

Stortingets makt på lovgivningsområdet

*Undersøkelse av Odelstingets endringer av regjeringens
lovforslag og Stortingets signaler under Bondevik II*

Marianne Øyfoss Salomonsen



Masteroppgave i Statsvitenskap. Det Samfunnsvitenskapelige
Fakultet, Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2006

Forord

Arbeidet med oppgaven har vært både spennende og krevende. Prosessen har lært meg mye på det faglige, metodiske og personlige plan. I denne sammenheng er det mange jeg gjerne vil takke. For det første vil jeg takke min veileder Bjørn Erik Rasch (høst 2005-vår 2006) for konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele oppgavearbeidet. Jeg vil takke Helge Kulberg for grundig gjennomlesing av oppgaven og psykisk støtte når frustrasjonen har vært som verst. Takker også mamma og pappa for nyttige tilbakemeldinger og støtte i prosessen. Ellers takker jeg Ove Langeland for konstruktive tips, Ingvild og Lene for motiverende blindernlunsjer og gode venner for støtte og inspirasjon.

Det egeninnsamlede datamaterialet i oppgaven hadde ikke vært mulig uten økonomisk støtte. Jeg vil takke Trond Nordby og Bjørn Erik Rasch for støtte og tillit ved å gi meg mulighet til å samle inn endringsdataene. Samtidig vil jeg takke Martine Austrheim og Line Gaare Paulsen for hjelp til innsamlingen av materialet. Dataene som jeg presenterer i oppgaven kan være interessante for videre analyser og er tilgjengelige på: <http://folk.uio.no/berasch/Odelstingetendring2001-2005>.

Oslo, mai 2006

Marianne Øyfoss Salomonsen

Innhold

1.	INNLEDNING	1
1.1	Tema	1
1.2	Beslutningsprosessen	2
1.3	Problemstilling	3
1.4	Avgrensning	5
1.5	Sentrale begreper	6
1.5.1	Makt	6
1.5.2	Antesiperte reaksjoner som tilpasning til signaler	8
1.6	Data og metodebruk	11
1.6.1	Kvantitativ metode	11
1.6.2	Validitet og reliabilitet	13
1.6.3	Oppgavens teoretiske og empiriske plan	16
1.6.4	Stortinget som aktør	17
1.7	Disposisjon for oppgaven	17
2.	FORSKNING OM STORTINGETS MAKT	19
2.1	Innledning	19
2.2	Lovgivende og utøvende makt	19
2.3	Parlamentsforskningen – Stortinget som utdøende makt eller Stortingsregjereri?	20
2.3.1	Et svekket parlament	20
2.3.2	Stortingsregjereri	22
2.3.3	”Flo og fjære”-perspektivet.....	23
2.3.4	Enigheter og uenigheter	24
2.4	Hvilke faktorer har blitt vektlagt når en skal forklare maktforholdet mellom lovgivende og utøvende makt?	24
2.4.1	Mindretallsparlamentarisme	24
2.4.2	Stortingets kapasitet	25
2.5	Hvordan har maktforholdet mellom Storting og regjering blitt målt?	27
2.5.1	Kontaktomfang	27
2.5.2	Egenopplevelse.....	28
2.5.3	Arbeid og prosedyrer i Stortinget.....	28
2.6	Lovendringsaktivitet – hva forteller den?	29
2.7	Stortingets behandling av regjeringens lovforslag 1945 til 2000	31
2.8	Hva kan vi forvente av dataene?	34
2.9	Sammendrag	35
3.	ENDRINGSAKTIVITET 2001-2005	36
3.1	Innledning	36
3.2	Datasettet	36
3.2.1	Bondevik II.....	37
3.2.2	Endringskriterier.....	38
3.2.3	Odelstingsproposisjoner som enhet.....	38
3.3	Lovgivningens omfang	39

3.4	Endringsaktivitet 2001-2005.....	41
3.4.1	Odelstingets endringer av regjeringens lovforslag.....	41
3.4.2	Endringer: delte og enstemmige voteringer	42
3.4.3	Regjeringspartiene nedstemt	44
3.5	Lovforslagenes viktighet.....	47
3.5.1	Nye lovforslag eller endringsforslag.....	48
3.5.2	EU-saker og andre internasjonale avtaler.....	50
3.6	Problemer med å måle endring.....	53
3.7	Symbolpolitikk eller reell makt? Hvordan kan Odelstingets endringer være av betydning?	55
3.8	Koalisjonsregjering	56
3.9	Sammendrag	56
4.	SIGNALER FRA STORTINGET – ANTESIPERTE REAKSJONER .	57
4.1	Innledning	57
4.2	Hvordan måle antesiperte reaksjoner?	57
4.3	Signalkriterier. Operasjonalisering: ”Tidligere Stortingsbehandling”	58
4.4	Tidligere Stortingsbehandling.....	60
4.4.1	Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner	60
4.4.2	Instruksjonsrett og anmodningsvedtak.....	60
4.4.3	Dokument-8-forslag	61
4.4.4	Lovforslag	62
4.5	Operasjonaliseringens begrensninger	62
4.6	Ettersporing av signaler.....	65
4.7	Tidligere Stortingsbehandling - en prosess i tre deler	66
4.8	Tidligere Stortingsbehandling 2001-2005 – Stortinget som delaktig initiativtaker .	67
4.9	Voteringer i Odelstinget – uttrykk for regjeringens preferanser?	73
4.9.1	Endringenes voteringsutfall – strategiske uenigheter?.....	74
4.9.2	Sluttvotering – regjeringspartiene nedstemt.....	76
4.10	Andre initiativtakere.....	77
4.10.1	Internasjonale forpliktelser.....	78
4.10.2	Utredninger og det sivile samfunn	79
4.11	Maktutøvelse og signaler	80
4.12	Sammendrag	81
5.	ENDRINGER OG SIGNALER I ET MAKTPERSPEKTIV	82
5.1	Innledning	82
5.2	Antesiperte reaksjoner og makt.....	82
5.3	Årsaker til antesiperte reaksjoner	83
5.3.1	Begrensede muligheter for antesipering?.....	83
5.3.2	Flertall for forslagene	85
5.3.3	Unngå merarbeid	85
5.3.4	Sikre god utredning av forslagene.....	86
5.3.5	Stortingets kontroll og sanksjoner.....	86
5.4	Opposisjonen samarbeider	87
5.4.1	”Om midlertidig lov om sprøyteromsordning”	88
5.4.2	Lovgivningsprosessen revidert?.....	89
5.5	Endringsaktivitet i lys av data om Stortingets tidligere befatning med lovforslagene, 2001-2005	91

5.6	Maktforholdet mellom Storting og regjering – lovgivningsprosessen.....	95
5.6.1	”Usynlig makt” – Stortinget får gjennomslag under regjeringsbehandlingen	95
5.6.2	Gjensidig avhengighet.....	96
5.6.3	Samarbeid mellom de to statsmaktene – like preferanser?	97
5.6.4	Forhandlinger	98
5.7	Antesiperte reaksjoners konsekvenser for makt i lovgivningsprosessen	99
5.8	Sammendrag	101
6.	AVSLUTNING	102
6.1	Oppsummering	102
6.2	Analysens og hypotesens fruktbarhet.....	104
6.3	Videre forskning.....	105
	KILDELISTE.....	106

Tabeller

Tabell 3.1. Lovforslag under regjeringen Bondevik II.

Tabell 3.2. Voteringer over lovforslag fremmet av regjeringen Bondevik II, under Odelstingsbehandlingen.

Tabell 3.3. Endringsproposisjonenes voteringsutfall. Andel endringsproposisjoner der regjeringspartiene var i mindretall eller i flertall.

Tabell 3.4. Sluttvoteringer over lovforslag under Bondevik II-regjeringen.

Tabell 3.5. Nye lovforslag og endringsforslag lagt fram av regjeringen Bondevik II.

Tabell 3.6. Andel nye lovforslag som er endret av Odelstinget, Bondevik II.

Tabell 3.7. Andel endringer i endringsforslag, Bondevik II.

Tabell 3.8. Andel lovforslag med bakgrunn i EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler, Bondevik II.

Tabell 3.9. Andel endring i Ot.prp. ekskludert lovforslag med bakgrunn i EU-saker/ internasjonale avtaler.

Tabell 3.10. Andel endring i Ot.prp. for lovforslag med bakgrunn i EU-saker/ internasjonale avtaler.

Tabell 4.1. Andel lovforslag som er behandlet/ ikke behandlet i Stortinget tidligere, Bondevik II.

Tabell 4.2. Lovforslag som er behandlet i Stortinget tidligere separat for nye lovforslag og endringsforslag, totalt for perioden 2001-2005.

Tabell 4.3. Tidligere behandling av lovforslag som er fremmet i Odelstinget, fordelt på ulike kategorier. Tabellen gjelder altså hvor stor andel av totalt antall lovforslag som er behandlet i Odelstinget, Bondevik II.

Tabell 4.4. Andel Ot.prp. hvor regjeringspartiene er nedstemt i votering over lovens overskrift og loven i sin helhet.

Tabell 4.5. Andel lovforslag som har bakgrunn i utredninger og EU-saker/ andre internasjonale avtaler.

Tabell 5.1. I hvilken grad regjeringens lovforslag endres under behandlingen i Stortinget, sett i lys av Stortingets tidligere befatning med disse sakene.

Figurer

Figur 1.1. Endringsaktivitet har betydning for maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet. Endringsaktiviteten er samtidig betinget av det som foregår før lovforslaget framlegges i Stortinget, nemlig antesiperte reaksjoner. Dette vil ha betydning for hvordan en tolker endringsaktiviteten som et mål på maktforholdet mellom Storting og regjering.

Figur 1.2: Skjematisk illustrasjon av en situasjon der Stortinget gir regjeringen et formelt eller uformelt signal om hva slags lovforslag som ønskes, og regjeringen tilpasser forslaget (odelstingsproposisjonen) slik at det samsvarer med Stortingets uttrykte ønske.

Figur 1.3. Illustrasjon av forholdet mellom teoretisk og operasjonalisert begrep (Hellevik 1999:53).

Figur 2.1. Forenklet framstilling av siste fase av lovgivningsprosessen. (Figur stilt til rådighet av Bjørn Erik Rasch.)

Figur 2.2. Andel endrede Ot.prp. 1946-2001 (Kilde. Materialet er stilt til rådighet av Trond Nordby og Bjørn Erik Rasch.)

Figur 3.1. Antall lovvedtak hver sesjon 1901-2005. (Kilde. Materialet er stilt til rådighet av Bjørn Erik Rasch).

Figur 3.2. Forenklet framstilling av deler av Odelstingets behandling av Odelstingsproposisjoner med tall fra perioden 2001-2005

Figur 4.1. Forenklet framstilling av dataene om tidligere Stortingsbehandling og signaler. Illustrerer ulike former for signaler som Stortinget kan sende regjeringen.

1. Innledning

1.1 Tema

Studier av Stortinget har stått sentralt innen statsvitenskapene i mange år, særlig har Stortingets makt blitt studert. Litteraturen og diskusjonen om Stortingets makt har vært både vid og bred, og forskere er uenige om hvordan en skal forstå Stortingets makt. Tidlig på 1900-tallet oppsto en "decline-of parliaments"-tese som innebar at parlamenter ble sett på som svekkede eller svake (Bryce 1921). Den økte kompleksiteten i sakene svekket parlamentsrepresentantenes innflytelse i forhold til andre institusjoner, fordi de ikke hadde den innsikt og kunnskap som var nødvendig. På 1950- og 60-tallet forekom det også oppfatninger om at Stortinget nærmest var forsvunnet som politisk makt. Jens Arup Seip betegnet styreformen under Arbeiderpartiets storhetstid som "ettpartistaten". Stortinget befant seg "i eksil mellom Elverum og Kings-bay" (Seip 1963). Maktutredningen, som kom med sin sluttrapport tidlig på 1980-tallet, konkluderte også med at Stortingets "innflytelse i systemet er preget av begrensede muligheter for politisk styring" (NOU 1982). De siste årene har imidlertid enkelte vært bekymret for at Stortinget har tilrevet seg for mye makt, indikert gjennom lange perioder med mindretallsstyre.

Jeg skal i denne oppgaven analysere Stortingets makt i forhold til regjeringen på lovgivningsområdet. Dette er et interessant og viktig tema i statsvitenskapelig

forskning, da studier av makt framstår i det hele tatt som viktig i samfunnsforskningen. I tillegg har det vært mulig å fremskaffe nye data på området. Samfunnet bør ha kunnskap om maktforholdet mellom Storting og regjering, særlig når det gjelder en av Stortingets viktigste oppgaver, nemlig å vedta lover. Målet med denne oppgaven er å øke kunnskapen om maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet. Forskere har undersøkt Stortingets makt i forhold til regjeringen gjennom Odelstingets endringsaktivitet. Det vil jeg også gjøre ved å studere Odelstingsproposisjonene for perioden 2001-2005. I tillegg ønsker jeg å supplere tidligere forskning på området ved også å undersøke hva som skjer forut for framleggingen av proposisjonene. Å undersøke utvalgte sider ved proposisjonenes forhistorie i Stortinget har ikke vært gjort tidligere.

1.2 Beslutningsprosessen

Den formelle beslutningsprosessen begynner med at regjeringen utreder og legger fram et lovforslag for Stortinget. Når regjeringen har fremmet et lovforslag kan den gjøre lite for å beskytte det fremlagte forslaget mot endringer. Regjeringen har verken reell vetorett eller noen anledning til å stille ut alternative forslag som fremmes under Stortingsbehandlingen. Stortinget har høy grad av endringsmakt i forhold til lovforslagene, og forskere påpeker at Stortingets potensielle makt er høy. Parlamentsforskningen har studert om Stortinget kan benytte den potensielle makten og under hvilke omstendigheter dette skjer.

Et sentralt spørsmål i litteraturen er hvordan en kan "måle" makt og innflytelse i forholdet mellom Storting og regjering (Rasch og Rommetvedt 1999). Forskere har ulike oppfatninger når det gjelder om vi kan tolke Odelstingets endringer av Odelstingsproposisjoner som et mål på maktforholdet mellom Storting og regjering. I denne oppgaven ønsker jeg å studere denne problematikken nærmere, og undersøke de endringer som Stortinget gjør, i tillegg til å studere hva Stortinget foretar seg før regjeringen legger fram forslagene.

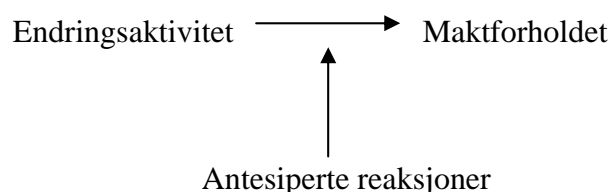
1.3 Problemstilling

Med utgangspunkt i maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet skal jeg undersøke Odelstingets tilbøyelighet til å endre regjeringens lovforslag. En kan spørre seg om en kan tolke antall endringer av regjeringens forslag under Odelstingsbehandlingen som uttrykk for at Stortinget har (betydelig) makt. Noen forskere har tolket en lav endringsfrekvens som tegn på et svakt Storting, og hyppige endringer som uttrykk for et parlament med makt. En annen mulighet er at antesiperte reaksjoner – det at regjeringen tilpasser seg signaler fra Stortinget – gjør det vanskeligere i det hele tatt å knytte forekomsten av endringer til makt eller innflytelse.

For å kunne diskutere endringsaktiviteten i et fruktbart maktperspektiv vil jeg argumentere for at jeg – i den grad det lar seg gjøre innenfor rammen av en masteroppgave – også bør se på det som skjer forut for endringene. Jeg vil studere hvorvidt Stortinget påvirker forslagene før regjeringen sender dem som ferdige utarbeidede lovforslag til Stortinget. Den hovedproblemstillingen som jeg vil behandle i oppgaven blir derfor:

Hva kan Stortingets endringsaktivitet fortelle om maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet? Hvordan er denne sammenhengen betinget av signaler fra Stortinget og antesiperte reaksjoner fra regjeringens side, før forslagene legges fram?

Figur 1.1 nedenfor illustrerer oppgavens problemstilling skjematisk.



Figur 1.1. Endringsaktivitet har betydning for maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet. Endringsaktiviteten er samtidig betinget av det som foregår før lovforslaget framlegges i Stortinget, nemlig antesiperte reaksjoner. Dette vil ha betydning for hvordan en tolker endringsaktiviteten som et mål på maktforholdet mellom Storting og regjering.

Makt lar seg vanskelig observere direkte, mens endringsaktiviteten i lovforslag kan en undersøke empirisk. Makt og innflytelse må en studere på en indirekte måte ved å tolke forskjellige sider ved politikernes atferd – det de gjør og det de sier. For å studere makten mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet kan en observere Stortingets endringsaktivitet. For å oppnå en god forståelse av endringsaktivitet som mål på maktforholdet, bør en imidlertid trekke inn en rekke andre empiriske forhold og indikatorer. I denne sammenheng er de sentrale spørsmålene hvorvidt Stortinget gir *signaler* til regjeringen om hvordan den bør utforme forslagene og hvorvidt regjeringen tilpasser seg Stortingets signaler når den utarbeider lovforslag (*antesiperte reaksjoner*).

For å belyse den skisserte problemstillingen vil jeg kartlegge to forhold empirisk:

- 1) Stortingets tilbøyelighet til å endre regjeringens lovforslag (endringsaktivitet)
- 2) Odelstingsproposisjonenes forhistorie i Stortinget, herunder det som forekommer av ulike former for saksbehandling, uttalelser eller vedtak i Stortinget forut for regjeringens lovframlegg.

Den første empiriske analysen, (punkt 1) kan vi måle ved å observere a) antall endringer og dernest b) innholdet i endringene, blant annet hvor betydningsfulle endringene er. I denne oppgaven studerer jeg hovedsakelig a) antall endringer. I analysen vil jeg imidlertid diskutere hvorfor en også bør ta hensyn til innholdet i endringene, og hvordan en kan studere dette.

Forskere har tidligere gjort få forsøk på å studere faktorer som ligger forut for regjeringens framsettelse av lovforslag i Stortinget. Jeg vil undersøke antesiperte reaksjoner indirekte gjennom å studere de signalene som Stortinget sender. Det teoretiske rammeverket i oppgaven vil jeg hente fra tidligere litteratur om Stortingets makt og hvordan vi kan måle maktforholdet mellom Storting og regjering.

Av det som er sagt til nå følger noen sentrale spørsmål, som jeg vil diskutere i oppgaven: Hvordan kan vi observere makt? Hvilke problemer oppstår når en bruker endringsaktivitet som mål på Stortingets makt? Hva kan leses ut av dataene om

signaler? Hvordan kan disse fortelle noe om maktforholdene mellom Storting og regjering?

1.4 Avgrensning

Makt i det norske samfunnet er et enormt forskningsfelt som har blitt studert av en rekke forskere, blant annet gjennom de to maktutredningene. Jeg kan kun studere elementer av Stortingets makt på grunn av forskningsfeltets omfang og velger å undersøke Stortingets makt i forhold til regjeringen. Videre ønsker jeg å begrense oppgaven, ved å studere lovgivningsprosessen med vekt på de lovforslag (Odelstingsproposisjoner) som regjeringen fremmer og som Stortinget vedtar. Problemstillingen i oppgaven åpner en rekke metodiske utfordringer som jeg må ta hensyn til i tolkningen av oppgavens datamateriale.

Jeg avgrenser oppgaven til kun å gjelde den styreform hvor regjeringen er i mindretall i Stortinget. Mindretallsregjeringer har behov for å bygge flertall utenfor egne rekker for å få flertall for framlagte saker. Disse vil derfor med større sannsynlighet tilpasse seg Stortingets synspunkter på forhånd enn regjeringer i flertall.

Jeg vil legge vekt på å drøfte Stortingets makt i forhold til regjeringens makt, da jeg undersøker Stortingets atferd: 1) Odelstingets endringer av lovforslagene og 2) Stortingets signaler. Jeg vil i liten grad diskutere regjeringens handlinger og maktmidler. Regjeringens tilpasning av Stortingets synspunkter studerer jeg kun indirekte gjennom de signalene Stortinget gir regjeringen.

Jeg samler inn og analyserer data for perioden 2001-2005, det vil si Bondevik II-regjeringen. Forskere har studert endringsdata for etterkrigsperioden og fram til 2001 (Pettersen 1997, Nordby 2000, Rasch kommer). De nye dataene om endringsandelene for 2001-2005 kan jeg tolke i forhold til de tidligere analyser og data. Jeg vil imidlertid kun benytte de foreliggende data som supplement i analysen av de nye dataene. Perioden 2001-2005 valgte jeg fordi jeg har hatt muligheten til å samle inn og analysere data som ingen har studert tidligere.

Hvis regjeringen tilpasser seg Stortingets synspunkter, vil Odelstinget antagelig endre relativt få av regjeringens lovforslag. Dersom regjeringen derimot ikke tilpasser

seg synspunktene, vil Stortinget antagelig endre flere lovforslag. Av disse to tilfellene er det vanskelig å si når Stortinget har mest og minst makt. I stedet vil jeg studere om det eksisterer antesiperte reaksjoner som har betydning for endringsaktivitet. Dette vil i sin tur kunne belyse mer av maktforholdet. Jeg vil avgrense analysen til en maktdiskusjon av endringsaktivitet, antesiperte reaksjoner og signaler. Tidligere parlamentsforskning vil fungere som et viktig bakteppe i analysen.

1.5 Sentrale begreper

1.5.1 Makt

Makt er et mangetydig begrep. Forskningsmiljøer har diskutert begrepet i lang tid og det er sentralt innenfor studier av politiske institusjoner. Begrepet innflytelse er også en hyppig gjenganger og brukes ofte synonymt med begrepet makt. I denne oppgaven vil jeg bruke innflytelse synonymt med makt.

Mange forskere har forsøkt å definere maktbegrepet. Felles for definisjonene er at de som regel innebærer relasjoner mellom aktører, "A kan ha innflytelse over B i den grad A kan få B til å gjøre ting som B ellers ikke ville gjort" (Dahl 1967:73). Elster skiller mellom det han kaller relativ og absolutt makt. I relativ makt har A makt over B, altså "mer makt enn" heller enn absolutt makt som ikke er knyttet til bestemte andre personer eller grupper (Elster 1975:44). I denne oppgaven vil jeg studere den relative makten, nemlig Stortingets makt i forhold til regjeringen.

Gudmund Hernes (1975) skriver at makt er "ett ord, mange begrep". Han legger hovedvekt på at makt innebærer et bytteforhold, B har noe som A ønsker seg og A har noe som B ønsker, slik at det oppstår et bytteforhold mellom aktørene. En slik byttemodell forutsetter aktører som har noe å bytte med, og som ønsker at et bytte skal finne sted (Hernes 1975). Aktørene er avhengige av hverandre. Stortinget er antagelig avhengig av at regjeringen utarbeider og framsetter lovforslag, og regjeringen er avhengig av at Stortinget vedtar de framlagte forslagene.

Byttemodellen har blitt satt under kritikk blant annet fordi den ikke tar hensyn til de omgivelsene som omgir aktørene. Rasjonelle aktører og individuelle handlinger

kan bare forstås innen den konteksten de er i (Nordby 2000:23), blant annet må normer og regler som omgir de rasjonelle aktørene studeres nærmere.

Østerud (1996:40) påpeker, i likhet med forskerne nevnt over, at maktstudier innebærer beslutningsatferd, "A har makt over B i den grad han/hun kan få B til å gjøre noe han/hun ellers ikke ville gjort". En vilje bøyes under en annen. Østerud legger også til flere maktdimensjoner i det begrepet som han kaller "maktens tre ansikter" (Lukes 1974). Det første ansiktet innbefatter beslutningsatferd som har mange fellestrekk med hvordan Hernes og Dahl definerte makt. Østerud går videre og mener makten også har et annet ansikt, han hevder at ikke-beslutninger forekommer som like viktig som direkte beslutninger. Å ikke framlegge et lovforslag kan for eksempel innebære makt. I det tredje og siste ansiktet legger han vekt på at makt kan innebære og påvirke, forme og bestemme andres ønsker. Med det mener han at makt er innflytelse over tanker, smak og problemoppfatninger i befolkningen (fra Lukes 1974).

En weberiansk forståelse av makt legger vekt på at makt er å få gjennomslag for sine preferanser, selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand. Denne forståelsen har mye til felles med flere av de allerede nevnte definisjonene, nemlig mulighet til å påtvinge andre ens egen vilje (Weber 1971:53, 74). Min oppgave vil bygge på denne maktforståelsen. Jeg mener denne definisjonen kan bidra som en fruktbar definisjon for mitt formål fordi den på en enkel måte bidrar til å forstå hvorfor Stortinget får gjennomslag for sine preferanser. Med det mener jeg hvorvidt Stortinget får gjennomslag for sitt syn i lovsaker i konflikt med det regjeringen mener. Kritikken av denne maktforståelsen består blant annet i at maktbegrepet kan studeres langs flere dimensjoner som ikke inngår i Webers maktdefinisjon, jfr. Østeruds ulike maktbegreper. Videre foreligger det problematisk å avgjøre i hvilke tilfeller regjeringen har andre preferanser enn Stortinget, og i hvilke de har samme. Hvem har for eksempel makt hvis begge får gjennomslag for sine preferanser? Vi kan stille spørsmål ved om forholdet mellom Storting og regjering må betraktes som et nullsumspill. Et nullsum-spill er et spill der vinning og tap går akkurat opp i opp, for hver vinner er det en taper (Thurow 1982:19). Det kan være mer fruktbart og mer relevant å vurdere maktforholdet som et variabelsumspill. Hvis regjeringen eller Stortinget styrker sin innflytelse er det usikkert om dette svekker den andre på en klar

måte. Forholdet mellom de to kan både bære preg av konkurranse og felles interesser, den enes vinning betyr ikke nødvendigvis den andres tap. Dette forholdet vil jeg her betegne som variabelsumspill. Storting og regjering kan også styrke eller svekke sin stilling av andre krefter i samfunnet, noe som er viktig å ha i tankene når jeg studerer maktforholdet.

Jeg vil skille mellom synlig og usynlig makt i denne oppgaven. ”Usynlig makt vil si makthavere som aldri bruker sin makt fordi andre allikevel gjør det de ønsker” (Elster 1975:47). Stortinget kan vedta alle lovforslag uten endringer, noe som kan skyldes Stortingets maktesløshet eller at regjeringen bare legger fram forslag som den regner med at Stortinget vil godta (Elster 1975:47). Stortinget har da en usynlig makt over regjeringen i form av antesiperte reaksjoner.

Elster (1975:47) trekker paralleller til idéhistorien i debatten mellom Leibniz og Clarke. Leibniz hevder at den mektigste herre er den som ikke behøver å gi ordre til sin tjener fordi tjeneren foregriper herrens ønsker. Marx har også lagt vekt på betydningen av internalisert makt i analyser av den kapitalistiske produksjonsmåte. Arbeideren har tatt inn over seg den kapitalistiske arbeidsdisiplin slik at tvang og kontroll er unødvendig (Sitert fra Elster 1975:47). På samme måte kan vi stille dette spørsmålet i politiske institusjoner, nemlig om regjeringen foregriper eller tar inn over seg Stortingets synspunkter før den framlegger forslag.

Avmakt er en side ved maktbegrepet som kanskje kan sies å være maktens motstykke, nemlig manglende evne til å oppnå sine mål (Østerud 1996:39). En spesiell type politisk avmakt kan vi finne i debatter som bare har som mål å uttrykke tilhørighet og god vilje i motsetning til å påvirke realitetene (Østerud 1996:39). Den politiske debatten blir symbolkonkurranse uten egentlige konsekvenser for samfunnsforholdene. Jeg vil så langt mulig forsøke å diskutere maktbegrepet i analysen for å oppnå en fruktbar diskusjon.

1.5.2 Antesiperte reaksjoner som tilpasning til signaler

Flere forskere har tatt til orde for tesen om antesiperte reaksjoner. Olsen (1983:67) påpeker at:

”Den velutviklede kontakten som finnes mellom Stortinget og regjeringen bidrar til samarbeid heller enn konfrontasjon og dominans. Mye av koordineringen mellom Stortinget og regjeringen skjer gjennom antesiperte reaksjoner og gjensidig tilpasning” (Olsen 1983:67).

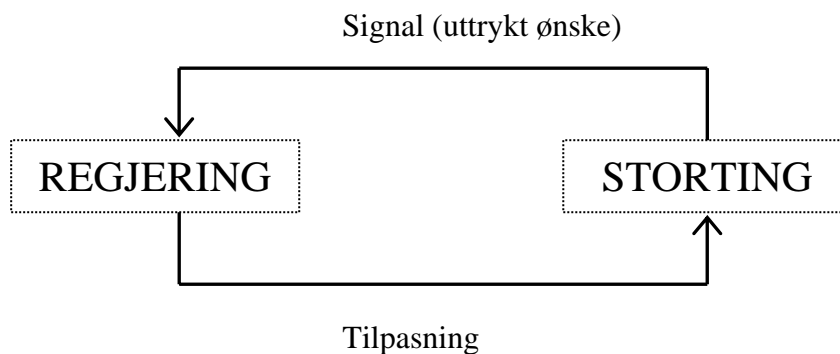
Mindretallsregjeringer må ha støtte for sine saker utenfor egne rekker for å oppnå flertall for fremlagte forslag i Stortinget. Regjeringen kan dermed under mindretallsparlamentarisme følge minst to strategier. For det første kan den fremme sin sak i Stortinget uten å ta hensyn til om den får flertall. Da risikerer regjeringen å bli nedstemt dersom de ikke får støtte fra noe flertall. Regjeringen kan for det andre tilpasse seg Stortingsflertallet i forkant ved å legge opp politikken etter hva som sannsynligvis gir flertall i Stortinget. Lav endring av regjeringens lovforslag kan dermed både tolkes som Stortingets allmakt og som dens avmakt.

Stortingsrepresentantene kan uttrykke sine standpunkter om ulike saker gjennom signaler til regjeringen. Regjeringen kan ta hensyn til signalene i utarbeidelsen av lovforslag, og ”bare fremme forslag det er påregnelig at et flertall i Stortinget vil slutte seg til” (Rasch og Rommetvedt 1999). Da vil sannsynligvis endringsaktiviteten i Stortinget være lav, selv om representantene har hatt innflytelse over lovutformingen. Tilpasningen til Stortingets synspunkter i utformingen av forslag vil jeg i denne oppgaven kalle ”loven om de antesiperte reaksjoner” eller antesipering. Antesiperte reaksjoner har i liten grad blitt studert empirisk, kanskje fordi en slik empirisk analyse byr på mange metodiske problemer. Det er vanskelig å studere forhandlinger som er uformelle og lukkede.

Det er viktig å skille mellom antesiperte reaksjoner og Stortingets signaler. For det første kan Stortinget sende regjeringen signaler, men regjeringen kan velge å ikke antesipere signalene. For det andre kan regjeringen forsøke å foregripe Stortingets synspunkter i lovforslagene uten at Stortinget har sendt regjeringen signaler. Denne foregripelsen av synspunkter uten signaler vil jeg ikke inkludere i analysen i denne oppgaven. Jeg vil imidlertid komme tilbake til en slik foregripelse i kapittel 5.

Jeg kan ikke observere antesiperte reaksjoner direkte. Derfor vil jeg i oppgavens empiriske undersøkelse studere Stortingets signaler, som her vil innebære de synspunkter som Stortinget sender regjeringen før utarbeidelsen av lovforslagene. Undersøkelse av signaler er interessant i et maktperspektiv under forutsetning av at

regjeringen har tilpasset seg de signalene som jeg observerer. Hvis regjeringen fanger opp og tilpasser seg signalene, eller forsøker å foregripe Stortingets synspunkter på annen måte er det interessant å analysere dette forholdet i sammenheng med endringsaktiviteten i Odelstingsproposisjonene. Figuren nedenfor illustrerer forholdet mellom oppgavens sentrale begreper og aktører.



Figur 1.2: Skjematisk illustrasjon av en situasjon der Stortinget gir regjeringen et formelt eller uformelt signal om hva slags lovforslag som ønskes, og regjeringen tilpasser forslaget (odelstingsproposisjonen) slik at det samsvarer med Stortingets uttrykte ønske. Hvis det skjer en tilpasning på denne måten, kan vi si at regjeringens atferd innebærer en antepert reaksjon.

Den skjematiske framstillingen viser en antagelse om at Stortinget sender ulike signaler om sine preferanser til regjeringen. Regjeringen kan så tilpasse seg preferansene i de lovforslagene som så framlegges i Stortinget. Regjeringen må altså motta signalene som Stortinget sender og videre må det skje en omsetting eller reaksjon gjennom et konkret forslag i Odelstingsproposisjoner. I denne oppgaven vil jeg skille mellom eksplisitte og implisitte signaler. Stortinget kan sende signaler gjennom debatter, vedtak eller andre dokumenter som det er mulig å etterspore. Representantene kan imidlertid også sende signaler i korridorer, lukkede møter eller andre "skjulte" fora. Disse signalene kan vanskelig etterspores, kanskje annet enn ved intervjuer med sentrale aktører for lovforslagene. Jeg vil bare studere de eksplisitte signalene i denne oppgaven.

1.6 Data og metodebruk

1.6.1 Kvantitativ metode

Jeg skal i oppgaven undersøke to forhold empirisk, 1) endringsaktivitet og 2) signaler fra Stortinget om lovpolitiske forhold. Forskere har ikke tidligere innsamlet og analysert opplysninger om signaler eller antesiperte reaksjoner. Data om Odelstingets endringer av regjeringens lovforslag har tidligere blitt innsamlet og analysert for perioden fram til 2001 (Pettersen 1997, Nordby 2000, Rasch kommer). Nye data om endringsaktivitet samler jeg inn i forbindelse med denne oppgaven for hele perioden 2001-2005¹, de fire sesjonene under Bondevik II-regjeringen.

Metoden jeg skal benytte i oppgaven er en kvantitativ tilnærming. Jeg har systematisk framskaffet sammenliknbare opplysninger knyttet til Odelstingsproposisjoner og Odelstingets behandling av disse. Opplysningene uttrykkes i form av tall som jeg deretter vil analysere (Hellevik 1999:13). Innsamlingen henter jeg fra Stortingets forhandlinger herunder Odelstingsmøter, komiteenes innstillinger og Odelstingsproposisjoner på odin.no, stortinget.no, supplert med tilsvarende Stortingsforhandlinger fra Universitetsbiblioteket i Oslo, avdeling for humaniora og samfunnsvitenskap².

Den første empiriske analysedelen består i å undersøke om Odelstinget har endret regjeringens opprinnelige lovforslag under lovbehandlingen. Odelstingsproposisjonene er registrert kvantitativt i kategoriene endring/ikke endring. Jeg har også registrert observasjoner om voteringene i Odelstinget, blant annet om hvordan regjeringspartiene stemte.

Stortingets signaler vil jeg operasjonalisere ved å registrere ulike former for Stortingsbehandling som har forekommet før regjeringen har sendt lovforslaget til Stortinget. Med dette mener jeg hvorvidt Stortinget tidligere har behandlet sakene som senere har ledet til ferdigutviklede lovforslag. De ulike formene for tidligere Stortingsbehandling innbefatter slike ting som Stortingsmeldinger, proposisjoner,

¹ Jeg har samlet inn endringsdataene med støtte fra Trond Nordby og Bjørn Erik Rasch, Institutt for Statsvitenskap, UiO.

² Datamaterialet som jeg benytter i oppgaven er tilgjengelige på internett <http://folk.uio.no/berasch/Odelstingetendring2001-2005>

private lovforslag eller anmodninger vedtatt i Stortinget. Jeg kaller disse ulike formene for Stortingsbehandling for ”Stortingets signaler”. Signalene kan vi tolke som meldinger og informasjon om Stortingets synspunkter til regjeringen.

Jeg vil presentere dataene i form av tabeller med kommentarer til disse. I tillegg vil jeg gi en mer utdypende kvalitativ fremstilling av både endringene og signalene med noen konkrete eksempler. Eksemplene vil gi et kvalitativt supplement til den kvantitative framstillingen av endringsaktivitet. En kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode vil føre til at tilliten til undersøkelsens resultater kan bli styrket. De to datatypene kan supplere hverandre ved at de kvalitative dataene er utdyping og konkretisering, mens de kvantitative dataene gir grunnlag for en oversiktlig framstilling av endringsaktivitet og Stortingets signaler (Grønmo 1996:103).

Jeg kunne benyttet mange ulike metoder i de empiriske undersøkelsene. En annen vinkling kunne bestå i å undersøke en eller noen få lovforslag gjennom et casestudium. I et casestudium har en mulighet for å gå dypere inn i casene for å finne ut hva som skjer før forslagene blir fremlagt for Stortinget. For å få en dypere og mer helhetlig forståelse av de enkeltcasene som jeg studerer kunne jeg for eksempel intervjuet sentrale aktører for lovutviklingen. Fordelen med denne kvalitative tilnærmingen er at en får en grundigere forståelse av hva som finner sted i utviklingen av forslagene. En slik forståelse om forslagene oppnås ikke når en studerer et så stort antall lovsaker.

Jeg har valgt en kvantitativ tilnærming til studieobjektet, noe som betyr at jeg i undersøkelsen har mange enheter og relativt få variabler. Fordelen med en kvantitativ tilnærming er at jeg kan undersøke samtlige lovforslag for den aktuelle perioden og få et mer helhetlig bilde av hva som skjer før lovforslagene framlegges. Tilnærmingen innebærer at jeg vet at de sakene jeg studerer ikke er særtilfeller og resultatene vil gjelde hele perioden 2001-2005. Når en undersøker mange enheter vil en også som regel ha bedre grunnlag for å trekke generelle slutninger. Hvorvidt jeg kan generalisere resultatene til andre Stortingsperioder vil jeg diskutere gjennom oppgaven. Muligens kan jeg generalisere til andre mindretallsregjeringer, både ettparti- og koalisjonsregjeringer fordi alle mindretallsregjeringer må bygge flertall utenfor egne rekker. Jeg vil i mindre grad kunne generalisere til situasjoner med

flertallsparlamentarisme. Regjeringer i flertall har mindre behov for å bygge flertall utenfor regjeringspartiene. Flertallsregjeringer behøver ikke tilpasse seg synspunkter blant opposisjonens Stortingsrepresentanter når de skal utarbeide lovforslag.

En må være oppmerksom på at Stortingets makt kan studeres langs flere dimensjoner og nivåer. En kan ikke forstå alt om maktforholdet ved å studere lovforslagene i kun én regjeringsperiode. Regjeringer og Stortingsperioder er ulike med hensyn til partisammensetning, mandatfordeling og politisk situasjon, noe som vil begrense mulighetene for generalisering til andre Stortingsperioder. Jeg diskuterer Stortingets makt i forhold til kun én annen aktør (regjeringen) som vi kan forvente har makt i det politiske Norge. Også andre aktører i samfunnet påvirker maktforholdet mellom de to. Jeg undersøker bare en liten del av Stortingets og regjeringens oppgaver, nemlig lovgivningsområdet. For å oppnå en helhetlig forståelse av maktforholdet må en rette søkelyset mot mange av Stortingets og regjeringens arbeidsområder. Forskere har blant annet studert endring i budsjetter, komitèmedlemmers følelse av å ha innflytelse på saker og gjennomslag for private lovforslag (Stordrange 1988, Helland 1995, Hildrum 1998, Jørgenvåg 2003, Rasch kommer).

1.6.2 Validitet og reliabilitet

Stortingets makt og endringsaktivitet

Forskningsstudier bør ha en så høy validitet som mulig. Validitet vil si om vi måler det vi faktisk har til hensikt å måle, altså om data er gyldige og relevante for problemstillingen. Et sentralt spørsmål i maktstudier er hvordan en kan observere makt. En kan for eksempel bemerke at det er lite hensiktsmessig å observere makt i det norske samfunnet ved å studere Grunnloven eller andre nedskrevne dokumenter. En annen mulighet er å studere makt ved å observere de resultater som vokser fram av en beslutningsprosess. Flere vil påpeke at makt framstår som både uformell, dynamisk og avhengig av en rekke faktorer. En vil ikke kunne si klart hvem som har makt. En må studere en rekke komponenter for å kunne danne seg en helhetlig kunnskap. Makt vil også forandre seg over tid avhengig av indre og ytre forhold. I tillegg består makt av en rekke til dels skjulte faktorer som en ikke så lett kan observere. For eksempel kan

enkelte aktører som har makt i et samfunn ha incentiver til å skjule at de nettopp har slik makt.

Makt og innflytelse er altså diffuse begreper, der det er vanskelig å finne gode operasjonaliseringer. Jeg vil forsøke å sikre tilstrekkelig høy validitet ved å undersøke regjeringens tilpasning indirekte i form av signaler, i tillegg til å studere Odelstingets endringsaktivitet. Studiet bygger på antagelsen om at Stortinget ville endret flere lovforslag hvis regjeringen ikke hadde tilpasset seg på forhånd. Det faktum at jeg benytter egne data i motsetning til allerede foreliggende data kan styrke validitet og reliabilitet. Et materiale som foreligger i bearbeidet form, vil gjerne være samlet inn for andre formål enn å undersøke forskerens problemstilling (Hellevik 1999:103). Dataenes relevans for min problemstilling blir stor fordi jeg har kjennskap til alle forhold omkring innsamlingen (Hellevik 1999:103).

Når vi studerer endringsaktivitet som mål på makt kan vi stille spørsmål ved hva en endring innebærer. Er endring av et enkeltord i en lov en endring, eller må endring innebære revidering av hele paragrafer eller ledd? Jeg vil i kapittel 3 diskutere endringer, og hvordan jeg har registrert endringer i denne oppgavens datamateriale. Når jeg skal tolke resultatene må jeg ta hensyn til operasjonaliseringenes begrensninger.

Bakgrunnen for lovforslagene: Signaler?

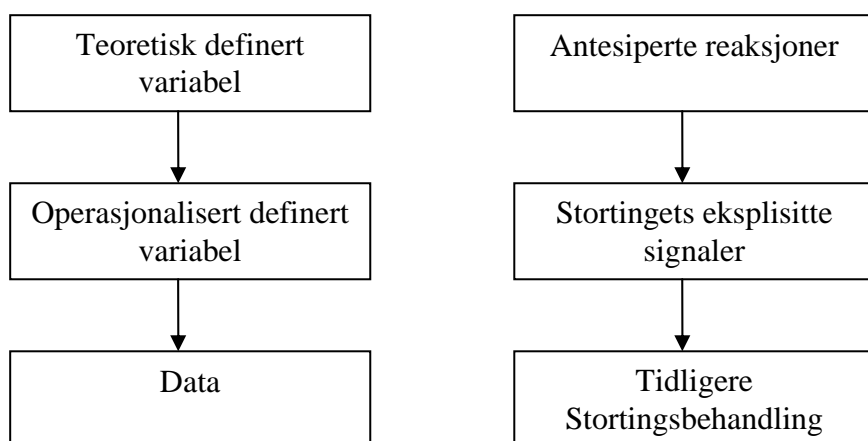
Presentasjonen av oppgaven og problemstilling har vist at vi må skille mellom det grunnleggende begrepet antesiperte reaksjoner og det som jeg måler i oppgaven. Stortingets signaler er det empiriske målet jeg forsøker å observere gjennom å studere tidligere Stortingsbehandling. Stortingets signaler bidrar som en indirekte måling av antesiperte reaksjoner.

Hensikten min er å presentere et empirisk mål som kan danne grunnlag for en diskusjon av antesiperte reaksjoner. Kilden for dataene er primært den delen av lovforslagene som kalles "Bakgrunnen for lovforslaget". Dette avsnittet i proposisjonen gir en beskrivelse av historikken bak lovforslagene. Som oftest framgår det om saken har vært til Stortingsdebatt tidligere, for eksempel gjennom en Stortingsmelding eller et anmodningsvedtak. Bakgrunnen for å undersøke om loven er tidligere Stortingsbehandlet er en antagelse om at lovforslaget fra regjeringen kan ha

oppstått som en følge av signaler i en tidligere Stortingsbehandling. Analysen gir en fruktbar diskusjon om Stortingets makt i lovgivningen. Den kan også danne grunnlag for videre forskning rundt et lite studert felt og bidra til en bedre forståelse av hvordan vi kan tolke maktforholdet mellom Storting og regjering.

Antesiperte reaksjoner er vanskelig å operasjonalisere og fenomenet er viet svært liten oppmerksomhet. Operasjonaliseringen som jeg har lagt til grunn i oppgaven kan ikke gi klare mål på verken signaler eller antesiperte reaksjoner. Vi kan stille spørsmål til den definisjonsmessige validiteten av begrepet antesiperte reaksjoner. Med dette mener jeg om det er samsvar mellom bruken av begrepet på teoriplan og empiriplan (Hellevik 1999:51). Antesiperte reaksjoner er det begrepet jeg skal strebe etter å måle i oppgaven, men jeg kan imidlertid ikke måle det direkte. Begrepet måler jeg i denne oppgaven ved å følge Stortingets atferd forut for de lovforslag som er framlagt som Odelstingsproposisjoner.

Oppgaven består av flere nivåer eller dimensjoner av begreper som det er viktig å skille fra hverandre. Jeg skal bestrebe så høy validitet som mulig mellom det teoretiske begrepet (antesiperte reaksjoner) og den empiriske variabelen (tidligere Stortingsbehandling). Det er viktig å etterstrebe så høy reliabilitet som mulig for at data skal ha høy validitet (Hellevik 1999:53). Høy reliabilitet sikrer jeg ved å samle inn dataene på en nøyaktig måte og presisere hvordan innsamlingen og behandlingen er gjennomført. Beskrivelsene av bakgrunnen for Odelstingsproposisjonene kan være utydelige og jeg må skjønnsmessig vurdere om Stortinget har behandlet saken tidligere eller ikke. En skjønnsmessig vurdering kan føre til at reliabiliteten svekkes fordi vurderingen kan være mindre pålitelig og andre kan vanskelig gjenta innsamlingen med samme resultat. På tross av dette vil en skjønnsmessig vurdering antagelig gi høyere definisjonsmessig validitet fordi resultatet blir mer relevant i forhold til problemstillingen. Hellevik (1999:53) illustrerer forholdet mellom reliabilitet og validitet gjennom den venstre figuren nedenfor. Den definisjonsmessige validiteten må jeg utvikle mellom den teoretiske og operasjonaliserte definerte variabelen. Til sammen utgjør forholdet mellom de tre begrepene i figur 1.3 datas validitet.



Figur 1.3. Illustrasjon av forholdet mellom teoretisk og operasjonalisert begrep (Hellevik 1999:53).

Det er viktig å oppnå en god definisjonsmessig validitet for at data skal kunne være godt egnet til å belyse problemstillingen (Hellevik 1999:52). I presentasjonen og diskusjonen rundt data og problemstilling i kapittel 3 og 4 vil jeg komme tilbake til ytterligere metodiske betraktninger.

1.6.3 Oppgavens teoretiske og empiriske plan

Den teoretiske delen av oppgaven legger grunnlaget for den empiriske delen og slik kan jeg bedre diskutere maktforholdet mellom Storting og regjering. Den teoretiske delen innebærer tidligere forskning som gir en viktig bakgrunn når jeg skal diskutere maktforholdet i lys av de nye dataene. Kapittel 2 om parlamentsforskning blir en presentasjon av teser og analyser på både teoretisk og empirisk plan. Jeg vil gjennomgå hvordan forskere tidligere har undersøkt og diskutert makt og endring i Stortinget. I kapittel 3 og 4 vil jeg bevege meg over på det empiriske plan i en empirisk analyse av mitt datamateriale. Den nye empirien blir et bidrag inn i debatten om maktforholdet og jeg kan diskutere om nye data støtter eller svekker tidligere forskning på området. I kapittel 5 vil jeg analysere de empiriske dataene på et teoretisk plan i lys av perspektiver på Stortingets makt.

1.6.4 Stortinget som aktør

Ved lovbehandling i parlamentet deler Stortinget seg i to avdelinger, Odelstinget og Lagtinget. Datasettet i min oppgave tar for seg endringer i Odelstinget, mens ferdigbehandlede lovvedtak må godkjennes av begge avdelinger. Av denne grunn kan det være betenkelig å bruke Odelstingets vedtak som mål på Stortinget som helhet. Hvis Lagtinget til stadighet sender tilbake lovvedtak, vil ikke Odelstingets vedtak gjenspeile Stortingets synspunkter. De to avdelingene er imidlertid sammensatt proporsjonalt slik at det sjelden vil oppstå avvik mellom de to avdelingene i stemmegivning. I perioden 2001 til 2005 ble kun to av vedtakene sendt tilbake til Odelstinget. Andelen, som utgjør under en prosent, blir ubetydelig i denne oppgaven. Å studere Odelstingets vedtak gir dermed god indikasjon på Stortingets atferd som helhet.

I oppgaven refererer jeg til ”Stortinget” som en enhetlig aktør. Stortinget er i de fleste tilfeller ikke en enhetlig aktør, men enkeltrepresentanter fra mange partier med ulikt politisk syn i mange saker. Sannsynligvis er det opposisjonen eller deler av opposisjonen som sender signaler som regjeringen antesiperer. Vi kan forvente at regjeringen forsøker å danne et flertall, og som oftest ikke noe mer enn det, for forslagene. De vil derfor antagelig tilpasse lovforslagene slik at det akkurat oppnår flertall i parlamentet. De signaler fra Stortinget som bare kommer fra et mindretall vil antagelig ha mindre innflytelse på lovforslagene. Når jeg benytter begrepet ”Stortinget” uten å presisere ytterligere vil dette bety Stortingsflertallet da det er flertallet som får gjennomslag i avstemningene uavhengig av om det innebefatter regjeringsfløy eller opposisjon.

1.7 Disposisjon for oppgaven

I kapittel 2, som utgjør den teoretiske delen av oppgaven, vil jeg belyse utvalgt litteratur om Stortingets makt og maktforholdet mellom Storting og regjering. Jeg vil se på hvordan litteraturen har vurdert Stortingets makt og hvordan endring av

regjeringens lovforslag har blitt tolket som mål på Stortingets makt. Ut fra dette vil jeg utlede noen hypoteser og forventninger om endringsaktivitet og signaler.

I kapittel 3 og 4, som vil utgjøre oppgavens empiriske analysedel, presenterer og analyserer jeg data. I kapittel 3 er dataene ”Odelstingets endring av regjeringens lovforslag” for perioden 2001-2005. I kapittel 4 vil jeg presentere og analysere det empiriske målet ”Stortingets signaler” som kan danne grunnlag for en diskusjon av hvordan og hvilke signaler som Stortinget gir regjeringen og tilpasning til disse (antesiperte reaksjoner). Jeg vil presentere tabeller hvor jeg har registrert om sakene, som regjeringen fremmer i lovforslag har hatt en tidligere behandling i Stortinget i en eller annen form. I forbindelse med disse kapitlene vil jeg diskutere eventuelle metodiske problemstillinger og begrensinger som oppstår i forbindelse med operasjonaliseringene.

Kapittel 5 inneholder en teoretisk analyse av empiri i forhold til parlamentsforskning og problemstillingen. Kapittel 3 og 4 vil gi bedre grunnlag for å kunne analysere maktforholdene i kapittel 5. Jeg vil blant annet koble sammen de to typene data, og undersøke om det er noe forskjell mellom lovforslag som endres og de som ikke endres med hensyn til tidligere signaler.

Siste kapittel (6) blir en oppsummering av hovedfunn fra drøftingsdelen og en refleksjon av disse i lys av problemstillingen og hypotesen. Til slutt vil jeg kommentere analysens og hypotesens fruktbarhet, samt mulighetene for videre forskning på området.

2. Forskning om Stortingets makt

2.1 Innledning

Denne delen av oppgaven har til hensikt å presentere eksisterende forskning om maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen. Jeg skal blant annet se på hvordan endringer av lovforslag har blitt tolket i parlamentsforskningen. Først i fremstillingen vil jeg trekke noen historiske linjer i synet på Stortingets makt. Det er viktig å legge dette til grunn, for å forstå betydningen av de nye dataene som jeg presenterer i senere kapitler. Når jeg tilfører data om lovbehandlingen fra en ny periode, er det interessant å se om det vil gi de samme konklusjonene som er trukket i tidligere forskning. Forskere har gitt ulike svar på hva som spiller inn for å kunne forstå maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen og jeg vil i dette kapitlet se nærmere på dette. Deretter vil jeg skissere ulike metoder for observasjon og ”måling” av forholdet mellom de to statsmaktene. Siste del av kapitlet vil være en presentasjon av forskning og tolkninger av Odelstingets lovendringsaktivitet i perioden fram til perioden 2001.

2.2 Lovgivende og utøvende makt

Den norske Grunnloven av 1814 bygde på en tanke om likevekt og maktfordeling mellom de øverste statsmaktene: Makt kunne stanse makt. Maktmidlene

som Grunnloven omtalte var lovvetoet og riksretten. Den gjensidige retten til å stanse vedtak gjorde Grunnloven til et styringsredskap, som både lovgivende og utøvende myndighet kunne holde hverandre i tømme med (Nordby 2002:484). Etter overgangen til parlamentarismen ble regjeringsdannelsen underlagt valgdemokratiet, det vil si at en regjering må gå av hvis den får et mistillitsvotum mot seg i Stortinget (Nordby 2000:27). Parlamentarismen førte til at maktbalansen ble forrykket, mens maktfordelingen mellom statsmaktene ble og blir fortsatt søkt opprettholdt. Forholdet mellom Storting og regjering har siden da blitt diskutert av så vel forskere som politikere.

2.3 Parlamentsforskningen – Stortinget som utdøende makt eller Stortingsregjereri?

Forholdet mellom Storting og regjering har i lang tid blitt studert nasjonalt og internasjonalt. Et sentralt tema i parlamentsforskningen har vært forholdet mellom formell og faktisk makt. Stortinget er etter Grunnloven den politiske maktens sentrum. I praksis kan det imidlertid forekomme stor variasjon mellom formelle myndighetsstrukturer og de reelle, politiske maktforhold (Rasch og Rommetvedt 1999). Forskere har hatt ulike oppfatninger om maktforholdet mellom Storting og regjering. Gjennom store deler av 1900-tallet konkluderer studier med at Stortinget har mindre betydning. I løpet av de senere årene har det imidlertid kommet forslag om å øke regjeringens maktposisjon ovenfor Stortinget.

2.3.1 Et svekket parlament

Internasjonalt har ideer om parlamentets svekkede stilling i forhold til andre kanaler stått sentralt. En kanal vil si en arena eller en vei inn i beslutningsprosessen der en kan oppnå politisk innflytelse. På 1920-tallet framsatte James Bryce en teori der essensen var nettopp ”decline of parliaments” eller parlamentets svekkede stilling. Bryce la fram eksempler fra mange land, der han hevdet parlamentet hadde svekket sin stilling. Han mente at representantene i parlamentet mistet mye av sin uavhengighet i det stadig framvoksende partivesenet. Representantene følte at de måtte stå til ansvar

ovenfor partiet og inneha en streng partidisiplin (Bryce 1921). Samtidig økte stadig sakskompleksiteten i takt med en stadig mer aktiv presse.

I Norge la også forskere vekt på at parlamentet hadde liten politisk makt. På slutten av Arbeiderpartiets storhetstid skrev historikeren Jens Arup Seip (1963) om Stortinget som en nærmest forsvunnet politisk makt; Stortinget hadde gått ”i eksil mellom Elverum og Kings Bay” (Seip 1963:22). Han begrunnet dette med at ”den politiske avgjørelsesprosess blir ført til topps og avsluttet med endelig virkning innenfor ett og samme partiapparat”. Seip mente at regjeringen fikk all makt fordi opposisjonen i Stortinget var i mindretall. Så lenge Arbeiderpartirepresentantene hadde høy partidisiplin, var lojale og stemte med regjeringen hadde opposisjonen lite den skulle ha sagt. Stortinget var en utdøende politisk makt.

Likeledes konkluderte en annen kjent samfunnsforsker, Stein Rokkan, med at Stortinget hadde liten makt. Han begrunnet dette med at valgkanalen hadde mindre betydning for innflytelse og anså det som viktigere å studere interesseorganisasjonene og den korporative kanal. Hans kjente formulering ”stemmer teller, men ressursene avgjør” (Rokkan 1987:95), kan vi forstå slik at den viktigste innflytelseskanalen lå i den korporative kanal. Det var i det korporative system politikken i virkeligheten ble utformet. Nordby (2000:15) mener at Rokkans formulering kan leses som en nedvurdering av Stortingets makt. Han hevder at Rokkans tese bidro til å dreie samfunnsforskningen bort fra Stortinget og de politiske partiapparatene. ”De viktigste avgjørelser i den økonomiske politikk tas sjelden av partiene eller i Stortinget” (Nordby 2000:16). Det sentrale møtested er mellom regjeringsutsendinger og interesseorganisasjonene (Rokkan 1987:97).

Det økende antallet av internasjonale avtaler og samarbeid gjør at både Stortinget og regjeringen må rette seg etter krav og forpliktelser som styres utenfor Norges grenser. De nasjonale politiske organer får mindre handlingsrom når makten flyttes fra nasjonalt til internasjonalt og overnasjonalt nivå, dette gjelder blant annet GATT, OECD, EFTA og forhandlinger i WTO. Spesielt har EØS-avtalen fra 1994 påført Stortinget ytterligere begrensninger i forhold til rollen som lovgivende og bevilgende myndighet (Nordby 2000:26). På den annen side må ikke det internasjonale samarbeidet nødvendigvis innebære et nullsumspill. Når nasjonalt nivå gir fra seg

makt, kan makten flytte seg til andre arenaer for eksempel ved at de nasjonale maktinstitusjoner får innflytelse på det internasjonale nivå. Slik innflytelse kan tilegnes ved å påvirke andre stater i samarbeidet gjennom gjensidig avhengighet (Claes og Førland 1998:97).

Stortinget har på bakgrunn av en rekke forhold altså blitt beskrevet som et bortimot sandpåstrøingsorgan. ”Makten... er å finne på den utøvende side og kanskje også i tilknytning til den korporative kanal” (Berg 1987:72). De aller færreste initiativ til lovforslag kommer fra Stortinget, praktisk talt all saksforberedelse skjer utenfor og i forkant av Stortingsbehandlingen (Berg 1987). Enkelte påstår at lite skjer med forslagene under behandlingen i Stortinget. Videre kan en hevde at de lover og budsjetter, som Stortinget vedtar, ikke er reelt styrende på grunn av ramme- og fullmaktslover.

Nært beslektet med tanken om Stortinget som sandpåstrøende organ er tesen om symbolpolitikk, fordi de begge legger vekt på at makten ligger i andre organer enn hos de folkevalgte. Enkelte har hevdet at Stortinget har gått fra ”politisk verksted til teater” (Brox 1993:22). Aktører gjør ting eller lager ting på et verksted, mens teater er en arena for å ytre, altså produsere budskap eller kommunisere (Brox 1993). Politikerne på ”verkstedet” driver realpolitikk, mens ”teaterpolitikerne” driver med symbolpolitikk. Tesen om symbolpolitikk hviler på antagelsen om at det som skjer i Stortinget er uten betydning for den reelle politikk.

2.3.2 Stortingsregjereri

Vi kan argumentere mot tanken om Stortinget som et svekket organ. Enkelte hevder at Stortinget over tid har blitt så sterkt i forhold til regjeringen at hensynet til en veloverveid, helhetlig og langsiktig politisk styring av landet blir skadelidende (Rasch 1994:139). Dette har blant annet skjedd som resultat av Stortingets mulighet til detaljbehandling, gjennom de prosedyrer som Stortinget besitter.

De siste årene har både forskere, politiske kommentatorer og politikere tatt til orde for å øke regjeringens stilling i forhold til Stortinget. Håvard Narum (15.6.2002) beskriver forholdet mellom Storting og regjering som ”en vaklende regjeringsmakt” og stiller seg spørsmålet om hvor lenge landet kan leve med at Stortinget stadig oftere

svekker den utøvende makt? Noen har foreslått å innføre investitur (innsetningsvedtak) og oppløsningsrett i håp om å øke regjeringens stilling. Willoch (Aftenposten 3.7.03) mener at Norge må få ordninger som gir flertallsstyre i regjeringene. Han mener blant annet at valgordningen må endres slik at flertallsregjeringer kan gjøres mer sannsynlige.

Andre har tatt til orde for at partiene selv må ta initiativ til å danne bredere regjeringer. Et eksempel på dette oppsto før valget i 2005 da Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet åpnet for å danne en flertallskoalisjon sammen. Dette har tidligere vært lite aktuelt på venstresiden i norsk politikk, kanskje fordi Arbeiderpartiet som regel har skaffet seg nok stemmer til å kunne danne regjering alene. Eventuelt har de tre partiene selv sett et behov for flertallsregjeringer.

2.3.3 "Flo og fjære"-perspektivet

Johan P. Olsen (1983) har en noe annen tilnærming til maktforholdet mellom Storting og regjering. Stortingets makt følger ikke et mønster av stødige svekkelse, men innflytelsesforholdet følger de samme bevegelsene som i et "flo og fjæreperspektiv" (1983:42). Stortingets innflytelse vil gå opp og ned avhengig av en rekke forhold. Olsen argumenterer for at empiriske observasjoner av Stortinget i et historisk perspektiv støtter et slikt perspektiv. "Stortinget er en del av et større institusjonelt nettverk, og dets viktighet avhenger av dets forholdsmessige evne til å mestre problemer og muligheter" (Olsen 1983:42). Stortinget er altså viktig, samtidig som det bare er en del av en institusjonell helhet (Jørgenvåg 2003:20). Parlamentets mulighet til innflytelse vil variere, både i forhold til utøvende makt og til andre aktører som søker innflytelse. "I tillegg er dets evne til innflytelse avhengig av de ulike former for agenda, personell, strukturer og prosedyrer som utvikles" (Olsen 1983:43). Olsen hevder at etter en periode med flertall da Stortinget var mindre viktig, har mindretallsregjeringene styrket Stortinget. Stortinget beskyldes for å være for intervensjonistisk slik at regjeringen ikke får gjort jobben sin (Olsen 1983:66). Videre legger Olsen vekt på at den velutviklede kontakten som finnes mellom Stortinget og regjeringen bidrar til samarbeid heller enn konfrontasjon og dominans. Mye av

koordineringen mellom Stortinget og regjeringen skjer gjennom antesiperte reaksjoner og gjensidig tilpasning (Olsen 1983:67).

2.3.4 Enigheter og uenigheter

Gjennomgangen av kunnskapssituasjonen viser at maktforholdet mellom Storting og regjering består av mange ulike syn som ikke alltid lar seg forene. Imidlertid er det relativt bred enighet om et viktig skille mellom flertallsparlamentarisme og mindretallsparlamentarisme. Forskere har også tatt til orde for at forholdet mellom Storting og regjering preges av antesiperte reaksjoner, ved at regjeringen tilpasser seg Stortingets synspunkter før de formelle prosessene innledes. Forskere har gjort lite empiriske undersøkelser av prosesser som foregår forut for framleggelsene i Stortinget.

2.4 Hvilke faktorer har blitt vektlagt når en skal forklare maktforholdet mellom lovgivende og utøvende makt?

2.4.1 Mindretallsparlamentarisme

Den kanskje mest åpenbare og vanlige forklaringen på maktforholdet mellom lovgivende og utøvende makt er mandatfordelingen, det vil si det antall Stortingsrepresentanter som de ulike partiene får tildelt etter et valg. Et sentralt skille her går mellom flertalls- og mindretallsparlamentarisme. Kanskje mer presist kan vi skille mellom regjerings- og opposisjonsfløy i Stortinget (Rasch 2004). Styrkeforholdet mellom regjering og regjeringsfløy på den ene siden og opposisjonsfløy på den andre skifter etter som hvordan mandatene er fordelt. Nordby (2000:277) påpeker at "opposisjonens innvirkning på lover og budsjetter er normalt størst under mindretallsregjeringer" fordi regjeringen må ha støtte fra opposisjonen for å få gjennomslag for sakene.

En mindretallsregjering er betegnelsen på den situasjon der regjeringspartiet eller regjeringspartiene ikke innehar noe flertall blant Stortingsrepresentantene (Rasch 2004:44). I noen tilfeller kan slike regjeringer ha faste støttepartier utenfor regjeringskontorene, som støtter regjeringen, mot å få innflytelse i politikken. I andre tilfeller

kan regjeringen søke støtte fra opposisjonspartiene fra sak til sak. Et problem med mindretallsregjeringer er at opposisjonen, som utgjør flertallet, har mulighet til å systematisk stemme ned regjeringens forslag. Opposisjonen kan også gå sammen om å gjøre om forslag eller vedta politikk, som regjeringen er imot.

Mindretallsregjeringer har for enkelte tegnet seg som et symptom på krise. Ifølge dette synet dannes mindretallsregjeringer i ustabile og konfliktfylte politiske systemer. Slike regjeringer anses ofte som svært ustabile løsninger (Rommetvedt 2003:31). I Norge har mindretallsregjeringer heller vært regelen enn unntaket. Strøm (1990) påpeker at dannelsen av mindretallsregjeringer kan framstå som rasjonelle valg for politikerne fordi partier kan gjøre seg sterkt gjeldende uten å sitte i regjering.

2.4.2 Stortingets kapasitet

Storingsrepresentantenes evne til å oppnå resultater er sannsynligvis påvirket av deres tilgang på ressurser i tillegg til andre ytre omstendigheter. Ytre omstendigheter kan bestå i at andre aktører, spesielt regjering og departement, misbruker sitt informasjonsforsprang til å villedde opposisjonen (Bugge 1991). Stortingets tilgang på ressurser har imidlertid økt de siste årene, som resultat av endring i Stortingets organisering og arbeidsmåter.

Stortinget har blitt betraktet som et ”arbeidende parlament”, særlig fordi det er organisert på en måte som gir muligheter for spesialisering. Denne muligheten til å dykke ned i detaljer er en kilde til makt (Rasch 1994:145). Spesialiseringen er sikret gjennom Stortingets faste fagkomiteer der representantene er medlem i kun en komité under hele fireårsperioden. Hernes (1971:68) har fremholdt at komitébehandlingen er det eneste stadiet, der sakene kan bli gjennomgått og bearbeidet i detalj. I løpet av dette stadiet kan det komme ny informasjon som kan få innvirkning på saken, der kan alternativer bli vurdert, utenforstående grupper kan bli hørt og man kan foreta endringer i de forslåtte tiltakene (Hernes 1971:68).

Økt bruk av Stortingets instruksjonsrett har vært sentral for å forklare forholdet mellom regjering og Storting de siste tiårene. Det har pågått en dramatisk økning i Stortingets faktiske bruk av instruksjonsretten, og særlig en økning i antallet ”anmodningsvedtak” (Sejersted 2003).

Private forslag fra representantene, eller det som kalles dokument-8-forslag har også økt de senere årene. Dette er forslag som representantene selv kan framsette uavhengig av om det foreligger en sak til behandling fra regjeringen. Nordby (2000:241) påpeker at de private forslagene har bidratt til å gjøre de folkevalgte mer synlige i den politiske prosessen, til tross for at forslagene sjelden fører fram til vedtak. Det har også vist seg at en økende andel av de sakene som Stortinget behandler, har sitt utspring i initiativ som Stortingsrepresentantene selv har tatt (Rasch og Rommetvedt 1999). Dette er tolket som en indikasjon på at Stortinget har styrket sin stilling i forhold til regjeringen. Under etterkrigsperioden ble de fleste private forslagene framsatt da Arbeiderpartiet satt med flertall. De siste 20 år viser en ytterligere økning. Jørgenvåg (2003:47) påpeker at jo lenger tilbake i tid en går, desto ”enkler” er forslagene utformet. Forslagene tilbake i tid var mindre kompliserte i språkbruken og det ble benyttet færre ord. I stedet for å fremme selvstendige og konkrete forslag anmodet Stortingsrepresentantene heller regjeringen om å sette de nevnte saker på dagsorden.

Alle disse forholdene vil kunne bidra til at Stortinget har muligheter for innflytelse. På den andre siden har Stortinget langt fra den fagkompetansen som departementene besitter. Regjeringen har et mye større apparat til å utrede sakene gjennom departementene fordi de har tilgang på fagkunnskap og antagelig størst mulighet til å se flere sider av en sak. Flere hevder også (Bryce 1921, NOU 1982,3:79) at den økte sakskompleksiteten i sakene gjør det vanskeligere for lovgiverne å fatte vedtak.

Pettersen (1997) har satt fram en tese om Stortingets kompetanse ved høy hyppighet av mindretallsregjeringer. I slike situasjoner vil makt flyttes fra regjering til Storting og fra partiledelse til Stortingsgruppe. En skal da kunne forvente viktige endringer i kompetanseforutsetningen for Stortingets makt ved at Stortingets rolle styrkes. Til tross for lange perioder med mindretallsstyre har Stortingets makt av mange likevel blitt karakterisert som liten, og stadig svekket. Denne karakteristikken framgår blant annet i maktutredningen som ble avsluttet i 1982. På denne tiden hadde Norge hatt mindretallsregjeringer i nærmere 20 år. Forklaringen på svekkelsen som Stortinget ble tillagt til tross for mindretallsregjeringer, hevder Pettersen skyldes

variabler som angår kapasitetsforutsetningen for makten i Stortinget (Pettersen 1997:40). Med dette mener han at Stortinget ikke har god nok utredningskapasitet til å sette seg inn i sakene og dertil påvirke. Den parlamentariske situasjon med mindretalls- og koalisjonsregjeringer oppveier ikke økningen i presset på kapasitetsforutsetningen. Selv om opposisjonen er i flertall og i prinsippet kan overstyre regjeringen i mange henseender har ikke Stortinget nok kapasitet til å benytte innflytelsen.

2.5 Hvordan har maktforholdet mellom Storting og regjering blitt målt?

Innledningsvis nevnte jeg problemer knyttet til å måle makt. Dette gjelder også når en skal måle maktforholdet mellom Storting og regjering. Makt lar seg ikke måle direkte, og det finnes heller ikke klare og enkle indikatorer som kan måle maktbegrepet. Maktforholdet mellom Storting og regjering har blitt forsøkt målt på en rekke måter. De ulike målingene er ikke alltid ment å gi et klart bilde av maktforholdet, men indikatorer som kan gi en del av en helhetlig vurdering. Selv om det er aktiviteten i lovforslag som studeres i denne oppgaven vil jeg nedenfor presentere ulike tilnærminger til hvordan maktforholdet mellom Storting og regjering har blitt målt i parlamentsforskningen. Dette gjør jeg for å framskaffe en oversikt over ulike alternativer for hvordan vi kan måle maktforholdet. En slik oversikt vil gjøre overgangen til den empiriske delen av oppgaven lettere.

2.5.1 Kontaktomfang

Kontaktomfanget mellom lovgivende og utøvende myndighet har blitt studert av flere (Hernes og Nergaard 1989, Rasch kommer). Kontaktmønsteret kan en blant annet studere ved å undersøke kontakt mellom de folkevalgte og ulike nivåer i utøvende makt. Kontaktmønsteret mellom organiserte interesser og utøvende og lovgivende myndighet har også blitt diskutert i forbindelse med maktforholdet mellom Storting og regjering. En vanlig oppfatning har vært at interesseorganisasjoner har mer kontakt med utøvende makt, spesielt gjennom forvaltningen (Rasch og Rommetvedt

1999). Vi kan forvente at interesseorganisasjonene ønsker størst mulig innflytelse over politikken og prøver å påvirke de maktorganer som har mest makt. Dette har blitt sett som indikasjon på at den utøvende makt er den reelle maktinstitusjon. De siste årene har det imidlertid forekommet en økende grad av lobbyisme mot lovgiverne. Vi kan stille spørsmål til kontaktomfang som mål, blant annet ved å spørre hva en kontakt innebærer, det vil si hva må til for at vi skal kunne kalle noe en kontakt. En parallell til denne problemstillingen vil jeg komme tilbake til i diskusjonen av hva som skal til for at det har skjedd endringer i behandlingen av et lovforslag.

2.5.2 Egenopplevelse

De folkevalgtes egen opplevelse av innflytelse over politikken har også blitt studert som indikasjon på den innflytelse de folkevalgte besitter. I en intervjuundersøkelse av Stortingsrepresentantene høsten 2000 ble representantene spurt om de hadde vært saksordførere for noen sak i egen komité de to siste årene (Rasch kommer). En saksordfører er et komiteemedlem som har ansvaret for en bestemt sak fra den sendes komiteen til den er lagt fram i avdelingene eller i plenum. Hele 92 prosent svarte at de hadde vært ordfører for minst en sak. De ble deretter bedt om å peke ut den viktigste saken, og dernest å angi hvilken innflytelse komiteen hadde hatt i saken. Over halvparten (52 %) svarte ”meget stor innflytelse” og 32 prosent sa ”nokså stor innflytelse”. Det var i tillegg liten forskjell på opposisjonen og regjeringspartiene i Stortinget når det gjaldt svarene. Dette indikerer at representanter har opplevelsen av at egen komité har innflytelse i sakene. Vi kan imidlertid ikke si hvor reell denne innflytelsen er (Rasch kommer).

2.5.3 Arbeid og prosedyrer i Stortinget

Regjeringspartienes voteringsnederlag kan være en annen indikator på innflytelsesforholdet mellom regjering og Storting (Rasch og Rommetvedt 1999). Med dette mener jeg det antall saker hvor opposisjonen vedtar saker i konflikt med regjeringen i Stortinget. En undersøkelse av voteringene i tidsrommet 1979-1995 viste at regjeringspartiene i stigende grad må finne seg i å lide nederlag ved avstemningene i Stortinget (Rasch og Rommetvedt 1999).

Det er også anvendt ulike dimensjoner for å måle Stortingets innflytelse i lovforslag blant annet dissenser eller merknader i komiteinnstillingene. Fagkomiteen avgir innstilling til Odelstinget, som kan inneholde merknader eller dissenser fra ulike komitéfraksjoner. Av og til munnner merknader ut i alternative lovforslag som tas opp til votering. Utviklingen i antallet merknader har i perioder økt dramatisk (Rasch kommer) til tross for at antallet lovvedtak har holdt seg relativt stabilt. Stortingets kapasitet til å formulere alternative forslag har også økt kraftig (Rasch kommer). En kan si at Stortingets kapasitetsforutsetning har blitt utvidet. Selv om økningen ikke kan si noe om maktforholdet direkte, viser det at Stortingets aktivitet i forhold til utøvende makt har økt.

Stortingets rolle i statsbudsjettet har også blitt studert av flere (Bingen 1990, Rasch 1993, Helland 2001) og det er diskutert hva dette kan si om maktforholdet. Endringer i budsjettet har i store deler av etterkrigstiden vært relativt beskjedent (Rasch og Rommetvedt 1999). Det er først fra 1980-tallet av at en kunne observere større endringer i kjølevannet av Stortingets budsjettbehandling.

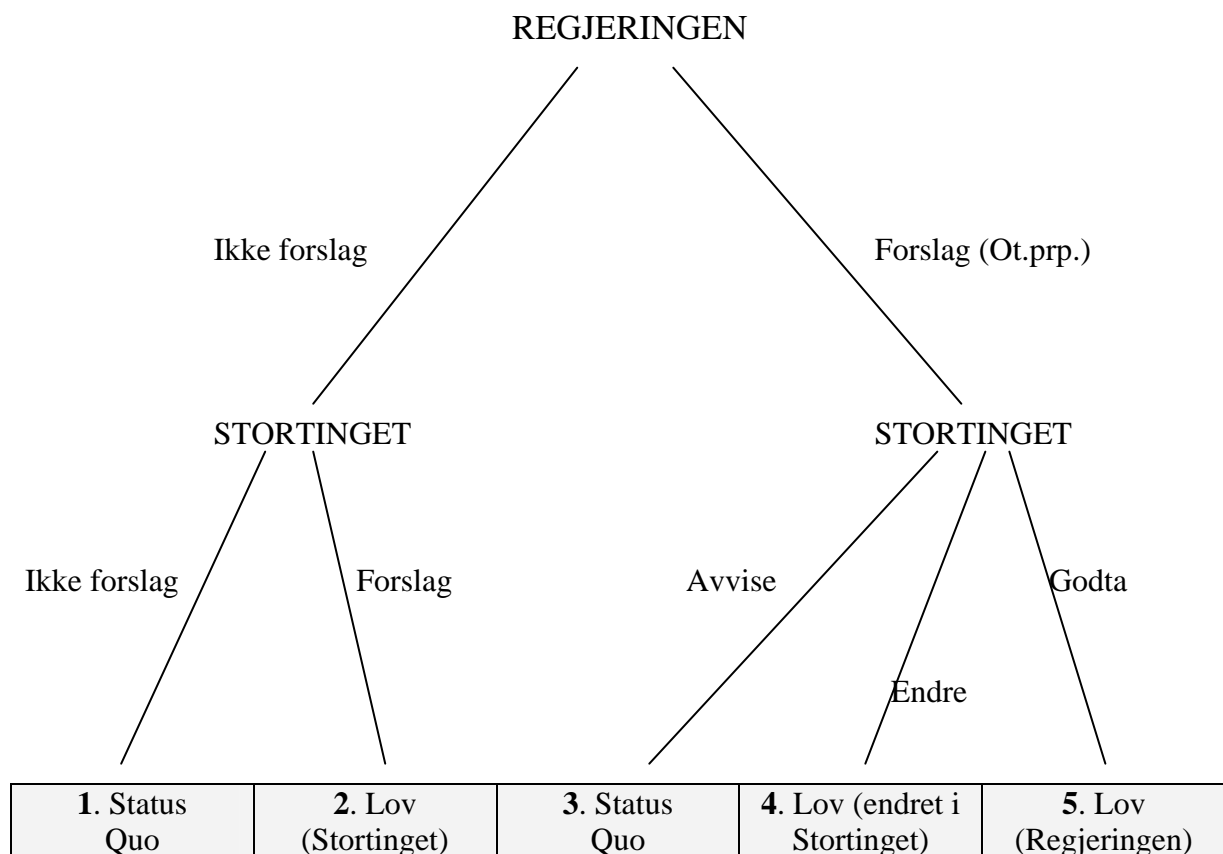
Til tross for alle disse indikatorene som har forsøkt å måle maktforholdet mellom de to politiske organene, finnes det ikke et enkelt og klargjørende mål. De ulike indikatorene kan imidlertid gi et bilde på samhandlingsmønsteret mellom lovgivende og utøvende makt. Jeg vil i neste avsnitt gjøre rede for hvordan og på hvilken måte endring av lovforslag er tolket som indikator på maktforholdet mellom Storting og regjering.

2.6 Lovendringsaktivitet – hva forteller den?

Det er regjeringen og departementene som utreder og utarbeider størstedelen av lovforslagene. Regjeringens maktmidler til å få gjennomslag for sin politikk er imidlertid ganske liten. Når et lovforslag er fremmet er det lite regjeringen kan gjøre for å beskytte det framlagte forslaget mot endringer (Rasch kommer). Regjeringen har verken vetorett eller noen anledning til å stille ut alternative forslag. Det sterkeste middel som regjeringen kan bruke for å forsøke å tvinge gjennom en lov er å stille kabinettsspørsmål.

Når komiteene behandler et lovforslag har de bred kompetanse til å forslå endringer, både i retning og tilknytning. Med det mener jeg at et forslag fra regjeringen om økning, for eksempel i en lovs gyldighetsområde kan ende med innstilling og vedtak om innskrenking (Pettersen 1997:61). Det kan også komme initiativ og vedtak i andre deler av loven eller i andre lover dersom dette kan hevdes å stå i saklig sammenheng med det komiteen blir forelagt (Stordrange 1988:164). Stortinget kan også avvise hele lovforslaget og dermed opprettholde status quo. Dette forekommer imidlertid svært sjeldent i et parlamentarisk system som det norske.

I forbindelse med beslutningsprosessen rundt lovvedtak kan vi skille mellom fem utfall (Rasch kommer).



Figur 2.1. Forenklet framstilling av siste fase av lovgivningsprosessen. (Figur stilt til rådighet av Bjørn Erik Rasch.)

I tilfeller der regjeringen ikke har kommet med forslag, kan Odelstinget:

1. følge regjeringens linje

2. komme med et forslag

I tilfeller der regjeringen har lagt fram et forslag kan Odelstinget:

3. avvise hele lovforslaget som er lagt fram,

4. endre det

5. godta lovforslaget slik det foreligger

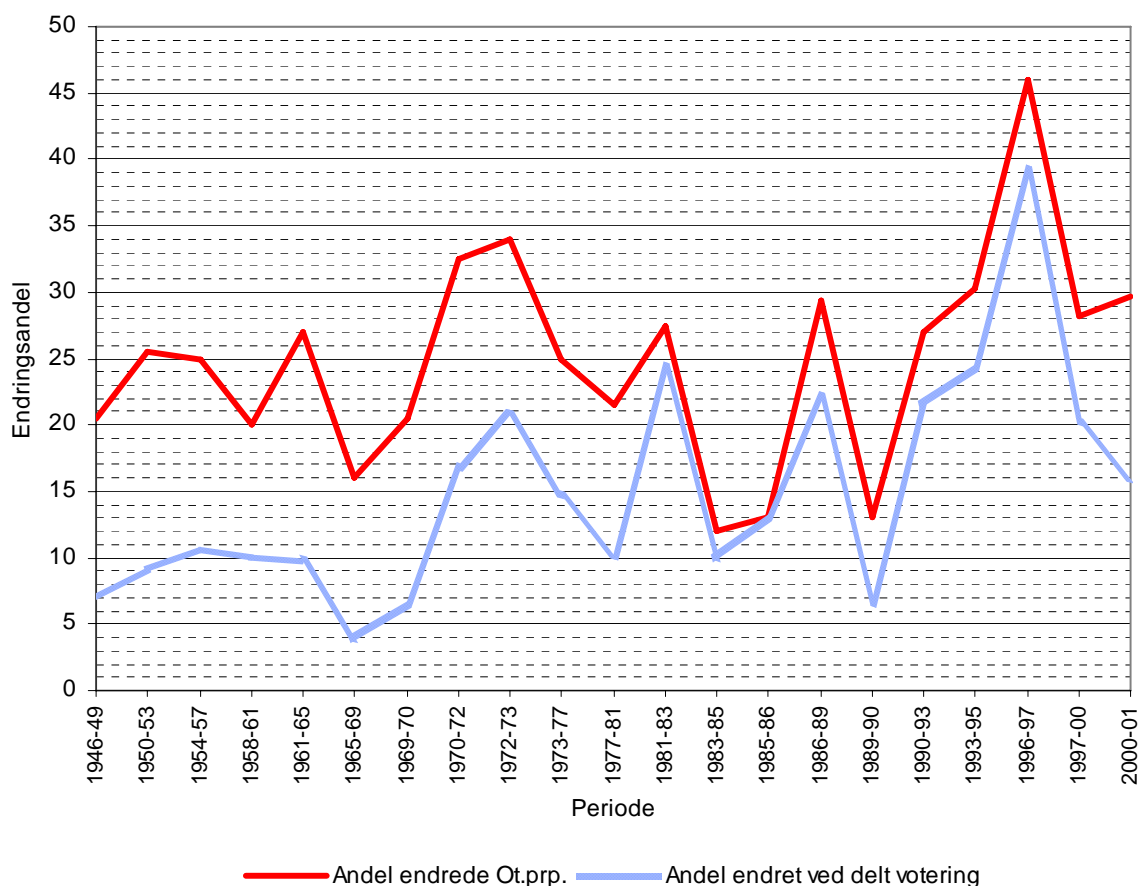
Utfallene er ikke likegyldige for regjeringen. I tilfeller der Stortinget godtar regjeringens forslag, utfall 5, og ikke kommer med forslag på andre saker, utfall 1, er dette de beste utfallene for regjeringen. Den vanlige oppfatningen er at disse lovene er i samsvar med regjeringens politikk. I tilfeller der Stortinget endrer eller kommer med andre forslag til lover vil regjeringen antagelig oppleve det som negativt. Ut fra dette kan en forvente at i tilfeller der Stortinget endrer eller avviser Odelstingsproposisjoner i konflikt med regjeringens syn vil Stortinget utøve makt og innflytelse.

Endringer i regjeringens lovforslag under Odelstingets behandling har blitt tolket på flere måter. Både forskere, politikere og media har gitt uttrykk for at de mener endringsaktiviteten kan være et uttrykk for den makt som finnes mellom Storting og regjering. Andre har ment at de ikke kan si noe om dette, blant annet fordi endringer er ulike. Noen endringer er uvesentlige mens andre er betydelige. Videre kan det forekomme betydelig antesipering mellom de to statsmaktene. Med det mener jeg at det i noen tilfeller kan være Stortinget som handler først. Stortinget kan komme med signaler til regjeringen, mens regjeringen på sin side kan velge å ta hensyn til disse signalene eller ikke. Dette betyr at hvis en skal bruke Stortingets endringsaktivitet av lovforslag som en indikator på maktforholdet mellom de to statsmaktene må en ta hensyn til og vurdere det som eventuelt kan skje i forkant av et lovframlegg fra regjeringen.

2.7 Stortingets behandling av regjeringens lovforslag 1945 til 2000

Pettersen (1997), Nordby (2000) og Rasch (kommer) har tidligere studert endringsaktiviteten fra andre verdenskrigs slutt, til det nye årtusen begynte.

Endringsandelen i denne perioden har svingt mellom ca 12 prosent og helt opp til 46 prosent i 1996/97.



Figur 2.2. Andel endrede Ot.prp. 1946-2001 (Kilde. Materialet er stilt til rådighet av Trond Nordby og Bjørn Erik Rasch.)

Figuren er basert på data fra kun noen år og sesjoner, slik at nøyaktigheten i tallene er forskjellig fra år til år. Ut fra disse dataene kan vi blant annet se at selv den gangen Arbeiderpartiet satt i flertallsregjering var endringsprosenten tilstede. Nordby (2000:281) peker på at dette kan bety at opposisjonen var mindre avmektig enn det Jens Arup Seip gav uttrykk for med sin "ettpartistaten". Andelen endringer økte straks Arbeiderpartiet mistet rent flertall. Endringsandelen gikk ned igjen på siste halvdel av 1960-tallet. Figuren viser relativt store variasjoner i endringsaktiviteten både under borgerlige mindretallsregjeringer og regjeringer i mindretall utgått fra Arbeiderpartiet.

I perioden som mer eller mindre tilsvarer Jaglands regjeringssperiode (1996-1997) nådde endringsprosenten en topp med hele 46 prosent endring, til tross for at andre mindretallsregjeringer har hatt et svakere parlamentarisk grunnlag enn Jaglands

regjering. Under Brundtlandregjeringene var mandatfordelingen lik, men endringsprosenten varierte (Nordby 2000:283). Nordby konkluderer med at ”tendensene over tid ikke helt entydige” (2000:282). Dette betyr at antagelig er det flere grunner enn mandatfordelingen som kan forklare endringsaktivitet. Derimot under Kjell Magne Bondeviks sentrumsregjering snudde trenden (Nordby 2000:282). Nordby (2000) mener den viktigste forklaringen er at sentrumsregjeringen tilpasset seg på forhånd. Bondevik innså at det parlamentariske grunnlaget var svakt, og dermed tok han initiativet til forhåndsdrøftinger med opposisjonen (Nordby 2000:284).

Vi kan også studere konfliktnivået i lovendringene ved å undersøke hvorvidt endringene ble gjort ved delte eller enstemmige voteringer. De første tiårene etter krigen, da Arbeiderpartiet hadde flertall, var de fleste endringer enstemmige. Fra 1970- og 80-tallet er de fleste endringer gjennomført ved delte voteringer. Det ser altså ut til at det var større strid om endringene fra 1970-tallet. Dette er i tråd med annen forskning om endringene i norsk politikk på 1970-tallet (Berntzen og Heidar 1998, Arter 1999b).

Rasch (kommer) har analysert de foreliggende endringsdataene kvantitativt. Den parlamentariske basis, som en regjering har, gir en ”signifikant negativ effekt” (Rasch kommer). Det betyr at endringene forekommer hyppigere jo svakere parlamentarisk basis regjeringen har bak seg. Andre funn av analysen var at koalisjonsregjeringer gir mindre endringsaktivitet og en kan observere en valgsykluseffekt der ”endringsaktiviteten i Stortinget har en tendens til å øke når det stunder mot valg” (Rasch kommer). Pettersen (1997) har vurdert dataene i lys av hypotesen om ”decline of parliaments”. Han finner ikke støtte for Bryces teori i de nye dataene han analyserer om at kunnskaps- og oppmerksomhetskapasitetene sterkt reduserer parlamentets evne til å utarbeide og vedta alternative forslag. Pettersen konkluderer i stedet med at evnen og viljen til å utforme alternative forslag er stor (1997:118).

2.8 Hva kan vi forvente av dataene?

Så hva kan vi forvente av endringsdataene i Bondevik II-perioden? Endringer av lovforslag har variert i hele etterkrigstiden og bildet er ikke helt entydig. Imidlertid er det noen situasjoner som gjør endringer mer eller mindre sannsynlige. Mandatfordelingen i Stortinget har betydning for endringsaktiviteten. Da Arbeiderpartiet mistet sitt flertall økte endringsaktiviteten. Følgelig kan vi forvente at mindretallsregjeringer vil resultere i flere endringer i Odelstinget enn flertallsregjeringer. Bondevik II var en mindretallsregjering med 37,5 % av mandatene bak seg i Stortinget. Jo bredere parlamentarisk basis en regjering har, desto mindre utsatt er en regjering for endringer under Stortingsbehandlingen (Rasch kommer). Bondevik II-regjeringen var en sentrum-høyre-regjering med partier på begge sider av seg målt etter en generell høyre-venstre-skala. Sentrumsregjeringer har større sjanse for å få gjennom sin politikk fordi de har partier på begge sider av seg som de kan samarbeide med. Samtidig er det vanskelig for opposisjonen å samarbeide fordi de antagelig vil ligge langt fra hverandre politisk.

Rasch (kommer) har framsatt en hypotese om at økt konkurranse og behov for å markere eget partis standpunkter blir sterkere når det går mot valg. Følgelig kan vi forvente at endringsaktiviteten vil øke mot valget i 2005.

Bondevik II var en koalisjonsregjering bestående av tre partier. George Tsebelis (1999) har framsatt en forventning om at koalisjonsregjeringer vil ha mindre mulighet til å utforme lovforslag fordi det er flere vetospillere som ønsker innflytelse i regjeringen. Flere antall partier i regjeringen gjør det vanskeligere å komme til enighet om lovforslagene. Regjeringer, som utgår fra ett parti, har større "manøvreringsrom" i den forstand at handlingsvalgene ikke forutsetter enighet mellom beslutningstakerne i flere enn ett parti (Rasch kommer).

Regjeringen vil antagelig ønske å oppnå færrest mulige endringer av lovforslagene under behandlingen i Odelstinget. For å oppnå dette vil den antagelig i mer eller mindre grad ta hensyn til Stortingets synspunkter, slik at Odelstinget ikke gjennomfører endringer som ikke er ordentlig utredet. Få endringer under

mindretallsregjeringer kan altså være resultat av at regjeringen tilpasser seg Stortingsflertallets preferanser på forhånd.

Følgelig vil den sentrale hypotesen som danner grunnlaget for denne oppgaven være:

Stortinget gir regjeringen ulike signaler og regjeringen tilpasser seg disse signalene før lovforslagene fremmes for Stortinget. Dette fører til at når en skal tolke endringer av Odelstingsproposisjoner, må signalene tas hensyn til.

2.9 Sammendrag

Gjennomgangen av kunnskapssituasjonen om maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen har vist at det eksisterer ulike oppfatninger. Tradisjonelt har Stortinget blitt tillagt minkende vekt, blant annet som resultat av den oppfatning at de viktige avgjørelsene tas andre steder enn i folkevalgte organer. De siste årene har det imidlertid oppstått en oppfatning om at Stortinget har vært for sterkt i forhold til regjeringen.

Jeg har sett at flere har tatt til orde for at beslutningsprosessen i lovgivningsprosessen kan være preget av at regjeringen tilpasser seg de folkevalgtes synspunkter. Tilpasningen har betydning når vi skal tolke maktforholdet gjennom å studere Odelstingets endringer av regjeringens lovforslag. Flere har konkludert med at det foregår tilpasning og at Stortinget dermed gjør bruk av noe av den potensielle makten. Forskere har imidlertid gjort lite empiriske studier av fenomenet antesiperte reaksjoner.

3. Endringsaktivitet 2001-2005

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere det empiriske materialet om Odelstingets endringer av regjeringens forslag i perioden 2001-2005. Hensikten med kapitlet er å få kunnskap om hvor stort endringsomfang som fant sted i den angitte perioden. Jeg vil først beskrive regjeringen som satt med makten og gjøre rede for hvilke endringskriterier jeg har benyttet i datainnsamlingen. Deretter vil jeg presentere tabeller som viser andel lovendringer, samt andre data av betydning for problemstillingen. Jeg vil også presentere konkrete eksempler på lovendringer fra datamaterialet. Disse vil gi gode illustrasjoner på Odelstingets endringer. Videre diskuterer og problematiserer jeg endringer og spør hva endringer er. Jeg vil også kommentere andre funn fra datamaterialet og til slutt diskutere faktorer som kan spille inn på Stortingets endring av regjeringens lovforslag.

3.2 Datasettet

Dataene som benyttes i oppgaven er for perioden 2001 – 2005. Jeg vil i det følgende gjøre rede for den regjering som satt ved makten i den aktuelle perioden og hvilke endringskriterier som jeg har benyttet i registreringen.

3.2.1 Bondevik II

Regjeringen var en koalisjonsregjering i mindretall bestående av Kristelig Folkeparti, Høyre og Venstre. Da regjeringen tiltro bidro Fremskrittspartiet med nødvendig støtte. Bondevik II var en sentrum-høyre-regjering med partier på både venstre og høyre side av seg vurdert etter en generell høyre-venstre-skala. I det norske fragmenterte partisystemet kan en også forvente at regjeringer i mindretall, vurdert etter en høyre-venstre-skala, normalt vil ha ankerfestet et sted nær sentrum (Nordby 2000:284). Bondevik II-regjeringen kunne søke støtte både på venstre og høyre side for å bygge flertall for sakene. I Odelstinget hadde Bondevik 49 mandater og manglet 15 mandater for å få flertall i lovsaker. Flertallet kunne regjeringen oppnå ved å få støtte fra enten Arbeiderpartiet eller Fremskrittspartiet som hadde henholdsvis 32 og 19 mandater i Odelstinget. SV alene var også nok til å bygge flertall for en Odelstingsproposisjon, men er antagelig mindre sannsynlig for en sentrum-høyre-regjering. Senterpartiet alene var ikke nok til å bygge flertallet. Regjeringen kunne altså mest sannsynlig skaffe seg støtte fra AP eller FrP for å få flertall.

Rasch (kommer) har studert politiske avstander basert på de folkevalgtes preferanser for Stortingets sammensetning 1997-2001. På grunnlag av denne undersøkelsen forsøker han med enkel vektning å trekke linjene til Stortingsperioden 2001-2005. Resultatet viser at KrF står helt tydelig fram som condorcet vinner. En condorcet vinner vil si et alternativ som alle representantene foretrekker framfor alle andre alternativer. Dette betyr at KrF er entydig sentrum i preferansefordelingen (Rasch kommer). Følgelig har vi grunn til å tro at lovforslag som ligger nært opptil KrFs politikk har størst sjanse til å oppnå flertall i Stortinget. Denne undersøkelsen legger til grunn en generell venstre-høyre-skala. Vi bør imidlertid være oppmerksom på at andre dimensjoner og konfliktlinjer kan gjøre seg gjeldende hos de folkevalgte.

”Politiske konfliktlinjer er de oppdelingene av befolkningen som kan føre til motsetninger eller polariseringer i den politiske sfære; det vil si som kan føre til forskjellige politiske identifikasjoner, holdninger og preferanser” (Sitert fra Knutsen 1988:155).

3.2.2 Endringskriterier

Under datainnsamlingen har jeg registrert alle endringer, uavhengig av om de er små eller store, med unntak for rent språklige korreksjoner. Andre forskere har gjennomført lignende innsamlinger og analysert perioden 1945-2000 (Pettersen 1997, Nordby 2000:281, Rasch kommer). I tillegg til å registrere variabelen endring/ikke endring har jeg registrert noen andre interessante variabler.

- ”*Enstemmig/delt votering*”: I likhet med tidligere analyse av endringer har jeg registrert hvorvidt Odelstinget har votert over endringene delt eller enstemmig. Hvorvidt endringene er delte eller enstemmige kan gi inntrykk av hvilket konfliktnivå som finnes i Stortinget.

I noen tilfeller har Odelstinget gjort flere endringer i en proposisjon. Avstemninger der både enstemmige og delte voteringer forekommer, har jeg registrert som ”delt votering”. Dette valget er gjort for å vise voteringenes fulle bredde.

- ”*Regjeringspartiene nedstemt*”: Jeg har også registrert hvorvidt regjeringspartiene var med i flertallet eller om de var nedstemte i voteringene om endringer. I tilfeller der KrF eller Høyre ble nedstemt har jeg registrert det som ”regjeringspartiene nedstemt”. Dette gjelder også i tilfeller hvor disse allierte seg med andre partier. Hvis Venstre ble stemt ned har jeg ikke registrert det som at regjeringen er nedstemt. Jeg har ikke registrert hvilke partier som stemte mot regjeringspartiene.
- ”*Avviste forslag*”: I noen tilfeller avviser Odelstinget hele proposisjonen og den sendes tilbake til regjeringen. Dette kan skyldes at flertallet mener saken er for dårlig utredet og forberedt eller andre årsaker kan ligge til grunn. Et lovforslag som blir avvist har jeg registrert som ”endring”.

3.2.3 Odelstingsproposisjoner som enhet

Odelstingsproposisjonene som regjeringen har framsatt utgjør enhetene i oppgaven. I noen tilfeller deler Odelstinget proposisjonen opp i flere deler og dermed

behandles et lovforslag i flere omganger. Dette betyr at en Odelstingsproposisjon kan ha flere Odelstingsvedtak. Et vedtak kan være enstemmig og uten endringer, mens et annet kan ha endringer. I tilfeller der det finnes endringer, delte voteringer eller avvísninger i kun ett av vedtakene, har jeg registrert proposisjonen som endring fordi det er Odelstingsproposisjonen som er enheten i analysen.

3.3 Lovgivningens omfang

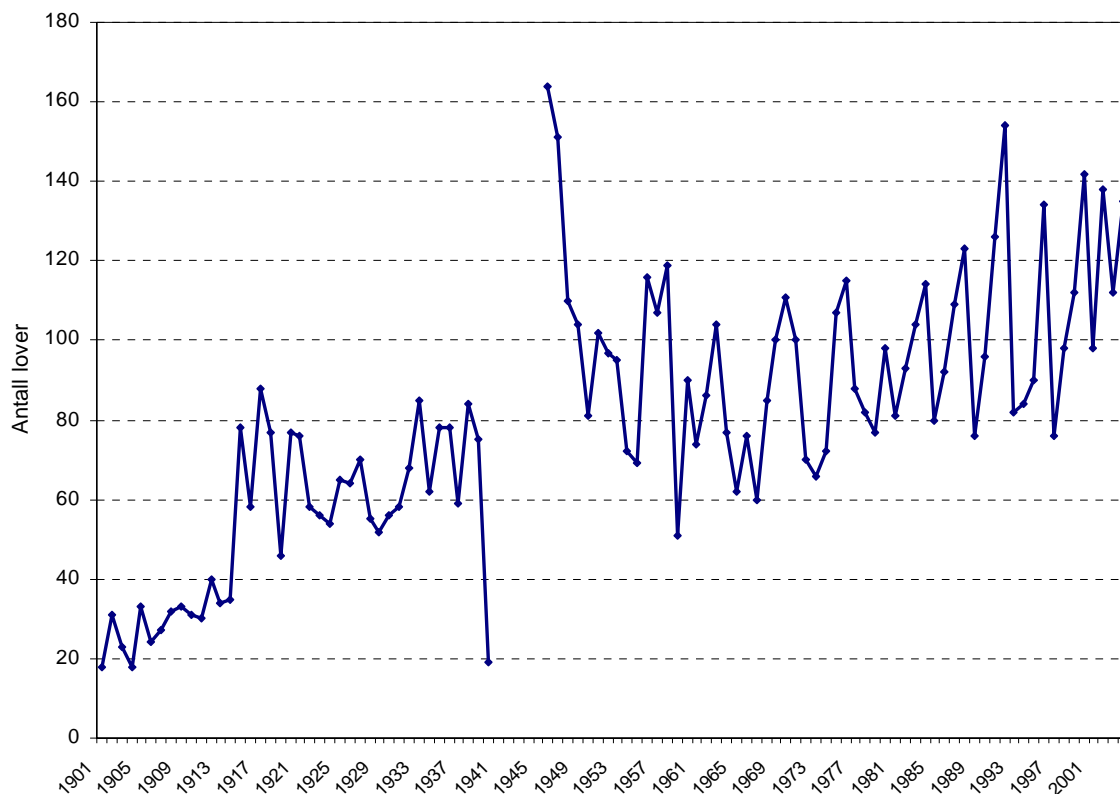
Regjeringen kan legge fram så mange forslag til lover som den ønsker, men faktorer som tid og kapasitet vil begrense antallet.

En kan skille mellom tre ulike måter å gruppere lovvedtak på. Antall lovvedtak vil avhenge av hvordan en teller lovvedtakene. Vi kan ta utgangspunkt i:

1. antall lovvedtak
2. antall lovbeslutninger i Odelstinget
3. antall lovforslag fra regjeringen (Odelstingsproposisjoner)

Det er viktig å skille klart mellom disse ”utregningene av lovvedtak” når en skal sammenligne vedtak på tvers av sesjoner. Figuren nedenfor tar utgangspunkt i antall lovvedtak (1). Antall lovvedtak har økt fra cirka 20 per år på begynnelsen av 1900-tallet, til rundt 100 i dag (Rasch kommer). Det dominerende mønsteret fra midten av 70-tallet og framover viser at antall lover som behandles av de folkevalgte øker gradvis gjennom Stortingsperioden (Rasch kommer).

Dataene i figuren nedenfor tar utgangspunkt i antall lovvedtak som fremmes av regjeringen. Selv om jeg tar utgangspunkt i Odelstingsproposisjoner i denne oppgaven, kan figur 3.1 brukes som indikator på lovgivningens omfang. Antall Odelstingsproposisjoner vil antagelig ligge forholdsmessig noe lavere enn lovvedtak (som i figur 3.1) fordi Odelstingsproposisjonene deles opp i flere lovvedtak i Stortinget.



Figur 3.1. Antall lovvedtak hver sesjon 1901-2005. (Kilde. Materialet er stilt til rådighet av Bjørn Erik Rasch).

Bondevik II la til sammen fram 433 Odelstingsproposisjoner. Dette tilsvarer noe over 100 forslag per sesjon. Alle proposisjonene ble imidlertid ikke behandlet i Stortinget, fordi flere proposisjoner ble lagt fram på et sent tidspunkt i Stortingsperioden.

Proposisjoner som ikke er behandlet i Stortinget før et valg må fremmes på nytt etter at det nye Stortinget trer sammen.

Når vi trekker ut de ubehandlede proposisjonene gjenstår 412 Odelstingsproposisjoner, som er utgangspunktet i min analyse. Regjeringene på 1990-tallet framla noe under 100 Odelstingsproposisjoner i hver sesjon (Stortingets forhandlinger, 1990-1999:bind 4). Bondevik II har altså lagt fram noen flere lovforslag enn tidligere. Forskjellen er ganske liten og kan skyldes tilfeldigheter eller at regjeringen Bondevik II var en stabil regjering som satt med regjeringsmakten alle fire år. De kan dermed ha hatt mer tid og kapasitet til å utrede lovforslag i forhold til regjeringer som har gått av i en Stortingsperiode.

3.4 Endringsaktivitet 2001-2005

3.4.1 Odelstingets endringer av regjeringens lovforslag

Hvor stor andel av regjeringens lovforslag ble endret under Bondevik II? Tabell 3.1 viser andel endringer i de fire sesjonene. Jeg vil kalle lovforslag som ikke er endret i Odelstinget for uforandrede lovforslag. Lovforslag som er endret kaller jeg endringsproposisjoner eller endrede lovforslag.

Tabell 3.1. Lovforslag under regjeringen Bondevik II (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Uforandrede lovforslag	76,0 % (57)	75,2 % (91)	70,7 % (65)	70,2 % (87)	73,1 % (301)
Endrede lovforslag	24,0 % (18)	24,8 % (30)	29,3 % (27)	29,8 % (37)	26,9 % (111)
Totalt antall lovforslag	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

Tabellen viser at andel endringer ligger mellom 24 og 30 prosent. Vi observerer ulikhet mellom sesjonene, med en jevnt stigende tendens fra første til siste sesjon. Gjennomsnittlig endret Odelstinget regjeringens forslag i 26,9 prosent av Odelstingsproposisjonene. Endringsaktiviteten i hver av sesjonene har en endringskurve som viser flere endringer når det nærmer seg valg. Den første sesjonen har den laveste endringsandelen (24,0 prosent), neste sesjon ligger på omtrent samme nivå som i den første sesjonen (24,8 prosent). I de to siste sesjonene øker imidlertid endringsaktiviteten gradvis opp til 29,8 prosent endring rett før valget i 2005.

I kapittel 2.6 så jeg at forskere (Pettersen 1997, Rasch kommer) peker på at det er grunn til å forvente en økning i endringsaktiviteten når det nærmer seg valg. Tesen ble framsatt på grunnlag av antagelsen om partiers behov for å markere egne standpunkter og kampsaker for å vinne konkurransen om velgerne. Når det nærmer seg valg vil regjeringen muligens framlegge lovforslag for Stortinget som representerer

regjeringens idealpunkter. Sakene vil ikke så lett få flertall i Stortinget hvis regjeringen ser det som viktigere og uttrykke sitt syn på et område, enn å få saken gjennom hos de folkevalgte. Regjeringen vil da være lite villig til å tilpasse seg opposisjonens synspunkter. Opposisjonen på Stortinget kan på sin side "tolerere" mindre og ikke være like villig til å inngå kompromisser om lovvedtakene. Slik vil både regjeringens "ekstreme" forslag og Stortingets "lave toleranse" føre til økte endringer i Odelstinget. Politikerne i begge forsamlingene kan altså ha andre mål enn å få gjennomslag for politikk på kort sikt.

En valgsykluseffekt bygger på antagelsen om at det foregår antesiperte reaksjoner i varierende grad mellom regjering og Storting. Den stadig økende endringsaktiviteten under Bondevik II kan dermed støtte antagelsen om at det eksisterer antesiperte reaksjoner, men at tilpasningen avtar når det nærmer seg valg. På bakgrunn av tesen om valgsyklus kan vi også forvente at et større antall lovforslag vil bli avvist i Stortinget når det nærmer seg valg. I Bondevik II-perioden har kun to av de i alt 412 proposisjonene blitt avvist av Odelstinget. Disse avvisingene skjedde i de to siste sesjonene før valget. Avvisningsvariabelen har imidlertid for få enheter til at den kan støtte eller svekke valgsyklustesen.

3.4.2 Endringer: delte og enstemmige voteringer

Endringsproposisjonene kan enten ha en enstemmig votering eller delt votering i Odelstinget. Ved enstemmige endringer stemmer både regjering og opposisjon for endring i forhold til regjeringens forslag. Ved delte voteringer gjennomføres det endring, som ikke alle representantene stemmer for. Tabell 3.2 viser voteringene i de forslagene der det har skjedd endringer. Voteringene er delt opp i andel endringer som er gjort ved enstemmige og delte voteringer. Tabellen forteller ikke noe om hvilke representanter som stemte for eller mot endringene.

Andel delte voteringer i endringsproposisjonene varierer mellom 14,0 og 17,4 prosent. Prosentandelen er regnet ut fra totalt antall Odelstingsproposisjoner.

Tabell 3.2. Voteringsprosent over lovforslag fremmet av regjeringen Bondevik II, under Odelstingsbehandlingen (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Uforandrede lovforslag	76,0 % (57)	75,2 % (91)	70,7 % (65)	71,0 % (88)	73,1 % (301)
Endrede lovforslag: Enstemmige voterings	9,3 % (7)	10,7 % (13)	12,0 % (11)	13,7 % (17)	11,7 % (48)
Endrede lovforslag: Delte voterings	14,7 % (11)	14,0 % (17)	17,4 % (16)	15,3 % (19)	15,3 % (63)
Samlet	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

Vi ser at det forekommer ganske store variasjoner mellom sesjonene. Andelen endringer som er gjennomført ved delt votering utgjør 56,8 prosent av totalt antall endringer³. Odelstinget har altså gjennomført noen færre enstemmige endringer enn delte voterings. Sammenligner vi de enstemmige endringene med tall for tidligere mindretallsregjeringer ligger Bondevik II-regjeringen på et nokså gjennomsnittlig nivå. Trenden for endringsproposisjoner under mindretallsregjeringer synes å vise flere delte voterings enn enstemmige voterings. Disse forholdene tyder på at det finnes konflikt om endringene. Registreringen av antall representanter for og mot er ikke tatt med i tabell 3.2. Delvoteringsene kan bestå av alt fra en liten opposisjon (10-15 stemmer mot en endring⁴) til en knapp flertallsmargin, (35 mot 33 stemmer⁵).

Et eksempel fra den første Bondevik II-sesjonen kan illustrere enstemmig votering. I Ot.prp. nr. 92 (2001-2002) la regjeringen fram forslag til lov om E-pengeforetak. Under behandlingen endret et enstemmig Odelsting deler av lovforslaget. Blant annet ble det lagt til en paragraf som inneholdt krav om E-foretakenes opplysningsplikt:

³ 63 endringer delt votering / 111 endringer = 56,8 prosent

⁴ Møte i Odelstinget 10 juni 2004

⁵ Møte i Odelstinget 2 juni 2005

”§ 1-8 Opplysningsplikt. E-pengeforetaket skal opplyse sine kunder om at verdien av de elektroniske pengene utstedt av e-pengeforetaket ikke er å regne som bankinnskudd og heller ikke er omfattet av bankenes kollektive innskuddsordninger i bankenes sikringsfond”.

Alle partier, inkludert regjeringspartiene, stemte for å tilføye opplysningsplikt i loven, som ikke var foreslått av departementet. Forslaget tyder på at de folkevalgte har muligheter til å utarbeide egne forslag og evner å samle seg om en formulering som oppnår flertall. Dette er i tråd med Pettersens konklusjon om at evnen og viljen til å utforme alternative forslag er stor (Pettersen 1997:118).

Jeg vil også framsette et eksempel på en endring med delt votering. I Ot.prp. nr. 51 (2003-2004) la regjeringen fram et forslag til forandring i utlendingsloven. Den konkrete saken gjaldt bortvisning og utvisning av utlendinger som er dømt til fengselsopphold i Norge. Flertallet i Odelstinget tilføyde et ledd i denne paragrafen der de presiserte at bortvisning og utvisning bare gjelder hvis forholdet har skjedd for mindre en fem år siden. Voteringen gav 56 stemmer for endringsforslaget og 12 stemmer mot. Alle partiene bortsett fra Fremskrittspartiet stemte for innstillingen. Det fantes altså to syn i saken som ga delt votering.

3.4.3 Regjeringspartiene nedstemt

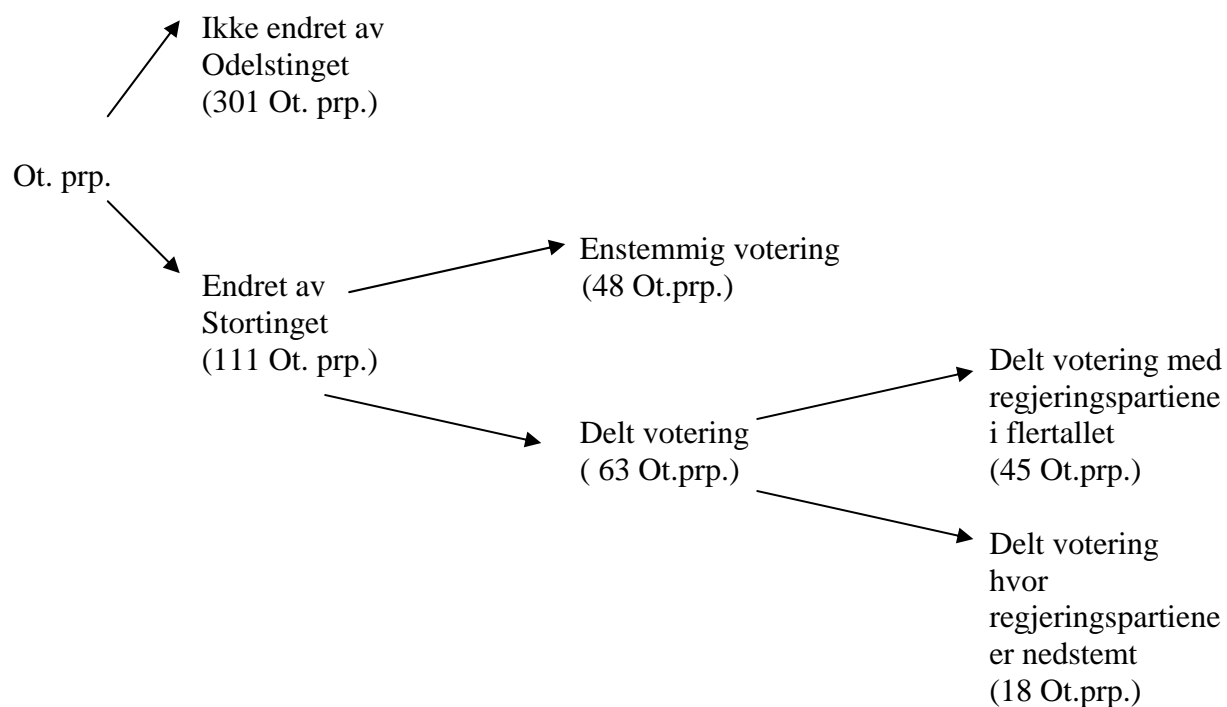
I avsnittet over har jeg presentert tall som viser at flere av Bondevik II-regjeringens lovforslag har blitt endret gjennom delt votering enn gjennom enstemmig votering. Jeg vil i dette avsnittet se nærmere på to former for delt votering, delt votering med regjeringspartiene i flertallet og delt votering hvor regjeringspartiene stemmer mot endringen (”regjeringspartiene nedstemt”). Hvis regjeringspartiene stadig blir nedstemt kan det være et tegn på at Stortinget benytter sin potensielle makt til å gå mot regjeringspartiene. Tabell 3.3 viser et interessant skille mellom endringsproposisjonenes voteringsutfall. Rad 2 og 3 viser om regjeringspartiene stemte for eller mot endringen. I rad 1 finner vi endringsproposisjonene, som alle partier var enige om.

Tabell 3.3. Endringsproposisjonenes voteringsutfall. Andel endringsproposisjoner der regjeringspartiene var i mindretall eller i flertall (Absolutte tall i parentes).

Endringsproposisjoner	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Enstemmige endringer (1)	39 % (7)	43 % (13)	42 % (11)	47 % (17)	43 % (48)
Endringer i Odelstinget hvor regjeringspartiene tilhører flertallet (2)	33 % (6)	37 % (11)	58 % (15)	36 % (13)	41 % (45)
Endringer i Odelstinget hvor regjeringspartiene er nedstemt (3)	28 % (5)	20 % (6)	4 % (1)	17 % (6)	16 % (18)
Totalt antall endringsproposisjoner	100 % (18)	100 % (30)	100 % (26)	100 % (36)	100 % (111)

I perioden 2001-2005 forekom det 63 (45+18) delte voteringer i endringsproposisjonene, hvorav langt flere endringer ble gjennomført med regjeringspartiene i flertallet (41 prosent). Regjeringspartiene var i mindretall i kun 16 prosent av endringene. Dette tyder på at regjeringspartiene stort sett er enige i de endringene som gjennomføres i Odelstinget. Regjeringen og regjeringspartiene i Stortinget har som følge av høy partidisciplin (Heidar 1995:285) antagelig samme preferanser og vi kan anta at Odelstinget ikke endrer spesielt mange lovforslag i konflikt med regjeringen. Årsaken til dette kan være at debatten har overbevist regjering og regjeringspartiene om at endringer er nødvendig eller det har kommet fram nye forhold i saken som fører til at regjeringen endrer standpunkt.

Det er også grunn til å merke seg store forskjeller i regjeringspartienes voteringer mellom sesjonene. I løpet av den første sesjonen ble regjeringspartiene i større grad nedstemt (28 %) enn i de andre sesjonene. Dette kan skyldes at den nye regjeringen etter regjeringsskifte legger fram lovforslag som omhandler regjeringspartienes hjertesaker. Dette vil antagelig gjøre regjeringspartienes standpunkter mer urokkelige for endringer. Sesjonen 2003-2004 skiller seg vesentlig fra de andre da regjeringspartiene ble nedstemt i kun 4 prosent av endringsproposisjonene.



Figur 3.2. Forenklet framstilling av deler av Odelstingets behandling av Odelstingsproposisjoner med tall fra perioden 2001-2005

I sluttfasen i behandlingen av en sak voterer Odelstinget over ”lovens overskrift og loven i sin helhet”, kalt sluttvoteringen. Dette innebærer en binær votering hvor status quo ante settes opp mot resultatet av enkeltvoteringene over de ulike kapitler, paragrafer, ledd og bokstaver (Pettersen 1997:112). Det kan være interessant å studere sluttvoteringen fordi den kan uttrykke grad av konflikt om lovforslagene (Rasch 1983:21).

Tabell 3.4 nedenfor viser skillet mellom lovforslag som har enstemmig sluttvotering og lovforslag som har delt sluttvotering. Tabellen viser at de fleste sluttvoteringene er enstemmige og 17,8 prosent av voteringene er delte.

Tabell 3.4. Sluttvoteringer over lovforslag under Bondevik II-regjeringen (Absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Antall enstemmige sluttvoteringer	88,0 % (66)	85,1 % (103)	78,3 % (72)	79,0 % (98)	82,3 % (339)
Antall delte sluttvoteringer	12,0 % (9)	14,9 % (18)	21,7 % (20)	21,0 % (26)	17,8 % (73)
Totalt antall Ot.prp	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

Hvis vi sammenligner tallene med tabell 3.2 viser det seg at andelen ”endringer med delt votering” (tabell 3.2) og andelen ”delt sluttvotering” (tabell 3.4) er ganske like, 15,3 prosent og 17,8 prosent. Muligens vil de representantene som stemmer mot endringer også stemme mot i sluttvoteringen. De to delte voteringstypene (votering om endringen og sluttvotering) behøver imidlertid ikke stamme fra samme Odelstingsproposisjon. I Ot.prp. nr. 48 (2002-2003) om lov om hundehold, gjennomførte Odelstinget en endring som Høyre og Kristelig Folkeparti stemte mot. Likevel stemte alle partier for sluttvoteringen. Dersom dette er en tendens blant lovforslagene kan det tyde på at endring som noen representanter er imot ikke er grunn nok til å stemme mot hele loven.

3.5 Lovforslagenes viktighet

Et sentralt spørsmål i studier av Odelstingsproposisjoner er de ulike lovforslagenes viktighet. Noen lovforslag er av større betydning enn andre og bør vurderes forskjellig i studier av maktforholdet mellom Storting og regjering. Lovsaker kan ha ganske ulik karakter, fra mindre justeringer av paragrafer i en eksisterende lov, til innføring av nye omfattende lover (Rasch kommer). Noen lovforslag kan også fremmes bare for å rette opp feil eller inkurier i tidligere gitte lover (Stordrange 1988:304). Andre igjen er nødvendige bare som en følge av vedtak i andre forbindelser. For eksempel er mange lovendringer hver høst en konsekvens av

budsjettvedtakene (Stordrange 1988:304). Fordi lovforslagene er forskjellig i omfang og viktighet kan det være interessant å gruppere lovene i ulike kategorier.

Lovforslagene kan kategoriseres etter ulike kriterier. De kan for eksempel oppdeles etter innhold som: skatte og avgiftslovgivning, utdanningslovgivning, lovforslag som skal beskytte minoritetsgrupper og miljøvernlovforslag. Det oppstår imidlertid problemer når vi skal dele opp lovforslagene i mest mulig fruktbare kategorier fordi uttømmende kategoriseringer vanskelig lar seg finne. Oppdelingen etter innhold innebærer svært mange forskjellige politikkområder og lovforslagene kan vanskelig plasseres i et begrenset antall kategorier. Vi kan også tenke oss andre mulige kategoriseringer av lovforslagene, for eksempel kan Odelstingsproposisjonene graderes etter antall ord i lovforslagenes tekst eller en skjønnsmessig vurdering av lovforslagenes viktighet.

Etter å ha delt opp lovforslagene i grupper kan deres viktighetsgrad avgjøres. Slik kan en studere forskjeller i Odelstingets endringer mellom gruppene og videre diskutere hva dette kan bety i maktforholdet mellom Storting og regjering. Hvis Odelstinget bare endrer lovforslag som ikke er viktige kan det tyde på at Stortinget har liten innflytelse i lovgivningsprosessen og omvendt.

Når vi skal kategorisere lovforslag etter viktighetsgrad oppstår metodiske problemer med å avgjøre hva viktighet innebærer, som hvem lovforslaget skal være viktig for og i hvilke sammenhenger loven er viktig. Vi kan for eksempel vanskelig avgjøre om et miljølovforslag er mer eller mindre viktig enn et utdanningslovforslag. Lover er viktige for ulike grupper i samfunnet eller ulike samfunnsområder og betydningen av lovene kan vanskelig bedømmes etter en generell skala.

3.5.1 Nye lovforslag eller endringsforslag

Jeg har valgt å gruppere lovforslagene i to grupper, nye lovforslag og endringsforslag. Jeg vil studere om det eksisterer forskjeller mellom disse to gruppene og diskutere hvorvidt dette skillet kan fortelle noe om lovforslagenes viktighet.

Regjeringen kan sette fram nye lovforslag, endre lovforslag eller oppheve det eksisterende lovverket. Endringsforslag og opphevelsesforslag slås sammen til en gruppe i min analyse som jeg kaller endringsforslag, da antallet opphevelsesforslag er

svært lavt. Tabell 3.5 viser Bondevik II-regjeringens lovforslag inndelt i de to gruppene, nye lovforslag og endringsforslag.

Tabell 3.5. Nye lovforslag og endringsforslag lagt fram av regjeringen Bondevik II (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Nye lovforslag	18,7 % (14)	18,2 % (22)	15,2 % (14)	28,2 % (35)	20,6 % (85)
Endringsforslag	81,3 % (61)	81,8 % (99)	84,8 % (78)	71,8 % (89)	79,4 % (327)
Totalt antall lovforslag	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

Tabell 3.5 viser at Bondevik II-regjeringen la fram langt flere endringsforslag (79,4 %) enn nye lovforslag (20,6 %). Videre ser vi variasjon mellom sesjonene, regjeringen la fram vesentlig flere nye lovforslag i den siste sesjonen enn i de første sesjonene.

I tabell 3.6 og 3.7 presenterer jeg hvor stor andel av de to gruppene som er endret av Odelstinget. Tabellene er inkludert i oppgaven fordi jeg ønsker å diskutere om skillet mellom endringsforslag og nye lovforslag kan benyttes som en todeling av lovforslagenes viktighet. Jeg vil diskutere den mulighet for at et nytt lovforslag kanskje kan ha større viktighet enn endringsforslagene.

Tabell 3.6. Andel nye lovforslag som er endret av Odelstinget, Bondevik II (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Uforandrede lovforslag	71,4 % (10)	50,0 % (11)	50,0 % (7)	60,0 % (21)	57,6 % (49)
Endrede lovforslag	28,6 % (4)	50,0 % (11)	50,0 % (7)	40,0 % (14)	45,8 % (36)
Nye lovforslag totalt	100 % (14)	100 % (22)	100 % (14)	100 % (35)	100 % (85)

Tabell 3.7. Andel endringer i endringsforslag, Bondevik II (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Uforandrede lovforslag	77,0 % (47)	80,8 % (80)	74,4 % (58)	75,3 % (67)	77,1 % (252)
Endrede lovforslag	23,0 % (14)	19,2 % (19)	25,6 % (20)	24,7 % (22)	22,9 % (75)
Endringsforslag totalt	100 % (61)	100 % (99)	100 % (78)	100 % (89)	100 % (327)

Tabell 3.6 og 3.7 viser klart flere endringer blant de nye lovforslagene (45,8 %) enn blant endringsforslagene (22,9 %). Hvis vi antar at nye lovforslag er viktigere enn endringsforslag tyder den store forskjellen på at Stortinget har innflytelse i lovgivningen fordi Odelstinget endrer viktige lovforslag. Nye lovforslag omfatter som regel en omfattende lovtekst på et nytt område eller omfattende revidering eller sammenslåing av eksisterende lover. Endringsforslagene er ofte kun forandring av noen få paragrafer og ledd i en lov. Vi skal imidlertid være forsiktige med å tolke skillet mellom endringsforslag og nye lovforslag som et mål på viktighet. Viktigheten til et lovforslag varierer antagelig innen gruppene. Noen nye lovforslag innebærer stor forandring for en gruppe eller et område, mens andre nye lovforslag kan for eksempel inneholde formaliseringer av uskrevne regler og har liten praktisk betydning. Grunnen til de store forskjellene kan også skyldes at de nye lovforslagene inneholder flere paragrafer enn endringsforslagene. Hvis det finnes flere paragrafer å endre vil det antagelig være større sannsynlighet for at Odelstinget endrer nye lovforslag uten at de er viktigere enn endringsforslagene av den grunn. Jeg har imidlertid valgt å inkludere skillet mellom nye lovforslag og endringsforslag da denne kategoriseringen både er uttømmende og enkel.

3.5.2 EU-saker og andre internasjonale avtaler

Jeg har også registrert de forslag som har sin bakgrunn i EØS-direktiver eller andre internasjonale avtaler, fordi disse lovforslagene står i en særstilling i forhold til andre

forslag. Norges forpliktelser med hensyn til EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler begrenser Stortingets og regjeringens suverene evne til å lage lover og styre landet. Norge har ofte ”plikt” til å rette seg etter EØS-direktiver ved at avgjørelser i Brussel må implementeres i de nasjonale institusjoner og ikke sjelden må det lovendringer til for å følge EØS-reglene. Selv om Norge har reservasjonsrett og i prinsippet ikke må rette seg etter EØS-direktivene har politikerne utbredt konsensus om at Norge skal følge avtalen med EU da bruken av reservasjonen kan få uønskede konsekvenser på lengre sikt. Tabell 3.8 viser andel lovforslag som er oppfølging av EU-direktiver eller av andre internasjonale avtaler som Norge er del av.

Tabell 3.8. Andel lovforslag med bakgrunn i EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler, Bondevik II (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Andelen forslag som er resultat av EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler	24 % (18)	18 % (22)	16 % (15)	25 % (31)	21 % (86)
Andelen forslag som ikke er resultat av EØS og andre internasjonale avtaler	76 % (57)	82 % (99)	84 % (77)	75 % (93)	80 % (326)
Samlet	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

Gjennomsnittlig er 21 prosent av lovforslagene resultat av EU-lovgivning eller andre internasjonale avtaler, noe som kan sies å være relativt høyt.

Det kan være interessant å se hvor mange lovforslag som endres hvis vi ekskluderer EU-saker og andre internasjonale avtaler. Vi kan forvente færre endringer blant de lovforslagene som framlegges som resultat av EU-direktiver og lignende, fordi Norge ofte retter seg etter direktivene uten at de kan endres i særlig grad. Ut fra dette kan vi forvente at en større andel av lovforslagene endres når vi ekskluderer forslag med bakgrunn i EU-lov. Tabell 3.9 og 3.10 viser andelen endringer i lovforslag separat for EU-saker/ internasjonale avtaler.

Tabell 3.9. Andel endring i Ot.prp. ekskludert lovforslag med bakgrunn i EU-saker/ internasjonale avtaler (absolutte tall i parentes).

Ot.prp. ekskludert lovforslag med bakgrunn i EUsaker / Internasjonale avtaler	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Uforandrede lovforslag	75,4 % (43)	75,8 % (75)	67,5 % (52)	69,9 % (65)	72,1 % (235)
Endrede lovforslag	24,6 % (14)	24,2 % (24)	32,5 % (25)	30,1 % (28)	27,9 % (91)
Samlet lovforslag	100 % (57)	100 % (99)	100 % (77)	100 % (93)	100 % (326)

Tabell 3.10. Andel endring i Ot.prp. for lovforslag med bakgrunn i EU-saker/ internasjonale avtaler (absolutte tall i parentes).

Ot.prp med bakgrunn i EU-saker/ internasjonale avtaler	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Ikke endrede lovforslag	77,8 % (14)	72,7 % (16)	86,7 % (13)	74,2 % (23)	76,7 % (66)
Endrede lovforslag	22,2 % (4)	27,3 % (6)	13,3 % (2)	25,8 % (8)	33,7 % (20)
Samlet lovforslag	100 % (18)	100 % (22)	100 % (15)	100 % (31)	100 % (86)

Tabellene viser, kanskje overraskende, at samlet for perioden 2001-2005 har Odelstinget endret flere lovforslag som har bakgrunn i EU-saker og internasjonale avtaler (33,7 %) enn andre lovforslag. Hvis jeg forutsetter oppdelingen i de to kategoriene som fruktbar tyder det på at opposisjonen i Stortinget er uenige med regjeringen eller internasjonal lovgivning i større grad enn andre lovforslag. Forskjellen i endring kan imidlertid også skyldes at saker med bakgrunn i EU-saker og internasjonale avtaler er svært ulike og at disse ikke utgjør en enhetlig gruppe. Internasjonale avtaler bærer antagelig mer preg av anbefalinger enn klare direktiver om et politikkområde. Forskjellen mellom gruppene er heller ikke veldig stor.

Hvis vi sammenligner tabell 3.9 med tabell 3.1 som inneholder andel endring i alle lovforslag viser tallene at endringsandelen ligger noe høyere når vi ekskluderer EU-direktiver og andre internasjonale avtaler, 27,9 prosent, mot 26,9 prosent endring når alle forslagene er inkludert. Sammenligningen av tabell 3.9 med 3.1 viser motsatt mønster av tabell 3.10. Når jeg ekskluderer antall lovforslag med bakgrunn i EU- eller internasjonale avtaler tydet tallene på at Stortinget må ”finne seg i” flere lovforslag som kommer fra internasjonalt og overnasjonalt nivå uten å kunne endre forslagene. Forskjellene er imidlertid små og er antagelig ikke statistisk signifikante. Ut fra antagelsene om ”take it or leave it” skulle en forvente at forskjellene var mer markante. For å få forventet resultat burde en kanskje studert nærmere og skilt bedre mellom hvilke lovforslag som skulle inkluderes blant EU-sakene og ikke. Noen saker fra EU kan være preget av klare direktiver, mens andre saker kan ha mer preg av anbefalinger slik at hver enkel stat kan tilpasse gjennomføringen etter lokale forhold. Andre internasjonale avtaler ble også inkludert, noe som kan bidra til liten forskjell i endringsandel. De nasjonale myndigheter får antagelig mer spillerom i utformingen av lovforslag som har bakgrunn i internasjonale avtaler fordi kravet i avtalene er ”løse” i formen. EU-direktivene og de internasjonale avtalene illustrerer hvor vanskelig det er å klassifisere ulike typer forslag i fruktbare grupperinger.

3.6 Problemer med å måle endring

Det foreliggende datamaterialet gir god indikasjon på endringsaktiviteten, men det er heller usikkert om en kan forstå maktforholdet mellom Storting og regjering ut fra dataene. En må stille spørsmål til hvorvidt en skal registrere endringer som gir vesentlig endring eller om også små endringer skal registreres. Hvis en inkluderer alle endringene vil dette kunne gi skjevhet i resultatene, da de små endringene kan føre til overdreven tolkning av Stortingets makt. Hvis en bare inkluderer store endringer må en avgjøre hva en stor endring skal måles i forhold til og hvor stor differanse som må til for å kunne kalles endring. Skal en studere differansen i endring mellom regjeringens forslag og Odelstingets vedtak eller skal en studere differansen mellom den tidligere loven og Odelstingets vedtak? Hvis en bestemmer seg for en av

differansene, i denne oppgaven endring mellom regjeringens forslag og Odelstingets vedtak, må en så avgjøre hvor stor eller hvor betydningsfull differansen i endring kan sies av være. Jeg vil illustrere problemet med å avgjøre endringenes betydning ved å presentere et eksempel fra Bondevik II-perioden.

I Ot.prp. nr. 56 (2002-2003) la regjeringen fram forslag til endring i folketryktdloven om forandring av støtte til foreldre som har barn på sykehus. Regjeringen foreslo utbetaling av pleiepenger tidligst fra åttende dag etter at barnet er innlagt. Flertallet i Odelstinget endret dette til å gjelde helt fra innleggelsen. Endringen ble vedtatt mot regjeringspartienes stemmer. De fleste vil antagelig klassifisere denne forandringen som endring. Imidlertid kan det være vanskelig å avgjøre lovforslagets viktighet. Utfallet kan oppfattes som svært viktig for de som har barn innlagt på sykehus. En kan imidlertid argumentere for at saken ikke er viktig i en større sammenheng, blant annet fordi den vil utgjøre liten forskjell i statsbudsjettsammenheng. Det er vanskelig å avgjøre om åtte dager mer støtte kan sies å innebære en stor eller liten endring. Hvor mange dager differanseforskjell skal til for å kalle det en stor endring og hvor mange er tilstrekkelig til en liten endring. Ovennevnte eksempel er registrert som ”endring” i mitt datamateriale. I analysen har jeg forsøkt å bøte på avgrensingsproblemet ved å måle endringer gjennom å registrere både store og små endringer uten å avgjøre deres betydning ytterligere.

Noen lovforslag er av en slik karakter at det kan være vanskelig å avgjøre om det i det hele tatt kan sies å eksistere endring i forhold til regjeringens forslag. Neste eksempel har til hensikt å vise at endringer kan være uklare.

I Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) la regjeringen fram forslag om ny skogbruklov. Komiteen la til noen ord i forslagetets formålsparagraf: loven skal bidra til ”aktiv lokal og nasjonal” verdiskaping⁶. Hvorvidt dette er endring eller bare språklig korreksjon kan diskuteres. I datamaterialet er den registrert som endring, men det er flere slike tvilstilfeller som kan svekke dataenes validitet og reliabilitet. Jeg har imidlertid forsøkt

⁶ § 1 *Formålet med lova*

Denne lova har til formål å fremme ei berekraftig forvaltning av skogressursane i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiane i skogen.

å studere forklaringer i komiteenes merknader og debatten i Odelstinget som kan bidra til å bestemme om vi har å gjøre med en språklig eller reell endring.

3.7 Symbolpolitikk eller reell makt? Hvordan kan Odelstingets endringer være av betydning?

Da jeg skal drøfte maktforholdet mellom Storting og regjering er det viktig å gi svar på om Odelstingets endringer betyr at Stortinget har innflytelse i lovgivningen. Hvis Odelstingets endringer har liten betydning, kan det tyde på at Stortinget har liten innflytelse. Med forbehold om endringsdataenes begrensninger vil jeg argumentere for at de endringer som jeg har registrert kan betraktes som betydningsfulle substansielle endringer. Noen av lovendringene i datamaterialet kan virke som svært små endringer uten betydning. Imidlertid debatterer Odelstinget høyløst om en del endringer, noe som kan bidra til å klargjøre de motstridende standpunkter og uenigheten om forslagene. Selv om endringene kan virke små og ubetydelige er det i lovtekster slik at små justeringer kan innebære viktige endringer. For eksempel kan endring fra ”kan” til ”bør” utgjøre ganske store forskjeller av lovens betydning. Det faktum at Stortinget foretar endringer kan altså bety at de har innflytelse i lovgivningsprosessen.

Debattene i Odelstinget om lovforslagene kan til tider komme opp i sterke innspill og debatt om proposisjonene. På den ene siden kan vi tolke dette som et tegn på at Stortingets behandling og eventuelle endringer av forslagene har betydning for lovforslagene. På den andre siden kan en hevde at debatten oppstår som resultat av symbolpolitikk (Rasch 1993) og strategisk uenighet hvor partene av ulike grunner ønsker debatten og uenigheten. Rasch studerer statsbudsjettet i Stortinget og påpeker at dramatikken i de sterkt følelsesladde innspill og utbrudd antagelig ville vært mindre påfallende om alt egentlig besto i symbolpolitikk og strid om ord (Rasch 1993:131). Mot dette argumentet kan enkelte imidlertid hevde at dramatikken uansett utspilles som et strategisk spill for galleriet, hvor målet er å sanke stemmer heller enn å påvirke lovforslagene.

En av de viktigste innvendingene mot å bruke endring av lovforslag som mål på Stortingets innflytelse er at regjeringen forhandler med opposisjonen før lovforslagene

fremmes (Nordby 2000, Rasch kommer). For å kunne danne seg en større helhetlig forståelse av Stortingets innflytelse i lovgivningen bør en studere det som skjer før lovforslagene framlegges. I kapittel 4 vil jeg diskutere signaler som Stortinget kan sende før et lovforslag er utformet og hvorvidt regjeringen tilpasser seg signalene.

3.8 Koalisjonsregjering

Det faktum at Bondevik II-regjeringen var en koalisjonsregjering kan påvirke endringsandelen i Odelstinget. Regjeringer bestående av flere partier har mindre ”manøvreringsrom”, i den forstand at handlingsvalgene forutsetter enighet mellom beslutningstakere i flere partier (Rasch kommer). Hvis regjeringen er uenig innad blir forslagene antagelig utformet på en ”moderat” og ”ukontroversiell” måte som alle partiene i koalisjonen kan enes om. Det blir også lettere for opposisjonspartiene å godta forslagene, noe som fører til færre endringer. En undersøkelse av tidligere endringsaktivitet gir støtte til antagelsen om at Odelstinget endrer færre forslag under koalisjonsregjeringer enn under ettpartiregjeringer (Rasch kommer). Dette betyr at vi må være forsiktige med å generalisere resultatene fra Bondevik II-regjeringen til ettpartiregjeringer.

3.9 Sammendrag

Jeg har i dette kapitlet gjort rede for Odelstingets endringsaktivitet under Bondevik II-regjeringen. Funnene viste at Odelstinget endrer en del lovforslag, gjennomsnittlig 26,9 prosent. Endringsaktiviteten øker etter hvert som det nærmer seg valg. Jeg har diskutert problemene med å registrere endringer og ulike empiriske utfordringer som oppstår når en vil kategorisere lovforslag etter viktighet. Funnene har vist at Odelstinget endrer langt flere nye lovforslag enn endringsforslag. Hvis vi antar at nye lovforslag har større viktighet enn endringsforslag kan funnene tolkes som tegn på at Odelstinget endrer viktige lovforslag. Lovforslagenes viktighet har betydning når vi skal tolke endringsaktivitet som mål på Stortingets makt.

4. Signaler fra Stortinget – antesiperte reaksjoner

4.1 Innledning

Dette kapitlet har til hensikt å gi en presentasjon av empiriske data om signaler fra Storting til regjering. De empiriske målene vil danne grunnlag for en diskusjon om signaler mellom Storting og regjering.

Den formelle beslutningsprosessen forutsetter at regjeringen er initiativtaker og utreder til lovforslagene. Når departementet har utredet saken og utarbeidet et forslag sender regjeringen forslaget til Stortinget. Jeg har imidlertid framsatt en hypotese på bakgrunn av eksisterende forskning i kapittel 2 om at Stortinget i noen tilfeller handler først, ved å sende signaler som regjeringen antesiperer. I begynnelsen av kapitlet diskuterer jeg forholdet mellom antesiperte reaksjoner og Stortingets signaler. Jeg vil deretter redegjøre for min operasjonalisering av signaler og denne operasjonaliseringens begrensninger. Videre presenteres de kvantitative signaldataene og noen eksempler fra lovforslagene. Til slutt diskuterer jeg hvordan signalene kan ha betydning i en maktdiskusjon av Stortingets innflytelse i lovgivningen.

4.2 Hvordan måle antesiperte reaksjoner?

I litteraturen, som omhandler maktforholdet mellom Storting og regjering, har forskere antydnet at regjeringen tilpasser seg Stortingets signaler i utarbeidelsen av

lovforslagene. Få forskere har imidlertid studert signaler og antesiperte reaksjoner empirisk. Dette kan skyldes at signalene er utydelige og skjulte og dermed vanskelige å observere. Hvorvidt regjeringen tar hensyn til Stortingets signaler i utarbeidelsen av lovforslag (her antesiperte reaksjoner) vil jeg måle indirekte gjennom de signalene Stortinget gir regjeringen. Disse signalene kan observeres ved å studere de utformede Odelstingsproposisjonene. Observasjonene må jeg imidlertid foreta etter at signalene er sendt og lovforslaget er utformet. Dette kapitlet omhandler og presenterer empiri om Stortingets signaler til regjeringen i lovsaker for perioden 2001-2005.

Signaler og antesiperte reaksjoner kan ha betydning for maktforholdet mellom regjering og Storting på minst to ulike måter. For det første kan signaler antagelig gi et bedre og mer helhetlig bilde av maktforholdet, enn om en bare skulle bruke endring av Odelstingsproposisjoner som indikator. I kapittel 2 så vi at endringsaktivitet har blitt brukt som indikator på maktforholdet mellom Storting og regjering. Antesiperte reaksjoner fører imidlertid til at endringsaktiviteten kan tolkes som Stortingets allmakt så vel som dets avmakt. For det andre kan signalene i seg selv uttrykke makt. Jeg har i denne oppgaven definert makt som gjennomslag for ens preferanser. Hvis Stortingets synspunkter antesiperes av regjeringen og dermed inngår i utformingen av lovforslagene, får Stortinget gjennomslag for sine preferanser.

Min operasjonalisering av Stortingets signaler som jeg vil redegjøre for i neste avsnitt kaller jeg "tidligere Stortingsbehandling". En slik innsamling og analyse har ikke blitt gjennomført tidligere.

4.3 Signalkriterier. Operasjonalisering: "Tidligere Stortingsbehandling"

Operasjonaliseringen av signaler bygger på departementenes beskrivelser i Odelstingsproposisjonene, spesielt der de beskriver bakgrunnen for forslagene. Ett eller flere av kapitlene i Odelstingsproposisjonene heter som regel "Bakgrunnen for lovforslaget", "Innledning" eller "Innholdet i proposisjonen". I disse kapitlene beskriver regjeringen som oftest historikk om hva som er gjort og behandlet i saken tidligere. Ut fra dette vil jeg registrere hvorvidt sakene er behandlet i Stortinget

tidligere eller ikke. Variabelen registrerer jeg dikotomt i kategoriene ”tidligere Stortingsbehandlet”, ja (signal) eller nei (ikke signal). Tanken er at hvis det har forekommet en tidligere Stortingsbehandling av lovforslagene så har sannsynligvis Stortinget uttrykt synspunkter og informasjon som kan fungere som signaler til regjeringen. Regjeringen kan deretter tilpasse lovforslaget slik at det gjenspeiler Stortingets synspunkter. For å illustrere innsamlingsarbeidet og resonnementet om den tidligere Stortingsbehandlingens forhold til signaler og antesiperte reaksjoner vil jeg presentere noen eksempler.

Departementet kan skrive følgende i Odelstingsproposisjonen:

”forslagene i proposisjonen er ledd i oppfølgingen av Sem-erklæringen, der det fremgår at samarbeidsregjeringen vil fremme tiltak for å motvirke...” Ot.prp. nr. 58 (2001-2002).

Forslaget er en oppfølging av Sem-erklæringen og hvis dette er eneste bakgrunn, registrerer jeg saken som ”ikke tidligere Stortingsbehandlet”, da Stortinget tilsynelatende ikke har signalisert hvordan det ønsker saken. I andre proposisjoner kan det stå beskrevet at proposisjonen er en oppfølging av ett eller flere av Stortingets anmodningsvedtak, for eksempel Ot. prp. nr. 72 (2001-2002):

”Lovframlegget frå departementet er eit svar på vedtaket i Stortinget 18. mai 2000 (oppmodningsvedtak nr. 335)”.

Her definerer jeg saken som ”tidligere Stortingsbehandlet” fordi Stortinget har framlagt synspunkter om saken i en tidligere Stortingsbehandling. Synspunktene kan fungere som signaler til regjeringen.

”Tidligere Stortingsbehandling” er delt inn i ulike kategorier om hva slags type Stortingsbehandling som ligger til grunn for lovforslaget. De ulike kategoriene er Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner, anmodningsvedtak, dokument-8-forslag eller tidligere lovsaker. Jeg har også registrert om lovforslaget har bakgrunn i en utredning, internasjonal avtale eller et EU-direktiv, men disse er ikke definert som ”tidligere Stortingsbehandling”.

4.4 Tidligere Stortingsbehandling

I avsnittene nedenfor gjør jeg rede for de ulike kategoriene og diskuterer hvorfor de kan benyttes i studier av signaler og antesiperte reaksjoner. Stortinget behandler saker på grunnlag av flere dokumenttyper og lovforslagene kan ha bakgrunn i en eller flere av de kategorier jeg har definert som ”tidligere Stortingsbehandling”.

4.4.1 Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner

Stortingsmeldinger er informasjon til Stortinget om virksomhet i staten eller planer regjeringen tenker å sette i verk. De defineres som ”tidligere Stortingsbehandling” fordi debatten rundt Stortingsmeldingen ofte kan være viktig med hensyn til lovutviklingen på området. Regjeringen setter antagelig fram noen Stortingsmeldinger for å prøve ut standpunkter og forsøke å få oppslutning om dem. Stortinget tilfører som regel også noe nytt i debatten og kan muligens endre retning på det regjeringen hadde tenkt.

Stortingsproposisjoner er forslag til vedtak fra regjeringen som Stortinget skal ta stilling til. Dette inkluderer alminnelige saker, statsbudsjettet og trontalen. Stortingets behandling av Stortingsproposisjoner kan i likhet med Stortingsmeldinger føre til at Stortinget signaliserer sine synspunkter til regjeringen.

4.4.2 Instruksjonsrett og anmodningsvedtak

Sejersted (2003:285) definerer Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet som ”dets kompetanse til å vedta rettslig bindende pålegg til regjeringen om hvordan den skal utøve sin myndighet”. Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet er en konstitusjonell sedvanerett og deler av denne er nedfelt i Grunnloven, litt avhengig av hva slags type instruksjon det er tale om (Sejersted 2003).

Anmodningsvedtak er en av flere typer vedtak i Stortinget og begynner slik: ”Stortinget ber regjeringen...” (Sejersted 2003:286). Anmodningsvedtak er i dag den mest brukte formen for instruks og antallet har økt spesielt fra 1990-tallet (Sejersted 2003:286). Deler av anmodningene er sannsynligvis av liten betydning i samspillet mellom regjering og Storting, men noen kan antagelig gi klare signaler til regjeringen

om at en sak eller lov ønskes fremmet eller hvilken retning sakene skal ta. Regjeringen har da et klart signal fra Stortinget som ikke nødvendigvis trenger å tolkes, fordi det er klare anmodninger om hva Stortinget mener og ønsker. Den økte bruken av instruksjoner de siste årene, kan ha ført til at regjeringen klart vet hvor Stortinget står i sakene. Imidlertid er det nok flere saker der Stortinget kommer med mer uklare og flertydige signaler. Vi kan framsette forventninger om regjeringens tilpasning og Odelstingets endring av lovforslag. Jo klarere og tydeligere signalene fra Stortinget er, jo mindre sannsynlig er det antagelig at Odelstingsproposisjonene endres fordi regjeringen da har større mulighet til å tilpasse seg flertallet.

4.4.3 Dokument-8-forslag

Dokument-8-forslag er private forslag som Stortingsrepresentanter selv kan fremme i Stortinget. Odelstingsrepresentanter kan i tillegg fremme private lovforslag. Forslagene kan bidra som signaler fra Stortinget til regjeringen. De fleste av forslagene er kanskje oftest markeringer av en representants eller et partis politikk og stemmes ned i Stortinget (Nordby 2000:241). De kan imidlertid likevel fungere som signaler til regjeringen da de viser hvor Stortingsrepresentanter står i sakene og kan fungere som agendasettere for saker som ellers får lite oppmerksomhet.

På 1800-tallet ble forslagsretten benyttet hyppigere enn utover på 1900-tallet (Rasch kommer). Noe av grunnen til dette kan skyldes at det stilles høyere krav til utredningen av forslagene og at bare regjeringen og departementene har tilstrekkelige ressurser og ekspertise til å sikre en lovforberedelse av høy kvalitet. Dette viser seg også når folkevalgte blir spurt om hva som legger begrensninger på deres arbeid. Mange av representantene peker på følelse av liten utredningskapasitet (Rasch kommer). I tillegg er vedtaksraten for de private lovforslagene svært lav (Pettersen 1997:60). De private lovforslagene kan gi assosiasjoner til tesen om symbolpolitikk og politisk teater med definisjonen ”lansering av forslag det ikke kan være meningen å gjennomføre” (Brox 1993:22). Private lovforslag kan imidlertid bidra som effektiv signalbruk til regjeringen. ”Loven om de antesiperte reaksjoner kan gi en forventning om at framlegging og vedtak, med initiativ fra folkevalgte, har betydning for regjeringens forslag” (Pettersen 1997:60).

4.4.4 Lovforslag

En Odelstingsproposisjon som behandles i Stortinget kan ha betydning for senere lovgivning på samme eller lignende område. Under behandlingen av lovforslag i Odelstinget kan de folkevalgte også uttrykke synspunkter om regjeringens framtidige lovforslag. Et eksempel på dette finner vi i behandlingen av penge- og lotteriloven, Ot.prp. nr. 44 (2002-2003). I ”bakgrunnen for lovforslaget” påpeker departementet at Stortinget har uttalt seg om loven i en annen Odelstingsbehandling. Komiteen understreker i innstillingen til Ot.prp. nr. 49 (1999-2000)⁷:

«... at Regjeringa kjem attende til Stortinget på ein egna måte om fordelinga av spelemarknaden mellom private og statlege spel og eventuelle lovendringar i samband med dette.»

Komiteen uttrykker at den ønsker at regjeringen setter fram forslag og eventuelle lovendringer i penge- og lotteriloven under behandlingen av en annen lovsak. Dette betyr at Stortinget kan sende signaler til regjeringen ved behandlingen av en (annen) lovsak.

4.5 Operasjonaliseringens begrensninger

Det er viktig å diskutere hvilke problemer og begrensninger som oppstår når en skal bruke tidligere Stortingsbehandling som mål på signaler og antesiperte reaksjoner.

For det første er det viktig å skille mellom Stortingets signaler og regjeringens antesipering av signalene. Stortinget kan sende en rekke signaler til regjeringen, men regjeringen må ikke ta hensyn til disse i utarbeidelsen av lovforslagene. En viktig forutsetning i undersøkelsen av Stortingets signaler er dermed at regjeringen tilpasser seg disse. I kapittel 5 vil jeg diskutere årsaker til at regjeringen vil velge å antesipere eller ikke.

For det andre kan jeg vanskelig vite om regjeringen har andre preferanser om lovforslagene enn Stortinget. For eksempel står det i Ot.prp. nr. 52 (2001-2002) at Stortinget har behandlet lovforslaget tidligere i en Stortingsmelding, samtidig som

⁷ Innst.O. nr. 12 (2000.2001)

regjeringen klart uttrykker at ”flertallet i Stortinget støtter departementets linje”. I noen tilfeller er det nærmest umulig å avgjøre hva som har vært avgjørende eller viktigst når regjeringen framsetter lovforslag. Det er også vanskelig å skille de sakene hvor regjering og Storting har samme preferanser og saker hvor preferansene er ulike. I en del proposisjoner vil regjering og Storting naturlig nok ha samme synspunkter. Enigheten om sakene fører til at både regjering og Storting får gjennomslag for det de ønsker.

For det tredje foreligger det uklarhet i hva et signal kan sies å innebære. Signaler kan innebære alt fra klare anmodninger fra Stortingsflertallet til uklare kommentarer i korridorene på Stortinget. Jeg vil bare undersøke de eksplisitte signalene som kommer som følge av en tidligere Stortingsbehandling. Dette vil begrense mulighetene for å tolke dataene som signaler og antesiperte reaksjoner i maktforholdet mellom regjering og Storting. I tillegg kan det hende at regjeringen forsøker å foregripe synspunkter uten at Stortinget har sendt signal om saken. Min operasjonalisering vil ikke fange opp denne formen for antesiperte reaksjoner.

For det fjerde forekommer det uklarhet om hvilke kategorier signalene skal tilhøre. Kategoriseringen av dataene er basert på min skjønnsmessige vurdering av dokumentene. I noen tilfeller har jeg vært i tvil om Stortinget har behandlet saken tidligere. For eksempel har det forekommet tilfeller der bare deler av en proposisjon har bakgrunn fra tidligere Stortingsbehandling, noe som gjør det vanskelig å plassere forslagene inn i kvantitative kategorier. Hvis tvilstilfellene forekommer ofte kan dette bidra til skjevhet i datamaterialet og dataene kan bli mindre pålitelige. Videre har det i noen tilfeller vært vanskelig å avgjøre om Stortinget har gitt regjeringen signal om samme sak tidligere eller bare en lignende sak. I bakgrunnen for Ot.prp. nr. 89 (2004-2005), ”om lov om sammensetningen av Domstoladministrasjonenes styre”, står det for eksempel at forslaget:

”må ses på bakgrunn av Stortingets beslutning om at administrasjonen av jordskifterettene skal flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstolsadministrasjonen, jf. Besl.O. nr. 42 (2003-2004)...”.

Eksemplet viser at det er usikkert om Stortinget har sendt regjeringen et signal om den aktuelle loven eller ikke. På den ene siden ser det ut til at Stortinget har gitt

regjeringen signaler gjennom den tidligere vedtatte lovsaken. På den andre siden omhandlet den tidligere loven et noe annet område og behøver ikke å ha fungert som et signal om det aktuelle forholdet. Eksemplet viser også at det er vanskelig å avgjøre om regjeringen har hatt de samme synspunkter som Stortinget i saken. Usikkerheten kan både resultere i underrapportering og overrapportering av signaler.

Av og til kan det også foreligge flere faktorer bak regjeringens lovforslag. For eksempel har Ot.prp. nr. 48 (2001-2002) om forslag til utlendingsloven både en Stortingsmelding og et anmodningsvedtak som bakgrunn. Disse kan ha fungert som signaler til regjeringen og dermed vært medvirkende årsak til lovframlegge.

Departementet påpeker i proposisjonen:

”Forslaget er en oppfølging av stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 17 (2000-2001) og anmodningsvedtak 355 datert 23. april 2001, der Stortinget ba Regjeringen om å foreta en gjennomgang av regelverket for å beskytte...”.

Det er altså grunn til å tro at regjeringen har fulgt opp signalene som Stortinget har sendt.

Antagelig vil ikke alle signaler som Stortinget sender stå i en Odelstingsproposisjon. Dette kan blant annet skyldes at regjeringen ikke ønsker å trekke fram at den har fulgt Stortinget, men vil framlegge saken som regjeringens egen politikk. Signalene kan også ta form som uformelle kontakter mellom regjering og folkevalgte som ikke kan observeres i et studium av dokumenter. En del signaler vil foregå gjennom andre kanaler og være en prosess som tar mer form av å være dialog og forhandlinger enn signaler.

Operasjonaliseringen begrenses videre av at Stortinget sender signaler som regjeringen antagelig ikke omsetter til konkrete lovforslag. Registrering av Stortingsmeldinger som indikator på signaler er spesielt problematisk i denne sammenheng. Regjeringen vil antagelig ikke ta hensyn til alle synspunkter (signaler) som kommer fram i behandlingen av Stortingsmeldinger. Dette kan føre til overrepresentasjon i registreringen av signaler.

Tidsperioden, ved å kun studere Bondevik II-regjeringen, vil legge begrensinger på tolkningen av resultatene. For å få mer presis kunnskap om antesiperte reaksjoner og signaler bør en undersøke flere regjeringer. Initiativ som fører til regjeringens

lovforslag kan variere fra år til år og regjering til regjering, avhengig av blant annet politisk situasjon. Dette kan begrense slutninger om tendensene over lang tid og mulighet for generaliseringer.

De nevnte begrensningene vil problematisere analysen og gjøre det vanskelig å tolke resultatene. Jeg vil likevel argumentere for at det kan være fruktbart å studere signaler empirisk, blant annet fordi studier kan bidra til utvikling av nye problemstillinger på et lite studert felt. Odelstingsproposisjonene, som jeg studerer, kan gi en pekepinn på om Stortinget faktisk sender ulike "signaler", som regjeringen tar hensyn til i lovutarbeidelsen. Under tolkningen av dataene må en imidlertid huske at undersøkelsen bygger på antagelsen om at regjeringen tilpasser seg signalene.

4.6 Ettersporing av signaler

Vi kan stille spørsmål til muligheten for å etterspore signaler fra Stortinget til regjeringen. Undersøkelser av signaler vil som regel skje i etterhånd, og ettersporingen kan være vanskelig å studere.

Jeg vil trekke et skille mellom ulike typer prosesser som kan skje før lovforslaget legges fram. Den ene typen, som jeg vil kalle "implisitte forhandlinger", innebærer signaler fra Storting til regjering i form av dokumenter og signaler, slik som anmodningsvedtak og private lovforslag. Den andre typen vil jeg kalle "virkelige forhandlinger". Her inngår eksplisitte forhandlinger og dialog mellom regjering og opposisjon som foregår bak lukkede dører. Det er vanskelig å skille klart mellom de to prosessene. De lukkede forhandlingene kan ha form som harde forhandlinger og tautrekking. I de mer "implisitte" forhandlingene med signaler og tilpasning vil partene sannsynligvis lande på et ganske likt resultat som hvis virkelige forhandlinger hadde funnet sted. Få empiriske studier kan støtte eller svekke denne påstanden, og vi kan argumentere både for og mot.

På den ene siden framstår implisitte forhandlinger svært forskjellig fra forhandlinger gjennom direkte dialog og tautrekking. Virkelige forhandlinger er preget av dynamikk, der en må gi og ta. I implisitte forhandlinger har ikke partene mulighet til å benytte den samme dynamikken. I tillegg kan forhandlinger med signaler og

tilpasninger virke mindre alvorlige, fordi forhandlingspartene ikke har lange, høylytte diskusjoner med hverandre. Da de implisitte forhandlingene ikke kan ses eller høres er det lettere å tro at de ikke har særlig betydning for utarbeidelsen av forslagene.

Regjeringen kan også ha vanskeligheter med å tolke de ulike signalene fordi de kan være skjulte og utydelige.

På den andre siden kan imidlertid implisitte forhandlinger ha preg av at partene har minst like sterke forhandlingskort som i virkelige forhandlinger. Forutsatt at partene i noen grad har kunnskap om den andres ståsted må begge parter innse at de må samarbeide gjennom kompromisser for å finne en løsning. Vissheten eller uvissheten om hvor den andre parten står kan altså bidra til at implisitte forhandlinger fører til samme forhandlingsresultat som hvis virkelige forhandlinger hadde blitt gjennomført. Derfor kan studier av ”implisitte” forhandlinger, som jeg forsøker å undersøke, ha betydning for forståelsen av maktforholdet i lovgivningsprosessen.

En tredje mulighet er at regjeringen foregriper Stortingets synspunkter og tilpasser lovforslagene til disse uten at de folkevalgte har sendt regjeringen direkte signaler om sakene. Likevel vil regjeringen antagelig ha noe kunnskap om Stortingets synspunkter gjennom partienes partiprogrammer, uttalelser i media eller gjennom andre fora. Dette betyr at det antagelig finnes flere former for signaler i tillegg til de eksplisitte signalene jeg undersøker i denne oppgaven. Operasjonaliseringen ”tidligere Stortingsbehandling” vil derfor ikke inkludere alle former for antesiperte reaksjoner.

4.7 Tidligere Stortingsbehandling - en prosess i tre deler

Flere av kategoriene ”tidligere Stortingsbehandling” som jeg har redegjort for over kan deles i tre underkategorier, avhengig av hvor i prosessen dokumentet befinner seg. Jeg vil etter å ha presentert de ulike underkategoriene redegjøre for hvorfor jeg ikke har delt inn lovforslagene slik. Underkategoriene gjelder de fire formene Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner, dokument-8-forslag og tidligere lovsaker og består av:

1. Teksten, dokumentene er en tekst i seg selv
2. Innstillinger, komiteen kan sende signaler i innstillingen om en sak.

3. Uttrykte synspunkter i plenum, Stortingsrepresentanter kan uttrykke synspunkter i plenumsdebatten av dokumentene.

Dette betyr at jeg kunne tredoblet antall kategorier tidligere Stortingsbehandling (forslaget, komitébehandlingen, plenumsdebatten). Jeg har imidlertid ikke registrert underkategoriene, da datamaterialet ville blitt svært komplekst. Det ville blitt vanskelig å tolke et materialet med svært mange verdier, og få enheter i hver.

Enkelte vil innvende mot å ta med selve dokumentet som proposisjonene og meldingene utgjør, i ”tidligere Stortingsbehandling” (signal) fordi disse kommer fra regjeringen og er ikke signaler fra Stortinget. Likevel mener jeg alle underkategoriene bør inkluderes fordi meldinger, proposisjoner og forslag er ledd i en beslutningsprosess der litt av poenget er å få avklart hva Stortinget mener om saken ved å drøfte og diskutere saken i Stortinget. Framlagte meldinger eller proposisjoner kan også føre til at representantene uttaler seg i media eller lignende, noe som kan fungere som mer eller mindre klare signaler til regjeringen. Hvis Stortinget har behandlet en melding eller en proposisjon har de sannsynligvis kommet med uttaleleser om saken selv om dette ikke står skrevet i Odelstingsproposisjonen. I tillegg ville det bli svært vanskelig å skille mellom underkategoriene under innsamlingen.

4.8 Tidligere Stortingsbehandling 2001-2005 – Stortinget som delaktig initiativtaker

Jeg vil i dette avsnittet presentere data som viser tidligere Stortingsbehandling i lovforslagene 2001-2005. Tabell 4.1 viser andel ”tidligere Stortingsbehandling” i de fire sesjonene. I nesten halvparten av alle lovforslagene som ble behandlet i Odelstinget i perioden 2001-2005 har det foreligget en tidligere Stortingsbehandling av saken.

Tabell 4.1. Andel lovforslag som er behandlet/ ikke behandlet i Stortinget tidligere, Bondevik II. (absolutte tall i parentes).

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Lovforslag som ikke er behandlet i Stortinget tidligere	52,0 % (39)	52,1 % (63)	49,0 % (45)	55,6 % (69)	52,4 % (216)
Lovforslag som har hatt en tidligere behandling i Stortinget	48,0 % (36)	47,9 % (58)	51,1 % (47)	44,4 % (55)	47,6 % (196)
Totalt antall Odelstingsproposisjoner	100 % (75)	100 % (121)	100 % (92)	100 % (124)	100 % (412)

I tabell 4.1 kan vi observere forskjeller i lovforslagenes Stortingsbehandling mellom sesjonene, spesielt den siste sesjonen har færre tidligere behandlede lovforslag. Forskjellene er imidlertid ganske små og indikerer at Stortinget antagelig sender lovforslag som kan påvirke regjeringens lovforslag i alle deler av en Stortingsperiode. Tallene kan tyde på at Stortinget har hatt mulighet til å danne seg oppfatninger om lovforslagene før de er ferdige utarbeidet. Regjeringen har store muligheter til å fange opp de folkevalgtes synspunkter og eventuelt tilpasse lovforslagene slik at de sannsynligvis oppnår flertall i Stortinget.

I kapittel 3 skilte jeg mellom endringsforslag og nye lovforslag og jeg diskuterte hvorvidt dette skillet kunne betraktes som et mål på lovforslagenes viktighet. Oppdelingen i endringsforslag og nye lovforslag valgte jeg å se nærmere på fordi indikatoren var både enkel og uttømmende. I tabell 4.2 har jeg skilt mellom endringsforslag og nye lovforslag i forhold til dataene om tidligere Stortingsbehandling. Tabellen viser noe større andel tidligere Stortingsbehandling blant endringsforslagene enn blant de nye lovforslagene. Jeg har tidligere i oppgaven diskutert vanskelighetene med å finne indikatorer på lovforslagenes viktighet og har stilt spørsmål om hvorvidt nye lovforslag er viktigere enn endringsforslag.

Tabell 4.2. Lovforslag som er behandlet i Stortinget tidligere separat for nye lovforslag og endringsforslag, totalt for perioden 2001-2005. (absolutte tall i parentes).

	Antall Ot.prp. (Endringsforslag)	Antall Ot.prp. (Nye lovforslag)	Samlet alle lovforslag
Lovforslag som <u>ikke</u> er behandlet i Stortinget tidligere	50,5 % (165)	60,0 % (51)	52,4 % (216)
Lovforslag som er behandlet i Stortinget tidligere	49,5 % (162)	40,0 % (34)	47,6 % (196)
Samlet	100 % (327)	100 % (85)	100 % (412)

Hvis jeg antar at kategoriseringen kan tolkes som en indikator på viktighet kan tallene i tabell 4.2 tyde på at Stortinget sender signaler til regjeringen i mindre viktige saker. Effekten av variabelen ”endringsforslag/nye lovforslag” er imidlertid ganske lav, 9,5 prosentpoeng ($60,0 - 50,5 = 9,5$) og forskjellen er trolig ikke signifikant.

Utredninger, som regjeringen oppnevner, viser motsatt mønster av tabell 4.2. Andelen utredninger blant de nye lovforslagene er større (24,7 prosent), enn andel utredninger blant endringsforslagene (12,8 prosent). Det ligger altså oftere en utredning til grunn for nye lovsaker i forhold til endringsforslag. Dette kan ha sin årsak i at det er større grunn til å grundig utrede behovet for lovgivning på nye lovgivningsområder, hvordan loven eventuelt bør utformes og hva den bør inneholde. Hvis vi inkluderer utredninger i tabell 4.2 forsvinner en del av forskjellen mellom nye lovforslag og endringsforslag.

Tabell 4.3 nedenfor viser de ulike typene tidligere Stortingsbehandlings andel av totalt antall lovforslag under Bondevik II-perioden. Alle radene vil ikke kunne summeres til 100 fordi tabellen ikke er gjensidig utelukkende, noe som betyr at noen av proposisjonene inneholder flere signaler fra Stortinget. Noen proposisjoner kan for eksempel både ha bakgrunn i et anmodningsvedtak og en Stortingsmelding. Tabellen er heller ikke uttømmende, noen lovforslag kan ha hatt bakgrunn fra andre hold og aktører, i tillegg til de som finnes i tabellen.

Tabell 4.3. Tidligere behandling av lovforslag som er fremmet i Odelstinget, fordelt på ulike kategorier. Tabellen gjelder altså hvor stor andel av totalt antall lovforslag som er behandlet i Odelstinget, Bondevik II. Tabellen er ikke uttømmende og gjensidig utelukkende, og radene summerer seg ikke til 100 prosent totalt fordi tabellen bare inneholder lovforslag som har hatt en tidligere Stortingsbehandling. (absolutte tall i parentes).

Former for tidligere Stortingsbehandling	Sesjon	Sesjon	Sesjon	Sesjon	Samlet
	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2001-05
1. Stortingsmelding	24,0 % (18)	26,4 % (32)	19,6 % (18)	20,2 % (25)	22,6 % (93)
2. Stortingsproposisjon	26,7 % (20)	15,7 % (19)	21,7 % (20)	12,9 % (16)	18,2 % (75)
3. Anmodningsvedtak	10,7 % (8)	14,0 % (17)	12,0 % (11)	13,7 % (17)	12,9 % (53)
4. Dokument-8-forslag	2,7 % (2)	4,1 % (5)	4,3 % (4)	0,8 % (1)	2,9 % (12)
5. Odelstingsproposisjon	9,3 % (7)	5,0 % (6)	4,3 % (4)	5,6 % (7)	5,8 % (24)
Antall ganger tidligere behandling 1-5 er nevnt	55	79	57	66	257
Totalt antall lovforslag	75	121	92	124	412

Det er viktig å være oppmerksom på at prosentene i tabellen er regnet i forhold til totalt antall framlagte Odelstingsproposisjoner. For eksempel når det står at 22,6 prosent av lovforslagene har en tidligere bakgrunn i en Stortingsmelding, innebærer det at 77,4 prosent av lovforslagene ikke har bakgrunn i en Stortingsmelding. Dette betyr at tabellen egentlig er tredimensjonal og består av fem separate tabeller med to rader hvor den ene inneholder lovforslag som ikke har bakgrunn i for eksempel Stortingsmeldinger og den andre raden inneholder lovforslag som har bakgrunn i

Stortingsmeldinger. Tabellen er ikke gjensidig utelukkende, slik at enkelte lovforslag er behandlet på flere måter tidligere.

I likhet med Stortingsmeldinger er andelen lovforslag som har bakgrunn i en Stortingsproposisjon ganske høy i alle sesjonene. Tabell 4.3 viser imidlertid at andelen Stortingsproposisjoner varierer mye mellom sesjonene. I den første sesjonen har hele 26,7 prosent lovforslag bakgrunn i en Stortingsproposisjon mens i den siste sesjonen er tilsvarende prosent mye lavere (12,9 prosent). Dette kan skyldes at en stor del av Stortingsproposisjonene dreier seg om ulike budsjettsaker og ved regjeringsskifte i 2001 ønsket muligens regjeringen å endre en del lover i forbindelse med statsbudsjettet. For eksempel i Ot.prp. 21 (2001-2002) foreslo regjeringen endring i skatte- og avgiftslovgivningen som følge av St.prp. 1 (2001-2002) om statsbudsjettet.

Anmodningsvedtak, i tabell 4.3 viser at også en del av lovforslagene har bakgrunn i et anmodningsvedtak (12,9 %). Det er interessant at såpass mange lovforslag har bakgrunn i et så klart signal. På den ene siden er ikke dette overraskende fordi vedtakene er så klare at regjeringen ikke behøver å tolke Stortingets synspunkter, og dermed er de lette å tilpasse seg. Anmodningsvedtak uttrykker ofte klare preferanser til regjeringen om hva Stortinget ønsker. Vedtaket har også støtte i flertallet av Stortingsrepresentantene, og kan sies å være sterkere enn signaler som kommer fra et mindretall i Stortinget (Rasch og Rommetvedt 1999). Dette kan føre til at regjeringen forholder seg ganske sikker på at tilpasning til et anmodningsvedtak betyr flertall i Odelstinget.

Kun 2,9 prosent av lovforslagene har bakgrunn i et dokument-8-forslag. Da dette er ganske lite, tyder tallene på at Stortingsrepresentantene i liten grad får gjennomslag i saker som de selv har foreslått og vært initiativtaker i. Effekten ser likevel ut til å være tilstede. Ot.prp. nr. 31 (2001-2002) inneholder lov om personnavn (navneloven), blant annet spørsmålet om å gi adgang til å inneha to slektsnavn. Odelstingsproposisjonens kapittel 2 påpeker at bakgrunnen for forslaget blant annet var et dokument-8-forslag som omhandlet forandring av navneloven for å gi adgang til å inneha to slektsnavn. Dokument-8-forslaget førte til et vedtak der Stortinget ba regjeringen fremme forslag om endringer i navneloven, for å gi adgang til å inneha to slektsnavn (anmodningsvedtak). To Stortingsrepresentanter har kommet med et privat

forslag som har endt i et anmodningsvedtak som viser at Stortingsflertallet har vært enige om behovet for forandring av navneloven. Men i stedet for å vedta det private forslaget har flertallet anmodet regjeringen om å utarbeide et lovforslag, som regjeringen videre ser ut til å ha tatt til følge.

Tabell 4.3 viser videre at andelen lovforslag som har bakgrunn i en tidligere Odelstingsproposisjon varierer relativt mye mellom sesjonene, fra 4,3 prosent til 9,3 prosent. Tallene kan tyde på at behandlingen av lovforslag setter dagsorden for forandring eller oppretting av flere andre lover. Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) inneholdt forslag om å innføre barnekonvensjonen i den norske menneskerettsloven. Stortinget hadde tidligere behandlet lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, Ot.prp. nr. 3 (1998-1999), hvor flertallet i justiskomiteen⁸ mente at også barnekonvensjonen burde inkorporeres i menneskerettsloven. Dette var bakgrunnen for at Ot.prp. nr. 45 (2002-2003) ble lagt fram. Stortingsflertallet ga regjeringen klare signaler om innlemmelse av barnekonvensjonen i norsk lov som Bondevik II-regjeringen fulgte opp i et lovforslag. Vi kan imidlertid vanskelig vite om oppfølgingen skyldes press fra Stortinget gjennom signaler eller press fra andre aktører. Regjeringen kan også ha hatt de samme preferanser som Stortinget i saken slik at det ikke var nødvendig for regjeringen å tilpasse seg Stortinget.

Tabell 4.3 viser at de fleste lovforslag som er behandlet i Stortinget tidligere skriver seg fra Stortingsmeldinger eller Stortingsproposisjoner. Hvis vi skal anta at empirien gjenspeiler antasiperte reaksjoner tyder tallene på at Stortinget er en deltagende initiativtaker i lovgivningsprosessen. Jeg har tidligere diskutert om Stortingsmeldinger og Stortingsproposisjoner kan benyttes som et mål på signaler fra Stortinget. De metodiske begrensningene fører til at det er grunn til å stille spørsmålsteget til de høye tallene. På grunn av den store andelen meldinger og proposisjoner, må vi se kritisk på tallene og ikke tolke signaler eller antasiperte reaksjoner direkte ut fra tallene. En del av meldingene/ proposisjonene behøver ikke å ha hatt noe betydning for utformingen av lovforslagene. Vi kan likevel ha grunn til å tro at under Stortingsbehandlingen av en melding/ proposisjon kommer det fram

⁸ Innst.O. nr. 51 (1998-1999)

synspunkter fra Stortinget, som påvirker regjeringens lovutvikling. Ved å gå litt dypere inn i hva som har skjedd tidligere i en sak kan det vise seg at Stortingsmeldinger fører til signaler. Jeg skal presentere et eksempel på at Stortingsmeldinger kan føre til klare signaler fra Stortinget uten at dette nevnes i Odelstingsproposisjonen. I Ot.prp. nr. 40 (2004-2005) er den eneste beskrevne bakgrunnen for lovforslaget en Stortingsmelding. Forslaget inneholdt:

”lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.”.

Regjeringen vurderte en slik ordning allerede i St.meld. nr. 40 (2002-2003) som inneholdt ”nedbygging av funksjonshemmende barrierer”. Under Stortingets behandling av denne meldingen uttrykte komiteen⁹ at de stilte seg bak regjeringens vurderinger. Nærmere undersøkelse av hva slags vedtak Stortingsmeldingen førte til viser at flertallet anmodet regjeringen om å komme tilbake med forslag om å lovfeste kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Stortingsmeldingen førte altså til at Stortinget vedtok et anmodningsvedtak. I flere saker har Stortingsmeldinger eller proposisjoner ført til at Stortinget vedtar anmodninger eller andre vedtak. Vi har altså grunn til å tro at meldinger og proposisjoner kan bety at Stortinget sender regjeringen signaler også uten at dette nevnes i Odelstingsproposisjonen.

4.9 Voterings i Odelstinget – uttrykk for regjeringens preferanser?

Det er interessant å undersøke hvorvidt regjeringspartiene er del av flertallet eller om de er nedstemt. Dette kan bety at regjeringen har tilpasset seg signaler fra Stortinget på forhånd. Regjeringsfløyen har antagelig som oftest samme preferanser som regjeringen og hvis dette er tilfelle kan jeg tolke deres stemmer som et mål på regjeringens preferanser. Hvis regjeringen er imot sin egne framlagte forslag har Stortinget antagelig stor innflytelse i lovgivningsprosessen. Vi må imidlertid være

⁹ Innst.St. nr. 162 (2003-2004)

oppmerksomme på at Stortingsgruppe og regjering kan ha ulike preferanser, blant annet fordi de folkevalgte representerer forskjellige distrikter.

Som vi så i avsnitt 3.4.3 gjennomfører Odelstinget to ulike typer voteringer i behandlingen av Odelstingsproposisjoner. Først voterer de om paragrafene i lovforslaget. Antall voteringer avhenger av hvor mange alternative forslag som er fremmet og hvor mange som har varslet at de ønsker å stemme mot lovparagrafer. I kapittel 3 så vi på andelen endringer i Odelstinget i forhold til regjeringens opprinnelige forslag. Dette vil jeg kalle ”endringenes voteringsutfall”. Til slutt gjennomføres en votering om ”lovens overskrift og loven i sin helhet” som jeg har kalt sluttvoteringen.

4.9.1 Endringenes voteringsutfall – strategiske uenigheter?

”Endringenes voteringsutfall” er votering om lovforslag der Odelstinget har endret regjeringens forslag. Jeg har tidligere i oppgaven skilt mellom enstemmig og delt votering blant endringsproposisjonene. I tabell 3.2 så vi at det skjedde delte voteringer i 15,3 prosent av Odelstingsproposisjonene og enstemmige voteringer i 11,7 prosent av proposisjonene (til sammen tilnærmet 27 prosent endring 2001-2005).

Når jeg studerer dataene nærmere kan jeg undersøke andel endringsproposisjoner der opposisjonen har brukt sitt flertall til å stemme ned regjeringspartiene. Hvis avstemningene viser at opposisjonen bruker sin potensielle makt til å stemme ned regjeringen kan dette bety at det eksisterer uenighet mellom opposisjon og regjering.

Vi kan altså skille de 111 endringsproposisjonene i to, regjeringen er med i flertallet og regjeringen er nedstemt. Tallene for perioden 2001-2005 ble presentert i avsnitt 3.4.3, tabell 3.3, og viste at kun 16 prosent av forslagene ble endret med regjeringspartiene nedstemt. Dette kan tyde på at opposisjonen i flere tilfeller har samarbeidet seg imellom og stemt ned regjeringen. For eksempel i Ot.prp. nr. 82 (2003-2004) samarbeidet Ap, FrP og SV om å endre regjeringens forslag til barneloven. De tre partiene la til en paragraf utover det som var regjeringens forslag. En uttalelse under Odelstingsdebatten kan illustrere opposisjonens holdning og argumentasjon. Trond Giske (Odelstingsmøte 2.6.05) uttaler:

”Forslaget om å likestille foreldreansvar i ekteskap og samboerskap er tidligere blitt vedtatt. Vi har diskutert det før. Regjeringen har ikke fulgt opp det vi faktisk foreslo og fikk vedtatt i Stortinget tidligere, i den loven som er framlagt. Da var det helt nødvendig for oss å ta det opp i denne innstillingen og sørge for at også loven blir i tråd med det som ble vedtatt tidligere.”

Ved plassering av partiene langs en generell høyre-venstre-skala skulle en kanskje forvente at Ap, FrP og SV ikke kunne samarbeide fordi de står så langt fra hverandre politisk. Det er interessant å diskutere hvorfor funnene viser at partiene som står så langt fra hverandre politisk likevel samarbeider. Høyre-venstre-skalaen baserer seg på en generell vurdering av partienes politiske ståsted. Det finnes imidlertid mange politiske spørsmål der partiene fordeler seg svært forskjellig fra den generelle aksen. Flere forskere har stilt seg åpne for at det finnes flere konfliktlinjer av betydning som går på tvers av en generell høyre-venstre-skala (Inglehart 1977, Knutsen 1988, Arter 1999a). For eksempel har forskere diskutert mulighetene for en etikk-moralkonfliktlinje og en grønn konfliktlinje som til dels krysser den tradisjonelle høyre-venstre-aksen.

En annen grunn kan skrive seg fra at opposisjonen driver et taktisk spill. Opposisjonspartiene kan av ulike grunner kanskje ønske å stå i et opposisjonsforhold til regjeringen. Dermed stemmer de mot upopulære avgjørelser eller for populære, selv om avgjørelsene kan stå i strid med partiets politikk. Blant annet kan de ønske å sanke stemmer i valg eller oppnå annen politisk støtte. Ut fra dette kan vi kanskje ha grunn til å tro at opposisjonspartiene delvis driver et taktisk spill og partiene i noen tilfeller ikke ønsker å komme fram til noen enighet (Pettersen 1997:56). Selv der et kompromiss hadde vært å foretrekke framfor status quo kan opposisjonspartiene eller regjeringspartiene vurdere det som ønskelig å stå i et markant forhold til hverandre (Gilmour 1995:4). Gilmour (1995:48) skiller mellom substansiell- og strategisk uenighet. Den strategiske uenigheten er nettopp det taktiske spillet der partiene ikke ønsker enighet. Strategisk spill, blant annet som følge av ønske om å sanke velgere i valg, betyr at representantene i Stortinget har andre preferanser enn å få gjennomslag for lovforslag. Denne oppgavens maktdefinisjon, gjennomslag for preferanser, kan kritiseres for ikke å ta hensyn til at Stortingsrepresentanter kan ha andre preferanser. Preferansene kan være motstridende, noe som vil komplisere maktbegrepet. Hvis ikke

aktørenes preferanser er entydige vil det være vanskelig å bestemme hvor makten ligger fordi aktørene kan få gjennomslag for en preferanse, og ikke en annen. Ønske om å sanke stemmer i valg kan for eksempel ikke forenes med ønske om å få igjennom en lov. Gjennomslag for en lov innebærer samarbeid mellom partier og fører til at det enkelte parti ikke framstår som spesielt hos velgerne. En annen grunn til strategisk uenighet kan skyldes at opposisjonspartier som forventer framgang ved neste valg kan ha motiver for å hindre beslutningsprosessen (Pettersen 1997). Det kan oppstå betydelige kostnader forbundet med stadige lovendringer fordi ”når en regel først er etablert... vil det fort bygges opp interesser som gjør det vanskelig å endre den” (Hernes og Martinussen 1980:29). Folk innretter seg etter lover og regler og en får en institusjonell treghet i samfunnet. Blant annet har det vist seg vanskelig for Arbeiderpartiet i regjering å fjerne kontantstøtten når den allerede er etablert.

4.9.2 Sluttvotering – regjeringspartiene nedstemt

Sluttvotering betyr votering over lovens overskrift og loven i sin helhet. Tallene for 2001-2005 presenteres i tabell 4.4 nedenfor.

Tabell 4.4. Andel Ot.prp. hvor regjeringspartiene er nedstemt i votering over lovens overskrift og loven i sin helhet. (Absolutte tall i parentes).

	Uforandrede lovforslag	Endrede lovforslag	Totalt antall lovforslag 2001-2005
Regjeringspartiene har stemt <u>for</u> lovens overskrift og loven i sin helhet	99,7 % (300)	97,3 % (108)	99,0 % (408)
Regjeringspartiene har stemt <u>mot</u> lovens overskrift og loven i sin helhet	0,3 % (1 ¹⁰)	2,7 % (3)	1,0 % (4)
Alle lovforslag	100 % (301)	100 % (111)	100 % (412)

Hvis vi kan forvente at regjeringspartiene legger fram forslag de egentlig ikke ønsker kan dette tyde på at regjeringen har antesipert Stortingets signaler. Jeg har ikke skilt mellom sesjonene i denne tabellen fordi tallene er så små. Tabell 4.4 viser at

¹⁰ Det konkrete lovforslaget og behandlingen av dette diskuteres i avsnitt 5.4.1

regjeringspartiene stemte mot lovens sluttvotering i et svært lavt antall lovforslag. Hovedårsaken skyldes nok at regjeringsfløyen ikke ønsker å gå imot forslag fra egen regjering. Likevel er det verdt å merke seg at regjeringspartiene stemte mot lovens overskrift og loven i sin helhet i flere av lovforslagene. Dette kan tyde på høy grad av konflikt mellom regjeringspartier og opposisjon. Jeg vil nedenfor diskutere årsaker til at representanter går mot egen regjerings lovforslag.

Regjeringspartienes Stortingsrepresentanter kan mene at Stortingsflertallet har endret så mye på innholdet i loven at de ikke lenger kan støtte forslaget. Eventuelt kan regjeringsfløyens stemmegivning også skyldes personlig overbevisning fra enkeltrepresentanter som avviker med resten av partiets standpunkter. Særlig kan dette skje i distriktssaker der representantene legger mer vekt på distriktsrepresentasjon enn partirepresentasjonen. Imidlertid er Stortingsrepresentanter sjelden illojale mot eget parti. ”Normpresset mot å bryte med eget parti er ganske sterkt i alle partiene” (Heidar 1995:285). I voteringen over alternative forslag som regjeringspartiene stemmer mot er antagelig regjeringsfløyen enig i regjeringens opprinnelige forslag. I støtte for dette synet observerte jeg også i datainnsamlingen at regjeringspartiene ofte hadde et mindretallsforslag som er identisk med regjeringens opprinnelige forslag. Ut fra disse funnene kan vi forvente at regjeringsfløyen i Stortinget i mange tilfeller har de samme preferansene som regjeringen.

En annen mulig årsak som står sentralt i denne oppgaven er at regjeringen kan ha tilpasset seg signaler fra Stortinget. For å illustrere dette vil jeg i kapittel 5 gå nærmere inn i en av sakene der regjeringspartiene har blitt nedstemt i sluttvoteringen.

4.10 Andre initiativtakere

Empirien om Stortingets signaler har vist at det ikke bare er regjeringen som er agendasetter på lovgivningsområdet. Stortinget har medvirket som initiativtaker for flere av de sakene regjeringen framlegger. Også andre deler av samfunnet kan påvirke regjeringens utarbeidelse av lovforslag.

Tabell 4.5 viser andel lovforslag som har bakgrunn i utredninger og EU direktiver/ internasjonale avtaler. De tre kategoriene er ikke registrert som tidligere

Stortingsbehandling da de ikke kan sies å uttrykke signaler fra Stortinget. Tabellen er ikke gjensidig utelukkende.

Tabell 4.5. Andel lovforslag som har bakgrunn i utredninger og EU-saker/ andre internasjonale avtaler.

	Sesjon 2001-02	Sesjon 2002-03	Sesjon 2003-04	Sesjon 2004-05	Samlet 2001-05
Utredninger	20,0 % (15)	16,5 % (20)	8,7 % (8)	16,1 % (20)	15,3 % (63)
EU og internasjonale avtaler	24,0 % (18)	18,2 % (22)	16,3 % (15)	25,0 % (31)	20,9 % (86)
Totalt antall lovforslag	(75)	(121)	(92)	(124)	(412)

4.10.1 Internasjonale forpliktelser

Tabell 4.5 viser at mange av de lovforslagene som regjeringen fremmer har sin bakgrunn i EU-direktiver og andre internasjonale avtaler. I perioden 2001-2005 viser dataene at over 20 prosent av lovforslagene hadde sin bakgrunn i et EU-direktiv eller en internasjonal avtale. Dette betyr at noe under 80 prosent av lovforslagene ikke har bakgrunn i EU-direktiver eller andre internasjonale avtaler i følge min registrering. Som følge av EØS-avtalen har Norge en rekke forpliktelser som gjør sitt utslag i at det blant annet må innføres lover. En rekke Odelstingsproposisjoner er derfor resultat av innføring av Norges oppfølging av EU-direktiver. Andre internasjonale forpliktelser som Norge deltar i, kan også føre til at det må innføres lover. Dette innebærer at nasjonale myndigheter begrenser sitt handlingsrom med de internasjonale forpliktelsene Norge har akseptert. Trond Nordby (2000) har kalt dette ”institusjonell tvang”. Han understreker at særlig innenfor EØS-avtalen må Stortinget ofte ”godta alt eller intet av det Stortinget bringer inn i form av EU-direktiver”. I lovforslag som omhandler EØS-avtalen blir EØS-utvalget konsultert før forhandlingene i EØS-komiteen, der EFTA og EU opptrer som to blokker (Nordby 2000:243). Det betyr at Stortinget også kan ha sendt regjeringen signaler i lovforslag som har sin bakgrunn i

EU-direktiver. En kan si at det er dannet et formalisert organ for at regjeringen skal motta ”signaler” fra Stortinget i EØS-saker. Denne variabelen er imidlertid ikke registrert som ”tidligere Stortingsbehandling”.

4.10.2 Utredninger og det sivile samfunn

Det er regjeringen eller et departement som nedsetter utvalg og arbeidsgrupper som utreder forskjellige forhold i samfunnet. En utredning kan enten trykkes som en NOU (Norges Offentlige utredninger) eller en rapport. Utredninger er ikke registrert som tidligere Stortingsbehandling i datamaterialet fordi det er regjeringen som oppnevner disse og Stortinget har liten innflytelse på det som foregår i et utvalg. Grunnen til at jeg likevel har de med i oppgaven, er det faktum at Stortinget muligens kan være inne i bildet og tilskynde at et utredningsutvalg oppnevnes. Stortinget kan med andre ord gi signaler om at de ønsker en utredning på et område. For eksempel ved opprettelsen av politidirektoratet uttalte justiskomiteen blant annet¹¹:

«Komiteen vil imidlertid sterkt understreke behovet for å få en samlet oversikt over praktiske tiltak for å beskytte vitner, og støtter departementet i at en nedsetter en arbeidsgruppe som får i oppgave å skaffe denne oversikten.»

Empiriske studier av hvorvidt Stortinget sender signaler om utredninger krever imidlertid mer inngående behandling av dokumenter og intervjuer som ligger utenfor denne oppgavens rammer. Andel lovforslag med bakgrunn i utredninger er inkludert i tabell 4.5 og viser at ganske mange av Odelstingsproposisjonene har sin bakgrunn i NOUer, ca 15 prosent. Dette tyder på at regjeringen benytter uavhengige faglige ressurser for å utrede behovet for lover.

Ole Berg tar til orde for at saker som kommer opp på den politiske dagsorden kan ha initiativ fra andre arenaer enn nasjonale politikere. Han uttaler i en debatt i dagsnytt atten som er referert i sin helhet i Stat og Styring (1993:5, s. 36):

”mange av de viktige tingene som er skjedd i vårt samfunn i de siste ti-tyve-tredve årene har startet andre steder – i privatlivet, i markedet, i

¹¹ Sitatet er hentet fra Innst.O. nr. 78 (1999-2000) på side 11, ved behandlingen av Ot.prp. nr. 40 (1999-2000).

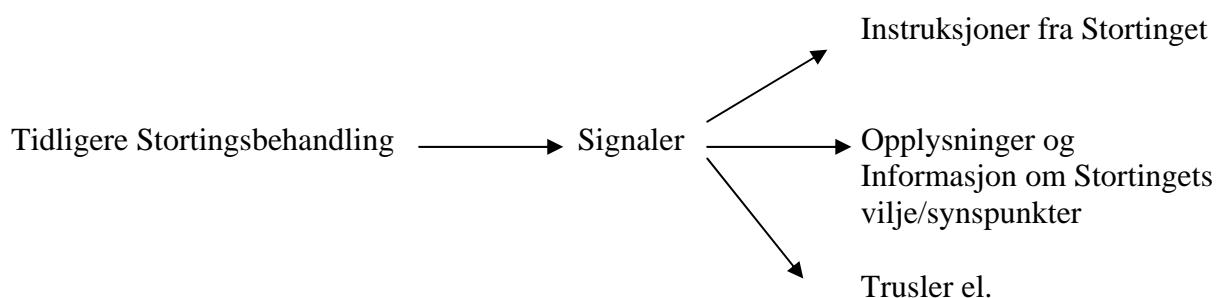
forskningslaboratoriene. Så kommer politikerne inn etterpå og forsøker å regulere det som skjer, og utnytter det og bruker det”.

Berg mener at initiativ til forandring i stor grad begynner andre steder enn hos politikere. Undersøkelsen av bakgrunnen for lovforslagene, tidligere Stortingsbehandling, ga noe støtte for denne oppfatningen. Gjennomgangen viste at flere lovforslag var resultat av ønsker og initiativ fra andre deler av samfunnet. For eksempel har proposisjoner eller deler av proposisjoner hatt bakgrunn i initiativ fra interesseorganisasjoner, lokale politiske organer, utvalg eller eksterne politiske organer som sivilombudsmannen. Det folkevalgte Sametinget har også tatt initiativ til lover som berører det samiske samfunnet. Behovet for nye lover kan også springe ut fra endrede samfunnsstrukturer og nye behov i befolkningen. For eksempel kan det være behov for nye lover i forbindelse med den stadig økende utviklingen av elektroniske tjenester.

Analysen viser at regjeringen på langt nær er den eneste initiativtaker. Maktforholdet mellom regjering og Storting avhenger av andre aktørers makt i systemet. På den ene siden kan Stortinget og andre aktører konkurrere om innflytelse hos regjeringen. På den andre siden kan de ofte ha like interesser, som fører til samarbeid om å påvirke regjeringens politikkutforming.

4.11 Maktutøvelse og signaler

De ulike typene tidligere Stortingsbehandling kan sannsynligvis vise ulik grad av maktutøvelse.



Figur 4.1. Forenklet framstilling av dataene om tidligere Stortingsbehandling og signaler. Illustrerer ulike former for signaler som Stortinget kan sende regjeringen.

Figur 4.1 viser en forenklet framstilling av tidligere Stortingsbehandling og signaler. Instruksjoner er antagelig den sterkeste formen for signal Stortinget kan sende, blant annet fordi disse har forankring i et flertall av Stortingsrepresentantene. I tillegg er instruksjoner i de fleste tilfeller klare på hva Stortinget ønsker, og derfor ikke vanskelige å tolke for regjeringen. Andre signaler Stortinget kan gi regjeringen skriver seg fra mer eller mindre klare opplysninger og informasjon om Stortingets vilje og synspunkter. Som vi har sett kan slike signaler blant annet sendes gjennom behandlingen av meldinger, proposisjoner, private forslag i komitéinnstillinger og i debatt. Disse typene signaler kan også representere ulik grad av maktutøvelse. Sannsynligvis vil signaler fra komiteen være en noe svakere maktutøvelse enn signaler som sendes gjennom plenumsdebatten eller komitéinnstillinger som blir bekreftet i plenum. Disse opplysningene eller den informasjonen som Stortinget sender ut kan fungere som utspill i forhandlinger og maktutøvelse. Andre signaler kan muligens bære preg av å være trusler om hvordan saker skal behandles i regjeringen. Styrken i disse truslene vil antagelig avhenge av Stortingets mulighet for kontroll med hva regjeringen utretter i saken.

4.12 Sammendrag

Jeg har i dette kapitlet argumentert for at Stortingsrepresentantene kan sende signaler til regjeringen under behandlingen av en sak i parlamentet. Regjeringen vil antagelig tilpasse seg Stortingets synspunkter i utformingen av lovforslagene. Denne tilpasningen som jeg i denne oppgaven kaller antesiperte reaksjoner er vanskelig å måle direkte. Jeg har i stedet observert Stortingets signaler ved å se på om lovforslagene for 2001-2005 er behandlet i Stortinget tidligere. Empirien viste at i nærmere halvparten av de framlagte lovforslagene har Stortinget behandlet saken tidligere. Dette kan tyde på at regjeringen muligens fanger opp Stortingets synspunkter og tilpasser de til lovforslagene. Samtidig viser tallene at opposisjonen har samarbeidet om å endre regjeringens forslag på tross av stor politisk avstand, noe som kan tyde på at opposisjonen driver et strategisk spill.

5. Endringer og signaler i et maktperspektiv

”Det at regjeringsforslag aksepteres uten endringer av parlamentet, kan derfor illustrere Stortingets allmakt liksom vel som dets avmakt” (Rasch 1992).

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg drøfte maktforholdet mellom Storting og regjering i lys av den empiriske analysen som er presentert i kapittel 3 og 4. Jeg vil drøfte hvorvidt de tidligere konklusjonene om kunnskapssituasjonen er gyldige når jeg legger til ny empiri.

Jeg vil først diskutere forholdet mellom antesiperte reaksjoner, Odelstingets endringsaktivitet og maktforholdet mellom Storting og regjering. Jeg vil også diskutere årsaker til at regjeringen sannsynligvis vil ta hensyn til synspunkter i Stortinget. Videre vil jeg diskutere hvordan regjeringspartienes stemmegivning kan si noe om antesiperte reaksjoner. Deretter vil jeg sammenkoble dataene om endringsaktivitet og signaler og se om det finnes noen sammenhenger mellom dem. Til slutt vil jeg diskutere maktforholdet i lys av forskning om Stortingets makt.

5.2 Antesiperte reaksjoner og makt

Tidligere i oppgaven har jeg sett at maktforholdet mellom Storting og regjering ofte måles ved å studere Odelstingets endring av regjeringens lovforslag. Lav endring av regjeringens forslag har av enkelte blitt tolket som at Stortinget besitter liten makt. Tidligere forskning har lagt vekt på at Stortingets makt avhenger av

mandatfordelingen i Stortinget og spesielt forholdet mellom mindretalls- og flertallsparlamentarismen (Seip 1963, Pettersen 1997, Nordby 2000, Rasch 2004). Mindretallsregjeringer må ha støtte utenfor egne rekker for å få flertall og gjennomslag for egen politikk. Opposisjonen kan i praksis stemme ned hvert eneste av regjeringens forslag i Stortinget. På bakgrunn av denne antagelsen skulle en derfor forvente at Stortinget endret langt flere av regjeringens forslag under mindretallsparlamentarismen enn under flertallsparlamentarismen. Forskning fra etterkrigstiden viser imidlertid at mindretallsregjeringer ikke til stadighet nedstemmes av opposisjonsflertallet. Forskere har forklart den lave endringsaktiviteten med at regjeringen tilpasser seg synspunkter i Stortinget på forhånd (Nordby 2000, Rasch kommer).

På bakgrunn av denne forklaringen har jeg i denne oppgaven framsatt en hypotese om antesiperte reaksjoner. Lav endring under mindretallsregjeringer kan være resultat av at regjeringen tilpasser seg Stortingets synspunkter forut for lovframleggene. Dette betyr at Odelstingets endringsandel ikke alene ser ut til å være et godt mål på Stortingets makt. Antesiperte reaksjoner kan føre til at en kan forvente lav endringsaktivitet også under mindretallsregjeringer selv om Stortinget besitter innflytelse. Jeg har derfor forsøkt å undersøke det som skjer i Stortinget i forkant av lovframleggelsene.

5.3 Årsaker til antesiperte reaksjoner

Det kan være ulike årsaker som kan ligge til grunn for at regjeringen antesiperer signaler eller ikke tilpasser seg.

5.3.1 Begrensede muligheter for antesipering?

Stortinget kan sende signaler uten at disse blir fulgt opp av regjeringen. Dette kan skyldes at signalene er utydelige eller at regjeringen eller den aktuelle statsråden feiltolker signalene i sin forutsigelse av hva Stortinget vil godta uten å endre regjeringens forslag (Rasch kommer). Faktorer kan også komme opp i sakens utrednings- eller bredelsesfase, som ingen tenkte på da de første signalene ble gitt. I tillegg kan situasjoner oppstå der regjeringen ikke har problemer med å forutsi hvilke

formuleringer som kan få flertall i Stortinget, men hvor regjeringen ikke har interesse av å framlegge en slik proposisjon. Regjeringen og regjeringsfløyen vil i noen tilfeller ønske å uttrykke og demonstrere egen politikk. En regjering kan altså ønske å fremme en proposisjon som markerer hvilken lov de aller helst vil foretrekke (Rasch kommer). I disse tilfellene legger regjeringen opp til en forhandlingsprosess heller enn ren antesipering av flertallsstrømningene (Rasch kommer). Denne demonstreringen av egen politikk har antagelig til hensikt å vise velgere og partimedlemmer klart hvor de står i sakene. Dette vil muligens ha størst betydning i et valgår hvor politikerne må vise velgere og medlemmer klart hva de står for og forsøke å skille seg ut som bedre enn de andre partiene. Dette vil antagelig også gjelde opposisjonen i Stortinget. Det faktum at jeg studerer framlagte lovforslag kan redusere problemet med hvorvidt regjeringen tilpasser seg signalene. Empirien i denne oppgaven viser nemlig hvilke Odelstingsproposisjoner som oppgir bakgrunn i ”tidligere Stortingsbehandling”, det vil si lovforslag som faktisk er framlagt. Jeg har dermed ikke registrert alle signaler som Stortinget gir regjeringen, men signaler som trolig i større eller mindre grad har påvirket utformingen av konkrete lovforslag.

Pettersen (1997) åpner for at regjeringen muligens har begrensede muligheter for antesipering, noe han forklarer med bakgrunn i foregripingsmekanismen. Blant annet kan det hende at representantene og partiene ikke har noen klare preferanser før saken settes på dagsorden i Stortinget. Vi kan med andre ord hevde at representantene ikke sender signaler fordi de ikke kjenner sakene før lovforslagene sendes Stortinget. Vi kan altså stille spørsmål ved om Stortinget virkelig har dannet seg oppfatninger om sakene på et så tidlig tidspunkt i lovgivningsprosessen. Den første debatten der meninger og holdninger til saker ligger på et tidlig stadium kan betraktes som de første famlende skritt som etter hvert utvikler seg mot klare standpunkter. Det kan altså skje en utvikling av meninger og synspunkter som endres i prosessen. Empirien i kapittel 4 viste imidlertid at lovsakene som fremmes i Stortinget i mange tilfeller har blitt behandlet i Stortinget tidligere. Nærmere halvparten av lovforslagene under Bondevik II sto på dagsorden før lovforslagene ble sendt. Partiene hadde antagelig mulighet til å danne seg oppfatninger og preferanser om saken før utarbeidelsen av de konkrete forslagene.

Pettersen (1997) diskuterer videre manglende mulighet til å antesipere fordi holdninger bevisst holdes tilbake i partiet av strategiske årsaker eller at preferanser endres i løpet av saksgangen. Partiene kan ha et ønske om å ikke ”love” seg bort for tidlig blant annet for å oppnå bedre forhandlingskort. Ved å holde tilbake egne standpunkter vil de ha et bedre forhandlingsgrunnlag. I noen saker kan et parti eller en Stortingsrepresentant forsøke å få regjeringen til å tro at de støtter et forslag hvis de får noe tilbake. Signalene blir utspill i forhandlinger som ligner situasjonen hvis virkelige forhandlinger hadde vært gjennomført. Dette betyr at signalene ikke nødvendigvis er Stortingsrepresentantenes egentlige preferanser, men heller utspill hvor målet er størst mulige oppnådde mål i flest mulige saker. Imidlertid er ulempen med å ”lyve” om ens preferanser at en blir lite til å stole på. Hvis representanter ved gjentatte avstemninger ikke har samsvar mellom preferanser og signaler kan dette svekke senere forhandlinger.

Funnene i min oppgave bygger på antagelsen om at regjeringen antesiperer Stortingets signaler. I de neste avsnittene skal jeg diskutere argumenter for at regjeringen antagelig vil tilpasse seg Stortingets signaler.

5.3.2 Flertall for forslagene

En av de viktigste og kanskje den største årsaken til at regjeringen antagelig velger å antesipere synspunkter fra Stortinget er ønsket om at forslagene ikke skal bli nedstemt. Mindretallsregjeringer kan ikke vente og få flertall for egne politiske saker hvis opposisjonen, som utgjør flertallet, er imot.

I noen saker vil regjeringen kanskje ha et ønske om å oppnå konsensus fra hele Stortinget. Den norske politiske kulturen bærer preg av at noen saker bør heves over partipolitikken og dermed vil regjeringen tilpasse seg et bredt spekter av synspunkter i Stortinget.

5.3.3 Unngå merarbeid

En annen årsak til at regjeringen velger å antesipere kan rett og slett ha en praktisk grunn. Det er mer praktisk at de som ønsker å påvirke lovforslagene gjør dette på så tidlig tidspunkt som mulig for ikke å skape merarbeid. Synspunkter og ønsker fra

Stortinget på et tidlig tidspunkt i lovgivningsprosessen fører til at departementet kan ta hensyn til synspunkter ved første gangs behandling av sakene. Det kan hende at Stortinget ville ha sendt flere saker tilbake til regjeringen, hvis synspunkter og signaler fra Stortinget ikke var tatt hensyn til i første omgang. Slik hadde departementet gjentatte ganger måttet gjennomgå sakene. Ved tilpasning på forhånd slipper regjeringen å stadig endre og arbeide med de samme sakene flere ganger.

5.3.4 Sikre god utredning av forslagene

Regjeringen ønsker antagelig at Odelstinget skal endre minst mulig av Odelstingsproposisjonene. Den viktigste årsaken til dette ligger nok i at regjeringen ønsker gjennomslag for egen politikk. Imidlertid kan regjeringen også ha et ønske om å sikre at alle lovforslagene får en god utredning med tanke på alternativer og konsekvenser. Lovforslagene bør sikres en god utredning for at lovene ikke skal føre til uheldige virkninger eller bivirkninger i samfunnet. Uheldige virkninger av nye lover kan gi negative konsekvenser som regjeringen må ta hånd om og rette opp. Regjeringen kan derfor ha et ønske om å tilpasse seg de folkevalgtes synspunkter, slik at flertallet ikke vedtar forslag som ikke er godt nok utredet med hensyn til alternativer og konsekvenser.

5.3.5 Stortingets kontroll og sanksjoner

Stortinget skal kontrollere at regjeringen utfører sine embeter i tråd med vedtak i de folkevalgte forsamlinger. Flere har imidlertid hevdet at Stortingets kontroll- og sanksjonsmuligheter er begrensede. Hvis Stortinget instruerer og signaliserer til regjeringen uten å ha noe mulighet til å kontrollere, vil synspunktene være av mindre betydning for Stortingets makt og signalene vil ha liten funksjon som maktmiddel.

Stortinget har få midler til å sanksjonere regjeringen. De sterkeste midlene Stortinget har er å vedta mistillitsvotum i saker som angår statsrådenes parlamentariske ansvar, og riksrettstiltale i saker som angår det konstitusjonelle ansvaret (Sejersted 1998:242). Frykten for at regjeringen skal vedta mistillit mot den sittende regjeringen kan føre til at regjeringen vil velge å antesipere signaler fra Stortinget. Mistillit er imidlertid benyttet svært sjeldent og har antagelig mindre

betydning i små saker hvor regjeringen har handlet i strid med Stortingsflertallet. Saker av større betydning kan forventes å gjøre frykt for mistillitsvotum større og føre til at regjeringen kan ha incentiver til å tilpasse seg signaler fra Stortinget. Et annet middel Stortinget besitter, men som er svært lite brukt, er daddelvotum. Dette er et vedtak i plenum der Stortinget utøver kritikk mot regjeringen, for eksempel en statsråd (Braadland 16.06.2004), uten at det innebærer mistillit.

Økt kontrollaktivitet i Stortinget har ført til at Stortinget antagelig kan kontrollere regjeringens arbeid i større grad enn tidligere. Kontrollen og muligheten for sanksjoner kan føre til at regjeringen tilpasser seg en del av synspunktene i Stortinget.

Mediene kan også fungere som sanksjonsmiddel i både små og store saker. Handlinger i strid med Stortinget kan føre til medieoppslag hvor regjeringen kan møte sterk kritikk. Regjeringen vil antagelig forsøke å unngå negativ medieomtale så langt mulig da regjeringen i siste instans står ansvarlig ovenfor velgerne. Regjeringspartiene kan straffes i valg hvis velgerne mener regjeringen ikke utfører sitt arbeid i tråd med de folkevalgte.

5.4 Opposisjonen samarbeider

Analysen av empirien i kapittel 4 tydet på at Stortinget har behandlet innholdet i lovforslagene i en forberedende fase av lovgivningsprosessen gjennom meldinger, proposisjoner eller flertallsvedtak slik som anmodninger. Under behandlingen av saker i Stortinget, i en komité eller i Odelstinget foreslår representantene ofte anmodninger. Disse sendes til Stortinget for behandling. Hvert år vedtas flere hundre anmodningsvedtak, som ber regjeringen utrede, vurdere, nedsette eller utarbeide ulike saker. Analysen i denne oppgaven tydet på at anmodningene i større eller mindre grad inngikk i utformingen av lovforslag. I avsnittet nedenfor skal jeg vise et eksempel på at regjeringen, som resultat av en anmodning, har lagt fram et lovforslag som ser ut til å gå på tvers av regjeringens politikk. Regjeringen har sannsynligvis antesipert Stortingets signaler i utarbeidelsen av lovforslaget.

Dette illustrerer at Stortinget kan få gjennomslag for sine preferanser ved hjelp av signaler. Stortinget ser altså ut til å ha innflytelse under regjeringsbehandlingen av lovforslagene.

5.4.1 ”Om midlertidig lov om sprøyteromsordning”

I kapittel 4 viste tabell 4.4 at regjeringspartiene stemte mot ”lovens overskrift og loven i sin helhet” i en prosent av de framlagte Odelstingsproposisjonene. Jeg vil gi et eksempel på en av disse proposisjonene som regjeringspartiene har stemt mot. I Ot.prp. nr. 56 (2003-2004) stemte SV, AP og FrP samt Venstre for en midlertidig lov om sprøyteromsordning for narkomane, de to største regjeringspartiene Høyre og KrF stemte mot hele loven. Stortinget hadde tidligere diskutert saken, og hadde blant annet vedtatt flere anmodninger som ba regjeringen utrede og foreslå lovendringer som la til rette for forsøk med sprøyterom. De to største regjeringspartiene var imot, men likevel la regjeringen fram forslag til lov. Resultatet ble vedtak i strid med Stortingsrepresentanter fra de to regjeringspartiene Høyre og Kristelig Folkeparti. Som jeg tidligere har sett viser forskning at Stortingsrepresentantene som oftest er lojale mot eget parti (Heidar 1995). Ut fra disse funnene kan vi vente at store deler av regjeringen også var imot ”loven i sin helhet”. Funnene kan tyde på at de to største regjeringspartiene var delaktig med på å legge fram et lovforslag som de egentlig ikke ønsket, muligens på grunn av et sterkt signal fra Stortinget. Under behandlingen av lovforslaget gjorde imidlertid Odelstinget ingen endringer i regjeringens forslag. Likevel ser det ikke ut til at regjeringen fikk det de ønsket. I dette tilfellet gjenspeiler lovforslaget i stor grad Stortingsopposisjonens synspunkter og regjeringen kan ha antesipert Stortingets signaler.

På den andre siden stemte imidlertid Venstre for loven, selv om jeg har definert voteringen som ”regjeringspartiene nedstemt”. Jeg valgte å definere ”regjeringspartiene nedstemt” hvis Høyre eller Kristelig Folkeparti ble nedstemt. Venstre, som var et lite parti i regjeringen stemte for sprøyteromloven selv om de utgjorde et av regjeringspartiene. Dette kan tyde på at Venstre har ønsket denne loven og vi kan tenke oss den mulighet for at Venstre har fått en av sine saker igjennom, som regjeringsparti, mot at de har måttet tåle andre lovforslag som de var imot. Venstre var

et svært lite parti med kun 1,2¹² prosent av mandatene i Stortinget. Til tross for størrelsen kan det tenkes at Venstre har fått gjennomslag for et lovforslag som partiet ønsket. Den ansvarlige statsråden, Justisminister Odd Einar Dørum fra Venstre var til stede under debatten i Odelstinget. Innleggene og replikkene uttrykker ganske klar uenighet mellom regjeringspartiene. Venstre og justisministeren har hatt et ønske om en slik lov, mens Høyre og Kristelig Folkeparti heller var skeptiske.

Koalisjonsregjeringer må forhandle innad i regjeringen fordi alle partiene ikke alltid er enig i alle lovsaker. Venstre har kanskje måttet finne seg i at regjeringen har lagt fram lovforslag som de ikke ønsket og slik fått sprøyteromsaken hvor Høyre og Kristelig Folkeparti har vært motstandere. Et slikt gi og ta forhold er antagelig ganske sentralt i koalisjonsregjeringer som består av forholdsvis ulike partipolitiske utgangspunkter. Eksemplet tyder på at forhandlinger og kompromiss er viktige hjelpemidler i lovgivningsprosessen både innad i regjeringen og i forholdet til opposisjonen i Stortinget.

5.4.2 Lovgivningsprosessen revidert?

I den formelle lovgivningsprosessen initierer regjeringen lovforslagene og Stortinget vedtar de framlagte forslagene. I sammenheng med gangen i lovgivningsprosessen kan det være verdt å gå tilbake til figur 2.1 i avsnitt 2.6 som illustrerte en forenklet framstilling av lovgivningsprosessen med fem lovutfall. Figuren antar at regjeringens beste utfall er når deres forslag blir godtatt uten endringer (forslag-godta), og når Stortinget ikke vedtar eller foreslår lover i konflikt med regjeringen (ikke forslag-ikke forslag). Imidlertid viser empirien i denne oppgaven at tesen om antaserte reaksjoner kan komplisere bildet av lovgivningsprosessen.

Utfallet i eksemplet om sprøyteromsordningen illustrerer utfallet som ble kalt forslag-godta, og var et av regjeringens prefererte alternativer. I eksempelet var ikke dette (hele) regjeringens prefererte alternativ fordi den ikke ønsket loven. Likevel fremmet regjeringen forslag om sprøyterom antagelig på grunn av flere anmodningsvedtak som ba regjeringen utrede lov om saken. Opposisjonen påvirket

¹² 2 mandater/165 mandater = 1,2 prosent av mandatene

antagelig lovforslaget på et tidligere tidspunkt ved at regjeringen antesiperte Stortingets signaler. Det faktum at Venstre som regjeringsparti antagelig i tillegg til opposisjonen ser ut til å ha ønsket loven modererer imidlertid bildet av antesiperte reaksjoner. Venstre var antagelig sentral i framleggelsen av forslaget, men dette utelukker ikke at signaler fra opposisjonen kan ha vært en medvirkende årsak til framleggelsen.

På den andre siden så endret ikke flertallet noe i loven i forhold til regjeringens forslag. Dette kan tyde på at regjeringen fikk utformingen av forslaget slik de ønsket selv om de ikke ønsket sprøyterom i utgangspunktet. I og med at de lå et anmodningsvedtak til grunn for lovforslaget kan det hende regjeringen vurderte det som bedre å bli instruert av flertallet, for å kunne sikre tilstrekkelig utredning av saken. Regjeringen kan ha sett det som viktigere at det ble gjennomført en god lovutvikling av departementene, i stedet for at Stortinget skulle foreslått og vedtatt loven uten tilstrekkelig utredning.

Sprøyteromsaken er spesiell fordi den omhandler et nytt område som ikke erstatter annet lovverk. Svært få saker har det samme voteringsmønsteret ved at store deler av regjeringen stemmer mot lovens sluttvotering. Hovedmønsteret i datamaterialet viser likevel at Stortinget har behandlet en del lovsaker tidligere. Loven om sprøyterom viser at regjeringen antagelig kan antesipere signaler fra regjeringen, noe som kan bety at Stortinget besitter mer makt enn det endringene av Odelstingsproposisjonene skulle tilsi. Stortinget ser ut til å ha innflytelse på sakene på et tidlig tidspunkt i lovgivningsprosessen. Vi kan derfor ha grunn til å tro at prosessen er mye mer kompleks enn det som vi kan lese ut av enkel statistikk, at regjeringen initierer mer enn 90 prosent av lovforslagene, og få av de blir endret av de folkevalgte (Rasch 2005). Signalene kompliserer tolkningen av at det er regjeringen som i stor grad har kontrollen over lovgivningsprosessen. Funnene i denne oppgaven tyder på at prosessen tar mer form av å være implisitte forhandlinger med signaler og tilpasning til disse.

5.5 Endringsaktivitet i lys av data om Stortingets tidligere befatning med lovforslagene, 2001-2005

Ut fra forholdet mellom endringsandel og tidligere Stortingsbehandling kan en antagelig tolke noe om maktforholdet mellom Storting og regjering. Antagelsen om antesiperte reaksjoner fører til at endringsaktiviteten for Bondevik II-regjeringen bør ses i sammenheng med dataene om signaler. Slik vil en få et bedre bilde av maktforholdet fordi Stortinget kan besitte en ”skjult” og uformell makt som ikke oppdages gjennom andelen endringer i Odelstinget. Det er interessant å se om det er noen sammenheng mellom Stortingets signaler og Odelstingets endringsaktivitet. For å studere dette kan dataene fra kapittel 3 og 4 kobles sammen og analyseres.

Jeg kan utlede noen forventninger knyttet til analysen. Når jeg sammenkobler dataene kan empirien på den ene siden vise at det skjer færre endringer i de saker hvor Stortinget har behandlet saken tidligere. Dette kan tyde på at regjeringen tar hensyn til signaler Stortinget sender i utarbeidelsen av lovforslagene. På den andre siden kan empirien vise flere eller like mange endringer i saker hvor Stortinget har sendt signaler til regjeringen. En slik sammenheng kan bety at regjeringen ikke antesiperer signaler fra Stortinget. Eventuelt kan funnene være tegn på at det eksisterer strategiske uenigheter. La oss tenke oss et eksempel hvor Stortinget sender signaler om en sak gjennom et anmodningsvedtak eller et privat lovforslag. Hvis regjeringen tilpasser seg disse signalene og Stortingsflertallet likevel går mot regjeringens forslag, kan dette tyde på strategisk uenighet. Det betyr at signalene ikke har noen betydning for lovforslagene under Odelstingsbehandlingen.

Tabell 5.1 viser sammenhengen mellom tidligere Stortingsbehandling og endringer i Odelstinget.

Tabell 5.1. I hvilken grad regjeringens lovforslag endres under behandlingen i Stortinget, sett i lys av Stortingets tidligere befatning med disse sakene. N=412 Odelstingsproposisjoner som fører til lovvedtak. (Absolutte tall i parentes).

	Ikke tidligere Stortingsbehandlet	Tidligere Stortingsbehandlet	Sum
Uforandrede lovforslag	75,0 % (162)	70,9 % (139)	73,1 % (301)
Endrede lovforslag	25,0 % (54)	29,1 % (57)	26,9 % (111)
Sum	100,0 % (216)	100,0 % (196)	100,0 % (412)

Tabellen ovenfor viser at det er noe mer endring i saker som har vært innom Stortinget i en eller annen form tidligere. Forskjellen er imidlertid liten. Effekten av variabelen ”tidligere Stortingsbehandling” er 4,1 prosentpoeng (75,0 - 70,9). Dette er nokså lavt, og forskjellen er neppe signifikant. For å illustrere tabellen vil jeg presentere Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) som omhandlet lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Forslaget ble endret i Odelstinget mot regjeringspartienes stemmer. Stortinget hadde behandlet saken i en melding tidligere og hadde vedtatt et anmodningsvedtak om saken. I tillegg uttaler ordfører for saken at flere Stortingsrepresentanter tidligere hadde foreslått et dokument-8-forslag om et introduksjonsprogram for innvandrere. Signe Øye (Ap) uttaler¹³:

”Allerede i 1998 fremmet undertegnede sammen med flere et Dok.nr.8-forslag om at kommunene skulle igangsette prøveprosjekter med et introduksjons-program ute i flere kommuner. Stortinget sluttet seg til dette, og 26 kommuner har prøvd ut forskjellige modeller – de aller fleste med et godt resultat [...]. I fjor ble Regjeringen pålagt av et flertall i Stortinget å komme med en ny lov om en introduksjonsordning, en lov som var obligatorisk for kommunene [...]. Regjeringen ville ha en lov som var frivillig overfor kommunene, men det var flertallet i Stortinget uenig i.”

¹³ Møte i Odelstinget 4. juni 2003

Eksemplet tyder på at Stortingsflertallet har uttrykt synspunkter til regjeringen om en innvandrering. Ordførerens uttaleleser kan tyde på at regjeringen i større eller mindre grad har tilpasset seg Stortingsflertallets synspunkter. Under Odelstingsbehandlingen av proposisjonen la opposisjonen til et lite ledd i konflikt med regjeringspartienes representanter. Likevel ser det ut til at alle partier er enige om de store trekkene i loven.

Det kan være flere årsaker til at det er liten forskjell på signalene i dataene, mellom endringsproposisjoner og uforandrede lovforslag. Antagelsene over viste ulike forventninger om Stortingets signaler. Jeg vil diskutere hvordan de ulike tolkningene påvirker maktforholdet mellom Storting og regjering.

På den ene siden kan dataene tolkes dit at regjeringen ikke tar hensyn til Stortingets synspunkter i utarbeidelsen av lovforslagene. Stortinget endrer like mange Odelstingsproposisjoner uavhengig av om saken har vært behandlet i Stortinget tidligere. De signalene Stortinget gir blir ikke antasipert av regjeringen og derfor er det ingen endringsforskjell på de saker hvor Stortinget har sendt og ikke sendt signaler. Hvis dette er tilfellet spiller signalene og antasiperte reaksjoner liten betydning i lovgivningsprosessen.

En annen tolkning er at signalene kun er spill for galleriet fordi Stortinget endrer like mange lovforslag uavhengig av om Stortinget har sendt signaler eller ikke. De folkevalgte uttrykker meninger for å "blidgjøre" opinionen uten at utspillene har noen konsekvenser for voteringene. Denne tolkningen forutsetter at regjeringen antasiperer Stortingets signaler og kan bety at Stortinget har andre motiver og preferanser enn kun å få gjennomslag for lovforslag. Representantene og partiene kan for eksempel ha som mål å øke oppslutningen ved valg eller øke populariteten i eget parti eller hos velgerne. Hvis dette er tilfellet vil Stortinget muligens ikke ha betydelig innflytelse over politikken, fordi aktørene har andre preferanser. Østerud (1996:39) vil, som vi så i kapittel 1, antagelig definere dette "spillet for galleriet" som avmakt, nemlig debatter som bare har som formål å uttrykke tilhørighet og god vilje i motsetning til å påvirke realitetene. Hvis Stortinget gir signaler som ikke gjenspeiler Stortingets synspunkter vil dette stå i strid med tesen om at Stortinget har innflytelse i lovgivningen gjennom antasiperte reaksjoner.

Resultatene kan også ha sin årsak i at noen saker er mer konfliktfylte enn andre og at de derfor behandles flere ganger. Da kan Stortinget ha mange muligheter til å sende signaler til regjeringen i tillegg til at de antagelig endres oftere nettopp fordi de er vanskelige å bli enige om. Sannsynligvis vil det forekomme en viss grad av antesipering i konfliktfylte saker, men forskjellen i preferanser mellom regjering og opposisjon er for stor til å unngå endring under Odelstingsbehandlingen. Lovforslag som omhandler konfliktfylte temaer vil derfor antagelig gi større sannsynlighet for både endringer og signaler.

En annen tolkning av dataene er metodisk. Denne tolkningen har sammenheng med de metodiske begrensningene og vanskelighetene som finnes i studier av makt, endringer og antesiperte reaksjoner. Årsaken til at vi ikke oppnår forventet effekt kan skyldes at tabellen ikke skiller mellom viktige og uviktige lovforslag og endringer. Disse skillene må tas hensyn til fordi maktforholdet bare kan forstås ved studiet av de sakene som er viktige. Lovforslagene må deles opp i fruktbare kategorier etter viktighet eller type for å kunne oppnå forventet resultat. Andre operasjonaliseringer kan altså gi andre konklusjoner. For eksempel viste avsnitt 3.3.3 at det var høyere endringsandel blant nye lovforslag enn blant endringsforslagene. Videre viste eksemplet om introduksjonsordning for innvandrere at alle partier var enige i lovforslaget bortsett fra en liten endring som antagelig hadde liten betydning i loven.

En annen metodisk årsak til funnene i tabell 5.1 kan skrive seg fra at operasjonaliseringen ikke klarer å fange opp signaler og antesiperte reaksjoner. Operasjonaliseringen kan ligge utenfor begrepet signaler og skape skjevhet i materialet. Stortingets signaler trenger ikke være et mål på hva regjeringen antesiperer, validiteten blir lav og slik oppnår vi ikke forventet resultat. I tillegg vil antagelig ikke alle signaler stå beskrevet i en Odelstingsproposisjon, slik at antesiperte reaksjoner må studeres på andre måter enn å studere dokumenter.

Det kan også være slik at ”tidligere Stortingsbehandling” inkluderer bare en svært liten del av hele begrepet signaler og mange av signalene blir ikke fanget opp av operasjonaliseringen fordi signalene er implisitte. Med dette mener jeg at begrepsvaliditeten er lav. Jeg har også tidligere sett at regjeringen kan forsøke å foregripe Stortingets synspunkter uten at de folkevalgte har sendt signaler til

regjeringen på forhånd. Dette ligger utenfor denne oppgavens undersøkelse, men kan bety at regjeringen har tilpasset seg Stortingsflertallet i flere saker enn hva denne undersøkelsen fanger opp.

Diskusjonen i kapittel 4 viste flere metodiske problemer med operasjonaliseringene. Særlig har jeg diskutert viktigheten av å skille mellom antesiperte reaksjoner, signaler og tidligere Stortingsbehandling. Når det gjelder operasjonaliseringen av tidligere Stortingsbehandling diskuterte jeg blant annet usikkerheten om hvorvidt Stortingsmeldinger kan tolkes som signaler. Det finnes antagelig flere Stortingsmeldinger hvor Stortinget ikke sender signaler til regjeringen.

Videre står det usikkerhet om registreringens reliabilitet fordi den er basert på min skjønnsmessige vurdering av hvilke lovsaker som er behandlet i Stortinget tidligere. Det er blant annet metodisk vanskelig å avgjøre om akkurat det aktuelle lovforslaget var behandlet i Stortinget tidligere eller om den tidligere behandlingen var en beslektet sak. Tvilstilfeller fører altså til metodiske problemer med operasjonaliseringen.

5.6 Maktforholdet mellom Storting og regjering – lovgivningsprosessen

Tolkningen av maktforholdet mellom Storting og regjering påvirkes av hvorvidt Stortinget påvirker lovforslagene før de havner i Odelstinget. Jeg vil nedenfor teoretisk diskutere hva endringsaktivitet kan fortelle om maktforholdet og hvordan denne sammenhengen avhenger av antesiperte reaksjoner.

5.6.1 "Usynlig makt" – Stortinget får gjennomslag under regjeringsbehandlingen

Stortinget har under mindretallsparlamentarismen et stort maktpotensial da det er få begrensninger på hva flertallet kan instruere regjeringen til å gjøre. Det er også få begrensninger på hva Stortinget kan endre når det får et lovforslag fra regjeringen.

Pettersen (1997) har undersøkt endringsaktivitet og forventet, under mindretallsregjeringene, flere endringer enn funnene tydet på i perioden 1945-1996. Perioden som jeg undersøker i denne oppgaven har relativt lik endringsandel som

tidligere perioder (figur 3.1, kapittel 3), noe som betyr at vi antagelig kunne forvente høyere endringsandel også for perioden 2001-2005. Flere har hevdet lav endring under mindretallsregjeringer skyldes at de folkevalgte ikke har de nødvendige ressurser for å møte den stadig økende sakskompleksiteten (Bryce 1921, NOU 1982,3:79). Hernes (1983:300) hevder at den økte saksmengden og økningen i sakenes kompleksitet fører til at det er regjeringen som setter Stortingets dagsorden. Stortinget har ikke den ekspertise som skal til i lovutarbeidelsen for å utarbeide alternative forslag.

Funnene fra kapittel 4 tyder på at Stortinget kan benytte seg av regjeringens og departementenes ressurser for å få sin vilje igjennom. Signaldatabene fra perioden 2001-2005 viste at nesten 50 prosent av alle lovforslagene var behandlet i Stortinget tidligere. Stortinget ser ut til å "bruke" regjeringen til å få utredet egne prefererte saker og til å utarbeide lovforslag. Det kan derfor være riktig som Stordrange hevder at på mange måter kan man si at Stortingsflertallet ikke utøver sin makt i Stortinget, men under regjeringsbehandlingen (Stordrange 1988:305). Stortinget vil da besitte en "usynlig makt" (Elster 1975:47) fordi regjeringen i flere tilfeller antagelig legger fram forslag som den regner med at Stortinget vil godta. Makten er usynlig ved at den bare kan oppdages ved å gå tilbake til systemets begynnelse og spørre av hvem og i hvis interesse forslagene ble institusjonalisert (Elster 1975:47). Dette fører til at vi bør sette endringsaktiviteten i sammenheng med antesiperte reaksjoner for å bedre forstå maktforholdet. De nevnte forholdene betyr også at Stortingets makt gjennom signaler og antesiperte reaksjoner er en svært kompleks prosess hvor det er vanskelig å studere helheten og trekke klare konklusjoner.

5.6.2 Gjensidig avhengighet

Sullivan (1990:1168) påpeker at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom parlament og utøvende makt, noe han forklarer ved å utlede et enkelt spill med to spillere og to stadier, forslagsfasen med presidenten (regjeringen) og beslutningsfasen med en parlamentsrepresentant. Ingen av deltagerne kan gjennomføre spillet uten den andre, derfor er hver av de to gjensidig avhengige av hverandre. Overfører vi dette på norske forhold betyr det at Storting og regjering er gjensidig avhengige av hverandre. I det første tilfelle er Stortinget forslagstiller ved at regjeringen tilpasser forslagene etter

signaler fra Stortinget, i tillegg er Stortinget beslutningstager i de samme sakene. I slike tilfeller vil Stortinget være lite avhengig av regjeringen, og regjeringen besitter svært liten grad av makt og innflytelse. Dette kan karakteriseres som høy grad av stortingsregjereri hvor regjeringen kun blir en regjeringskomité for Stortinget. På den andre ytterlighet kan vi tenke oss at regjeringen foreslår, og Stortinget beslutter det som regjeringen har foreslått uten endringer eller tilføyelser, fordi representantene ikke har mulighet til å sette seg inn i sakene de skal stemme over. Med dette mener jeg at de folkevalgte vedtar en beslutning som kun strør sand på regjeringens forslag. Hvordan ser maktforholdet og endringsomfanget mellom de to ut i virkeligheten, med bakgrunn i både endringsaktivitet og antesiperte reaksjoner?

Funnene fra perioden 2001-2005 viste at Stortinget endret opp mot 30 prosent av regjeringens lovforslag. Samtidig viste analysen at Stortinget hadde behandlet en del av lovforslagene de fikk seg forelagt, på et tidligere tidspunkt. Dette kan tyde på at Stortingets signaler har betydning i lovutformingene, og dermed innebærer regjeringens atferd antesiperte reaksjoner. Verken endringsomfanget eller signalene gir grunnlag for å tolke Stortinget som sandpåstrøer. De folkevalgte viser både evne og vilje til å foreslå alternative forslag under lovbehandlingen. Samtidig ser det ut til at regjeringen tilpasser seg Stortingets synspunkter på forhånd slik at de folkevalgte kan sies å besitte makt også under regjeringsbehandlingen av lovforslagene. Imidlertid ser det ut til at Stortinget i stor grad er avhengig av regjeringen som i aller størst grad besitter den utredningskapasitet som trengs i utredningen av lovsakene. Stortinget er avhengig av regjeringens utredningskapasitet og regjeringen er avhengig av Stortingets flertall.

5.6.3 Samarbeid mellom de to statsmaktene – like preferanser?

Forholdet mellom regjering og Storting behøver nødvendigvis ikke bare være preget av konkurranse og av den karakter at når den ene får mer makt får den andre mindre. Politikk skal debatteres og meninger og synspunkter kan endres av så vel regjeringen når den mottar signaler eller regjeringen kan overbevise Stortinget i framleggelsen av et forslag. Østerud (1996:38) hevder at overbevisning gjennom diskusjon og samtale der noen forandrer mening i en likeverdig utveksling av synspunkter ikke kan sies å innebære maktbruk.

Norsk politikk har blitt karakterisert som konsensuspreget, selv om flere konfliktlinjer har gjenspeilet den norske politiske virkelighet. Politikerne har vært enige om grunnleggende verdier og ønsket om å finne tverrpolitiske løsninger har vært stort. Dette skaper større mulighetsrom for samarbeid. Blant annet har det vært et ønske i norsk politikk at noen saker bør heves over partipolitikken, for eksempel utenrikspolitikk, forsvarspolitikk og oljepolitikk (Osdal 2003). I systemer der det ikke er så stor grad av uenighet om viktige politiske mål vil flere kunne besitte makt.

I et nullsumspill er interaksjonen tenkt slik at regjeringen vil tape makt når Stortinget vinner mer makt. Variabelsumspill åpner imidlertid for at både Storting og regjering kan vinne og tape. På bakgrunn av antagelsen om variabelsumspill kan en hevde at endring av lovforslag ikke kan si noe om makten mellom Storting og regjering fordi de to maktinstitusjonene har like preferanser. Differanseforskjellen mellom Stortingets og regjeringens preferanser, vil ha betydning for hvordan vi kan tolke endringsaktivitet og antaserte reaksjoner som mål på maktforholdet. Differanseforskjellen vil si hvor stort sprik som finnes mellom Stortingets og regjeringens preferanser. Norsk politikk er preget av konsensus og liten uenighet om viktige politiske saker. Hvis Storting og regjering besitter de samme preferanser og begge får gjennomslag for egne preferanser på tross av lav endring i lovforslag, kan endringsandelen si lite om maktforholdet. Empirien i denne oppgaven har likevel vist at på mange områder er det uenighet på lovgivningsområdet. Blant annet viser delt votering under Odelstingsmøtet at representantene er uenige om mange saker. Sluttvoteringene i lovbehandlingen indikerte også konflikt om sakene.

5.6.4 Forhandlinger

Forhandlinger er en prosess der forhandlingspartene skal bli enige om et resultat som, offisielt sett, er bedre for begge enn ”ingen avtale”. Å bli enige om et slikt resultat krever en viss grad av samarbeid (Midgaard 1976:118). I lovgivningsprosessen mellom Storting og regjering kan ”ingen avtale” betraktes som status quo, enten det betyr at det ikke blir noen lov, eller loven forblir som tidligere. Hvis enten Storting eller regjering under mindretallsregjeringer ønsker å forandre eller lage ny lov på et område, er det sannsynlig at de vil invitere til forhandlinger for å bygge flertall for et

forslag. I denne oppgaven har jeg studert de ”implisitte” forhandlinger, det vil si forhandlinger som skjer gjennom ideer, signaler og tilpasning til disse i lovgivningen. Hvis regjeringen ønsker å forandre eller utarbeide ny lov på et område vil den antagelig sende ut en Stortingsmelding eller en Stortingsproposisjon for å ”lufter” saken i Stortinget og for å fange opp hva Stortinget mener om saken. Regjeringen vil så, etter en eller flere slike ”forhandlingsrunder” muligens tilpasse Odelstingsproposisjonen etter forhandlingene som har foregått. Tilsvarende når Stortinget har ønske om å forandre en lov kan den sende ulike former for signaler til regjeringen. Jeg har sett at de kan uttrykkes gjennom for eksempel private lovforslag, anmodningsvedtak, komitémerknader eller signaler fra plenumsdebatten der ofte statsrådene er tilstede. Diskusjonen kan altså tyde på at det foregår et spill av forhandlinger og samarbeid for å oppnå et resultat før lovforslagene framlegges i Stortinget som Odelstingsproposisjoner. Det er imidlertid viktig å tenke på at signaler som Stortinget gir regjeringen kan være utydelige, de kan være lette eller vanskelig å oppfatte for regjeringen eller de kan sendes regjeringen via uformelle kanaler, i korridorer og lukkede møter.

Vi kan også tenke oss at signalene har en strategisk tanke til grunn. Hvis signalene påvirker lovforslagene kan det tenkes at partiene sender signaler slik at de står best mulig rustet i den forhandlingssituasjonen som foregår i komiteene. Hernes (1971:68) har, som jeg så i kapittel 2, fremholdt at komitébehandlingen er det eneste stadiet, der sakene kan bli gjennomgått og bearbeidet i detalj. I løpet av dette stadiet kan det komme ny informasjon som kan få innvirkning på saken (Hernes 1971:68). Partier eller representanter vil muligens sende signaler som gir dem best mulig forhandlingskort i denne prosessen.

5.7 Antesiperte reaksjoners konsekvenser for makt i lovgivningsprosessen

I litteraturen argumenterer ofte forskere med at Stortinget ikke kontrollerer agendaen (Rasch 1994:141). Studier av signaler kan muligens revidere dette bildet

noe. Under presentasjonen av parlamentsforskningen i kapittel 2, så jeg at Stortinget de siste årene har fått kritikk for å overta regjeringens oppgaver.

I denne sammenheng er det viktig å undersøke nærmere om signalene undergraver den parlamentariske arbeidsfordelingen mellom statsmaktene. Hvis det eksisterer utstrakt bruk av antesiperte reaksjoner i lovgivningen, kan det medføre en forskyvning av ansvarsdelingen fra regjeringen til Stortinget. Stortinget blir agendasetter for regjeringen, samtidig som regjeringen har svak dagsordenmakt (Rasch kommer). Det kan føre til stortingsregjereri der Stortinget tar over det som skal innbefatte regjeringens oppgaver. Undersøkelse av signaler kan derfor være viktige i studier av maktforholdet. I kapittel 2 så jeg at flere har vært bekymret for Stortingsregjereri i statsstyret. De hevder blant annet at hensynet til langsiktighet i politikken ikke blir ivaretatt når Stortinget får for mye makt. For at parlamentet skal kunne kontrollere regjeringen og velgerne skal kunne kontrollere de folkevalgte, må ansvarsfordelingen være tydelig (Nordby 2000:168). Ved forhåndsforhandlinger blir ansvarsfordelingen uklar (Nordby 2000:288). På den andre siden kan signaler fra Stortinget bidra som et fruktbart supplement i debatten om lovgivning. Imidlertid kan blant annet den utvidede bruken av instruksjonsretten føre til at Stortinget overdriver styringen og presser fram vedtak som ikke er skikkelig utredet (Nordby 2001:89). Eksisterende forskning påpeker at Stortinget ikke har den kapasitet og de ressurser som skal til for å utrede sakene godt nok. Det er derfor viktig at regjeringen utreder sakene.

Mange politikere og forskere har som resultat av bekymringen for Stortingsregjereri tatt til orde for endringer som gir større sannsynlighet for flertallregjeringer i statsstyret. Dette ligger utenfor denne oppgavens rammer, men er et viktig forskningsområde som bør føres videre.

Jeg har gjennom oppgaven vist at tidligere forskning har konkludert med at mandatfordelingen ikke kan forklare all variasjon i Odelstingets endringsaktivitet under mindretallsregjeringer. Funnene om andel tidligere Stortingsbehandling åpner mulighetene for at ulik endringsandel også kan forklares ved hjelp av variabler som angår Stortingets signaler og antesiperte reaksjoner. En må imidlertid studere nærmere i hvilke situasjoner regjeringen velger å antesipere eller ikke. En bør undersøke om det

er forskjeller i saker, politisk situasjon, partier eller andre forhold som øker sannsynligheten for at regjeringen antesiperer signaler fra Stortinget.

5.8 Sammendrag

Jeg har i dette kapitlet sett at Stortingets makt i forhold til regjeringens på lovgivningsområde avhenger både av Odelstingets endring av regjeringens lovforslag og antesiperte reaksjoner. Lovforslagenes endringsandel i Odelstinget må ses i sammenheng med antesiperte reaksjoner, her indirekte målt gjennom Stortingets signaler. Funnene viser at det ikke nødvendigvis er slik at regjeringen får gjennomslag for sine preferanser i over 70 prosent av lovforslagene fordi kun en andel på 27 prosent endres av Odelstinget. Stortingets synspunkter gjenspeiles nemlig i noen av lovforslagene. Opposisjonen under mindretall ser ut til å inneha mer makt enn det Odelstingets endringsandel skulle tilsi. På den andre siden, når dataene fra de to variablene kobles sammen, viser variabelen tidligere Stortingsbehandling ingen stor effekt på endringsandel. Jeg har sett at årsakene til dette kan skyldes problemer med å måle antesiperte reaksjoner og makt. Det kan også skyldes at regjeringen ikke antesiperer Stortingets signaler eller konflikten mellom de to er stor i enkelte lovforslag. I tillegg har jeg diskutert den mulighet for at signaler fra Stortinget kun er ”spill for galleriet” hvor opposisjonen spiller teater med kun den hensikt å ytre et budskap (Brox 1993). Analysen og diskusjonen viser at makt og interaksjon i høy grad er et sammensatt og komplekst forskningsområde og det er vanskelig å trekke konklusjoner. Datamaterialets metodiske begrensninger gjør det også vanskelig å konkludere entydig om makt, endringer og antesiperte reaksjoner. Funnene fra Bondevik II viser for eksempel at det er vanskelig å bedømme Stortingets grad av makt i lovgivningsprosessen. Jeg har sett på muligheten for at maktforholdet mellom Storting og regjering kan betraktes som gjensidig avhengighet, som verken kan karakteriseres som et sandpåstrøende Storting eller Stortingsregjereri.

6. Avslutning

6.1 Oppsummering

Formålet med denne oppgaven var å undersøke hva Stortingets endringsaktivitet kan fortelle om maktforholdet mellom Storting og regjering på lovgivningsområdet. Videre spurte jeg hvordan denne sammenhengen er betinget av signaler fra Stortinget og antesiperte reaksjoner fra regjeringens side. Analysen har bygget på datamaterialet som er innsamlet for Bondevik II-regjeringen. Jeg har undersøkt Stortingets atferd gjennom endringsaktiviteten i lovforslag og tidligere behandling av saker som har endt som lovforslag. Analysen ble avgrenset til diskusjon av mindretallsregjeringer og jeg har lagt vekt på Stortingets makt i relasjon til regjeringen.

Analysen har vist at:

- Endringsaktiviteten i perioden 2001-2005 lå på gjennomsnittlig 26,9 prosent. Dette betyr at over 70 prosent av lovforslagene framlagt av Bondevik II ble vedtatt i Odelstinget uten endringer. Endringsaktiviteten økte når det nærmet seg valg, noe som kan tyde på en valgsykluseffekt. Tidligere forskning har forklart lav endringsandel som et Storting med lite makt, blant annet fordi den ikke besitter den utredningskapasitet som må til for å benytte sin potensielle makt under mindretallsregjeringer.
- På bakgrunn av tidligere forskning utformet jeg en hypotese i oppgaven som forventer at Stortinget sender signaler til regjeringen, som i større eller mindre

grad inngår i utformingen av lovforslagene. Dette skjer sannsynligvis gjennom signaler og antesiperte reaksjoner fra regjeringens side. I tillegg til å få flertall for lovforslagene har jeg diskutert flere årsaker til at regjeringen velger å antesipere Stortingets synspunkter. Blant annet vil regjeringen unngå negative konsekvenser av lover, noe som gjør at regjeringen vil sikre en god utredning av forslagene gjennom departementene. Frykten for mistillitsvotum kan også øke sannsynligheten for at regjeringen tilpasser seg Stortingets synspunkter.

- Ettersporingen av signalene viste at nesten 50 prosent av Odelstingsproposisjonene som ble framlagt for Stortinget i perioden 2001-2005 var foranket i ulike signaler fra Stortinget. Dette tyder på at både endringsaktivitet og antesiperte reaksjoner (signaler), har betydning for maktforholdet mellom Storting og regjering ved at Stortinget har innflytelse tidlig i lovgivningsprosessen. Antesiperte reaksjoner har jeg målt indirekte ved å undersøke Stortingets signaler på lovgivningsområdet. Signalene ble i oppgaven operasjonalisert som tidligere Stortingsbehandling av lovforslag. Funnene bekrefter til en viss grad antagelsen om at Stortingets innflytelse skjer i forkant. Stortinget får med andre ord gjennomslag for sine preferanser under regjeringsbehandlingen av lovsakene. Stortingets makt i forhold til regjeringens, er dermed større enn det Odelstingets endringer av regjeringens lovforslag skulle tilsi. Funnene gir ikke grunnlag for å hevde at Stortinget strør sand på regjeringens lovforslag, men heller ikke grunnlag for Stortingsregjereri.
- Hvis regjeringen antesiperer, kunne en forvente at Odelstinget endrer færre av de lovforslag som har vært behandlet i Stortinget tidligere. Sammenkobling av variablene endringsaktivitet og Stortingets signaler (tidligere Stortingsbehandling) viste imidlertid ingen betydelig effekt. Grunnen til dette kan skyldes at regjeringen ikke antesiperer, eller at opposisjonen driver et spill for galleriet. Årsaken kan også skrive seg fra det som er blitt kalt strategiske uenigheter. Opposisjonen er uenig med hverandre eller med regjeringspartiene av strategiske grunner, blant annet for å sanke stemmer i valg. En annen viktig årsak til lav effekt er antagelig metodisk. Analysen skiller blant annet ikke mellom de lovforslagene som er av betydning og forslag som er av liten

betydning. Hvis Stortinget bare endrer lovforslag som ikke er særlig viktige, besitter de folkevalgte liten endringsmakt. I tillegg er operasjonaliseringen av signaler et indirekte mål på det teoretiske begrepet ”antesiperte reaksjoner” og operasjonaliseringen kan inkludere færre eller flere forslag enn det regjeringen i virkeligheten antesiperer.

- Funnene tyder på at det foregår flere ”forhandlingsrunder” om lovforslagene før de ferdige utviklede forslagene framlegges i Stortinget. Hvis regjeringen ønsker å forandre eller utvikle en lov på et område, sender regjeringen ut meldinger eller proposisjoner for å ”luften” forslaget i Stortinget. Hvis Stortinget ønsker utvikling av lover tyder funnene på at regjeringen sender ut signaler i form av dokument 8-forslag, komitemerknader eller anmodninger til regjeringen.
- Analysen har vist at makt og innflytelse er svært sammensatt og komplekst og det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner av analysen. Enkeltstudier vil sjelden føre til at en kan trekke konklusjoner om makt i lovgivningsprosessen, men bidrar til å utfylle deler av et større bilde.

6.2 Analysens og hypotesens fruktbarhet

Problemstillingen og oppgavens hovedhypotese antok at regjeringen tilpasset seg signaler fra Stortinget. Jeg har i oppgaven argumentert for hvorfor regjeringen vil velge å tilpasse seg Stortingets signaler. Vi kan diskutere hvorvidt denne forutsetningen er rimelig. Det er mange grunner for at regjeringen ikke vil antesipere Stortingets signaler.

Jeg vil imidlertid argumentere for at analysen gir en fruktbar diskusjon av maktforholdet mellom Storting og regjering. Data som omhandlet endringsandel er tidligere blitt innsamlet og analysert for tidligere Stortingsperioder. Data om Stortingets signaler har imidlertid ikke før blitt innsamlet og analysert verken for perioden 2001-2005 eller for tidligere perioder. I analysen har jeg diskutert hvilke problemstillinger og muligheter som er fruktbare og interessante i studier av antesiperte reaksjoner. Jeg har også diskutert begrensningene på en fruktbar måte da det blant annet er Stortingets signaler som er målt og ikke antesiperte reaksjoner.

Det kan være problematisk å generalisere fra det som skjer i lovforslag og slutte at det skjer på samme måten i alle samhandlinger mellom Storting og regjering. Lovfunksjonen i Stortinget er en av de viktigste av Stortingets funksjoner, slik at studier av denne kan i forholdsvis stor grad bidra til drøfting av maktforholdet mellom de to organene. Det er imidlertid vanskelig å konkludere med at dette foregår i all samhandling mellom dem.

Jeg har analysert antesiperte reaksjoner og Stortingets signaler under Bondevik II-regjeringen. Hvorvidt analyser kan generaliseres til andre regjeringer er usikkert. Alle mindretallsregjeringer, uavhengig av antall partier i regjeringen, har behov for å bygge flertall utenfor egne rekker. Dette kan bety at funnene gjelder for både koalisjonsregjeringer og ettpartiregjeringer. Kan resultatene også fortelle noe om flertallsparlamentarismen? På den ene siden kan flertallsregjeringer ha mindre behov for å antesipere signaler utenfor egne rekker. Å sikre lojalitet innenfor regjeringspartiene vil gi flertall for lovforslagene alene. På den andre siden er alle regjeringer i siste instans ansvarlige ovenfor velgerne. Velgerne kan straffe regjeringen hvis den ikke tar hensyn til opposisjonen. Nordby (2000:282) referer sosialminister Rakel Seweriin (Ap) som i et intervju med ham uttalte ”Vi kunne aldri ta for gitt at partiet beholdt flertallet ved neste valg”.

6.3 Videre forskning

Denne oppgaven har tatt for seg et forskningsområde som er mye studert, nemlig makten mellom Storting og regjering. Imidlertid er antesiperte reaksjoner ikke tidligere studert empirisk. Videre forskning på dette område er nødvendig for å få mer kunnskap om de antesiperte reaksjoners utbredelse og konsekvenser. utfordringer finnes på både på metodisk og substansielt plan. Blant annet bør det tilstrebes å finne fruktbare operasjonaliseringer av antesiperte reaksjoner. Det kan også være interessant å benytte spillteori i analyse av antesiperte reaksjoner. Videre bør det studeres i hvilke situasjoner det er større og mindre sannsynlighet for at antesiperte reaksjoner vil forekomme.

Kildeliste

- Arter, David (1999a). "Party System Change in Scandinavia Since 1970: 'Restricted change' or 'General Change'?", i *West European Politics*. Frank Cass Publishers 22 (3):139-158.
- Arter, David (1999b). *Scandinavian politics today*. Manchester – New York: Manchester University Press.
- Berg, Ole (1987). *Hvor demokratisk?: Et essay om det norske politiske system*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, Ole (1993). "Storingsregjereri og detaljstyring". Intervju med Ole Berg. *Stat og Styring* 5/1993.
- Berntzen, Einar (1998). *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bingen (1990). *Statsbudsjettet og budsjettbehandlingen i Stortinget*. Oslo: Stortinget.
- Braadland, Thor Egil (2004). *Kritikk til regjeringa for salget av SND Invest*.16.06. URL: <http://www.sv.no/partiet/storingsgruppen/kontroll/regnskap/dbaFile61690.html> [Lesedato 02.05.2006].
- Brox, Ottar (1993). "Politiske gjerninger som kommunikasjon" i Bjørn Erik Rasch (red.) *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bryce, James (1921). *Modern Democracies*. Vol.1 og 2. London: Macmillan and co.
- Bugge, Karin (1991). *Stortinget og skolen*. Oslo: Universitet i Oslo. Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (1998). *Europeisk integrasjon*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dahl, Robert A. (1967). *Moderne politisk analyse*. Oslo: Cappelen.
- Elster, Jon (1975). "Noen problemer ved maktbegrepet" *Sosiologi i dag*. 5: 44-49.
- Gilmour, John B. (1995). *Strategic Disagreement, Stalemate in American Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen", i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heidar, Knut (1995). "Partigruppene på Stortinget". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.11 (4): 277-296.

- Helland, Leif (1995). *Stortingets behandling av statsbudsjettet og utgiftssidens størrelse*. Forskningsrapport 4/95. Oslo: Institutt for Statsvitenskap.
- Helland, Leif (2001). *Preferanser, prosedyrer og informasjon: betingelser for budsjett disiplin*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Unipub. Doktoravhandling.
- Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1971). *Interest, Influence and Cooperation*. Baltimore: Johns Hopkins University. Doktoravhandling.
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og avmakt: en begrepsanalyse*. Bergen-Oslo-Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1983). "Makt og Styring" i Hans Fredrik Dahl og Arne Martin Klausen (red.) *Det moderne Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Hernes, Gudmund og Kristine Nergaard (1989). *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting-regjering*. FAFO-rapport. Oslo: Fagbegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon.
- Hernes, Gudmund og Willy Martinussen (1980). *Levekårsundersøkelsen: Demokrati og politiske ressurser*. NOU 1980:7.
- Hildrum, Astri Margrete (1998). *Stortinget setter dagsorden: En undersøkelse av de folkevalgte private lovforslag (Dok.8-forslag) 1985-1996*. Bergen: Universitetet i Bergen. Hovedoppgave.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution – Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jørgenvåg, Marie (2003). *Stortingets kapasitet og endring av lovforslag*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Knutsen, Oddbjørn (1988). "Partipolitiske skillelinjer i avanserte industrisamfunn" i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29 (2): 155-175.
- Lukes, Steven (1974). *Power*. London: Macmillan.
- Midgaard, Knut (1976). "Co-operative Negotiations and Bargaining: Some Notes om Power and Powerlessness" i Brian Berry (red.), *Power and Political Theory: Some Europeans Perspectives*. London: John Wiley.
- Narum, Håvard (2002). "En vakkende regjeringsmakt", i *Aftenposten* 15.6. URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/article346464.ece> [Lesedato 21.9.2005].
- Nordby, Trond (2000). *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Nordby, Trond (2001). "Mindretallsparlamentarismen som problem", side 86-92 i Knut Heidar m. flere. (red): *Statsvitenskapelige utsyn. Politiske tema og tenkemåter i en oppbruddstid*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Nordby, Trond (2002) "Norges grunnlov. Fra styringsredskap til symbol". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43 (4): 481-504.
- NOU 1982:3 *Maktutredningen*. Sluttrapport.
- Olsen, Johan P. (1983). *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Osdal, Hanne (2003). "Selv flertallsregjeringer må ta hensyn". *Stat og styring* 4/2003.
- Pettersen, Erik Bolstad (1997). *Stortingets makt: Empirisk vurdering av hypotesen "decline of parliaments" mot data om Stortingets lovbehandling i perioden 1945-96*. Oslo: Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Rasch, Bjørn Erik (1983). *Forbrukerbeskyttelse. Om interesser og lovgivning på forbrukerområdet*. Oslo: Fondet for markeds og distribusjonsforskning. Arbeidsrapport nr. 35/83.
- Rasch, Bjørn Erik (1992). "Ødelagt av suksess? Detaljbehandling og parlamentarisk styring". *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 73: 269-280.
- Rasch, Bjørn Erik (1993). "Statsbudsjettets utgiftsside i Stortinget: Symbolpolitikens hovedskanse", side 111-136 i Bjørn Erik Rasch (red.): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (1994). "Er Stortinget for sterkt? Om detaljbehandling og parlamentarisk styring", side 139-154 i *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt* Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2004). *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, Bjørn Erik (2005). *Do Parliamentary Governments Control the Legislative Agenda? The Case of Norway*. Presentert på ECPR Joint Sessions of Workshops Granada, Spain, 14-19 April.
- Rasch, Bjørn Erik (kommer). *Demokrati på avveie?* Upublisert notat. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Rasch, Bjørn Erik og Hilmar Rommetvedt (1999). *Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Rapport 2, april.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt Hilmar (2003). *The Rise of the Norwegian Parliament*. London: Frank Cass.

- Seip, Jens Arup (1963). *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted (1998). "Om statsrådets hårfarge og været på 17.mai", *Nytt Norsk Tidsskrift* 15:227-243.
- Sejersted, Fredrik (2003). "Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen", *Nytt norsk tidsskrift* 3:281-295.
- Stordrange, Bjørn (1988). *Fra premisser til kompromisser: Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget. Doktorgradsavhandling.
- Stortingets forhandlinger. Bind 1-9 for perioden 2001 til 2004/2005. Oslo: Stortinget.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, Terry (1990). "Bargaining with the President: A Simple Game and New Evidence". *American political science review* Vol 84:1167-1195.
- Thurow, Lester C. (1982). *Spelet om rettferd. Ei analyse av nullsum-samfunnet*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Tsebelis, George (1999). "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review* 93:74-92.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Willoch, Kåre (2003). "Voksende "stortingsregjereri" skaper problemer", i *Aftenposten* 03.07. URL: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article576188.ece> [Lesedato 02.05.2006].
- Østerud, Øyvind (1996). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.