirektivet).	34 L (2018-2019)	Prop. 93 L (2018-2019)

7	Endringer i spesialisthelsetjenesteloven (godkjenning av virksomheter og helsetjenester).	29 L (2018-2019)	Prop. 83 L (2017-2018)
6	Endringer i rettshjelploven mv. (tilgang til Folkeregisteret m.m.).	35 L (2018-2019)	Prop. 120 L (2017-2018)
5	Endringer i introduksjonsloven (feilrettinger).	36 L (2018-2019)	Prop. 5 L (2018-2019)
4	Endringer i finansforetaksloven mv. (andre betalingstjenestedirektiv).	25 L (2018-2019)	Prop. 110 L (2017-2018)
3	Endringer i finansforetaksloven (forsikrings- og pensjonsforetaks investeringer i forsikringsfremmed virksomhet).	22 L (2018-2019)	Prop. 98 L (2017-2018)
2	Endringer i skatteloven mv. (utleie av fartøyer mv. i rederiskatteordningen).	23 L (2018-2019)	Prop. 104 LS (2017-2018)
1	Endringer i stiftelseslova (tilgang til opplysninger i Folkeregisteret).	27 L (2018-2019)	Prop. 112 L (2017-2018)

6.7 Vedlegg 2: Intervjuskjema

Følgende spørsmål var utgangspunkt for samtalene gjengitt i kapittel 4.3.

1. Hvordan var prosessen med ny sentralbanklov internt i ditt parti? (beskriv)
2. Hvilke deler av loven vurderer du at ditt parti hadde størst påvirkning på?
3. Hva er ditt partis syn på sentralbankens uavhengighet og hvilke bestemmelser vurderte dere som særlig viktige for å ivareta dette?
4. Hvordan jobbet ditt parti for å ivareta disse hensynene i lovprosessen?
5. Spørsmålet om departementets instruksjonsmyndighet etter sentralbankloven § 1-4 andre ledd i relasjon til § 2-13 ble mye diskutert (og gjenstand for flere utredninger), i forbindelse med ansettelse av daglig leder i NBIM.
 - Hvor viktige var disse bestemmelsene i forbindelse med behandlingen av loven?
 - Kan du beskrive ditt partis prinsipielle tilnærming til regjeringens instruksjonsrett over sentralbanken?
6. I hvilken grad ble § 1-4 andre ledd diskutert konkret internt i ditt parti i forbindelse med stortingets behandling av loven?
7. Vurderer du at den nye loven hever terskelen for instruksjon eller at den videreførte tidligere praksis?
8. I hvilken grad ble disse bestemmelsene diskutert konkret i finanskomiteen? (finnes det diskusjoner du kan/vil gjengi som ikke går frem i komiteens merknader?)
9. Stortinget uttrykte stor tilfredshet med å bli involvert tidlig i prosessen i forbindelse med Stortingsmeldingen. Hvilke konsekvenser fikk det, etter din vurdering, for lovens endelige utforming?
 - Påvirket behandlingen av Stortingsmeldingen i noen grad utformingen av bestemmelsen knyttet til regjeringens instruksjonsrett?
10. Hvordan opplevde du selv mulighetene til å påvirke lovens endelige utforming i løpet av prosessen?
11. I hvilken grad opplever du at du og ditt parti fikk gjennomslag for sitt prinsipielle syn på sentralbankens uavhengighet gjenspeiler seg i dagens lov?
12. Hvordan er din generelle opplevelse av innflytelse i lovprosesser? Beskriv.