

Gudmund Hernes
Kristine Nergaard

OSS I MELLOM

Konstitusjonelle former og
uformelle kontakter
Storting — Regjering



FAFO

Oss i mellom

**Konstitusjonelle former og uformelle kontakter
Storting - Regjering**

Gudmund Hernes • Kristine Nergaard

FAFO-rapport nr. 090

© Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon 1989

4. opplag 1993

ISBN 82-7422-026-9

Omslagsfoto:
Omslag og trykk:

Jon Hauge/A-foto
 **Falch** Hurtigtrykk, Oslo

Innhold

Forord	5
1 Formel og forfatning: forholdet mellom statsmaktene	7
1.1 Konstitusjon og konflikt	7
1.2 Maktfordeling og parlamentarisme: to prinsipper for forholdet mellom statsmaktene	11
1.3 Forfatningshistorien	13
2 Konstitusjonelle prinsipper	17
2.1 Forfatningsmodeller	17
2.2 Montesquieus system	18
2.3 Hamilton og institusjonaliseringen av den dømmende makt	25
2.4 Renskårne forfatningsmodeller	28
2.5 Avslutning	36
3 Maktfordeling 1814-1884	38
3.1 Innledning	38
3.2 Maktfordelingsprinsippet og Grunnloven av 1814	39
3.3 Folkesuvereniteten og Grunnloven av 1814	42
3.4 Funksjonsblanding	45
3.5 Statsrådenes adgang til Stortinget	50
3.6 Stridens år	52
3.7 Uavhengig rekruttering	60
3.8 Statsråder med stortingserfaring	65
3.9 Kommisjonsvesenet	69
3.10 Muligheter for uformell kontakt	71
3.11 Den lille hovedstad	81
3.12 Avslutning	83
4 Parlamentarismen	85
4.1 Parlamentarisme og kontaktmønster	85
4.2 Maktbalanse og kontaktmønster	90
4.3 Departementene og det personlige statsrådsansvar	92
4.4 Maktintegrasjon i et parlamentarisk system	94
4.5 Kontaktmønstret mellom Storting og den utøvende myndighet etter 1884	101
4.6 Avslutning	125

5	Kontaktomfanget mellom Storting og den utøvende myndighet	127
5.1	Hva vites og hva kan ventes ut fra andre undersøkelser	127
5.2	Kontaktomfang mellom folkevalgte og den utøvende makt	139
5.3	Parlamentarisme og kontaktmønster	148
5.4	Sammenfatning	163
6	Stortingskomitéer og kontaktveier	165
6.1	Innledning	165
6.2	Komitéspesialisering og maktintegrering	169
6.3	Regjeringsparti og opposisjonsparti	176
6.4	Komitékarriere og departementskontakt	188
6.5	Avslutning	191
7	Kontaktmønster og representantenes sosiale og politiske biografi	193
7.1	Interesser på tvers av partitilknytning	193
7.2	Biografi og departementskontakt	195
7.3	Parlamentariske verv og departementskontakt	197
7.4	Distriktenes talsmenn	201
7.5	Partitilknytning og departementskontakt	210
7.6	Avslutning	213
8	De to demokratimodeller	214
8.1	Konstitusjon og kontakt	214
8.2	Motpartsdemokrati eller enhetsdemokrati?	219
8.3	Det maktintegrerte system?	224
8.4	Økt eller svekket integrering - et gode eller et onde?	226
	Litteratur	231
	Vedlegg	239
	Indeks	241

Forord

Grunnloven og konstitusjonell sedvane regulerer de former som utøvelse av makt i samfunnet må følge. Brudd på disse former får politiske konsekvenser, som når en statsråd må gå - eller i enkelte tilfeller også konstitusjonelle konsekvenser, som når det reises riksrettssak mot en statsråd.

Men ved siden av de formelle organer og de konstitusjonelle former, fungerer også politikken ved personer som etablerer uformelle relasjoner. Temaet for dette arbeidet er hvordan uformelle nettverk ikke bare fyller rommet mellom institusjoner og organer, men også modifierer den politiske prosess.

Arbeidet har vært finansiert ved midler fra Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd og fra NORAS gjennom innsatsområdet "Ledelse, organisasjon og styring" (LOS). I skriveingen av det har vi fått god hjelp av mange kolleger. De vil finne mange spor av forslag de har formulert og kritikk de har artikulert i denne endelige versjonen. Men de vil også finne at vi ikke har tatt hensyn til alt. Det kan derfor diskuteres om det skyldes at vi har handlet etter bedre skjønn, eller mot bedre vitende!

Uansett er vi svært takknemlige for hjelpen fra dem: Torstein Eckhoff, Knut Heidar, Per Maurseth, Bjørn Erik Rasch, Hilmar Rommetvedt, Espen Søybye, Jens Arup Seip og Ulf Torgersen. Siden vi ikke har fulgt alle deres råd, står de selvsagt fritt til å gå løs på sluttproduktet med nyslippte våpen. For de lot oss lappe rustningen slik at den holder bedre mot andres slag og støt.

Vi står også i takknemlighetsgjeld til Stortingsbiblioteket, som har vist en enestående velvilje når det gjelder bruk av og lån fra dets samlinger, og som har assistert i søkingen etter relevant litteratur. Bente Bakken har hatt det redaksjonelle ansvar ved FAFO, og viste ved sitt arbeid at det vi trodde var et sluttprodukt var et halvfabrikat. Både forfatterne og leserne kan være takknemlige for det.

Gudmund Hernes

Kristine Nergaard

1 Formel og forfatning: forholdet mellom statsmaktene

1.1 Konstitusjon og konflikt

I desember 1988 kom det opp to saker for Stortinget som satte forholdet mellom statsmaktene i relieff.

Den 6. desember gikk stortingsrepresentantene Morten Steenstrup og Anders Tøllers ut i *Dagbladet* under overskriften "Gro er arrogant og uforskammet", der statsministeren ble anklaget for å

glemme at det er Stortinget som er hennes arbeidsgiver ... De [Steenstrup, Tøllers] er mektig oppbrakt over at statsministeren nekter å komme i Stortinget og svare på spørsmål som direkte angår ting Gro selv har sagt eller lovet.

Statsministeren svarte på Steenstrups spørsmål om renteutviklingen, men ikke på det andre omstridte spørsmålet fra Tøllers

som for tredje gang ville ha statsministeren til å svare på et spørsmål om skipseksportkampanjen som Staten tapte store summer på. Da statsministeren ikke ville svare selv, men overlot saken til utenriksministeren, trakk Tøllers sitt spørsmål for tredje gang, og kommer ikke til å ta det opp igjen senere. (*Aftenposten*, 8.12.88)

Her sto ikke bare en strid mellom det største opposisjonsparti og den sittende regjering. Det sto også en strid om forholdet mellom Storting og Regjering - altså om maktfordelingen mellom den lovgivende og utøvende myndighet.

- Noen dager senere ga et flertall i Stortinget uttrykk for at Ring Medisinske Senter burde få anledning til å drive privat sykehusdrift. Om dette skrev *Verdens Gang* på lederplass:

Under behandlingen i Stortingets presidentskap gikk Arbeiderpartiets medlemmer imot at Stortinget i det hele tatt skulle ta denne saken opp til behandling. Og under den nattlige behandlingen ga visepresident Reiulf Steen uttrykk for at Stortinget her utidig blandet seg inn i et forvaltningsspørsmål.

Det er gode grunner for å si at dette er en utidig innblanding fra Stortingets side i en sak som ligger inn under Regjeringens myndighetsområde. Men det er allikevel ingen makt i verden som kan hindre et flertall i Stortinget i å treffe en slik avgjørelse. Men det er underlig at Regjeringen vil finne seg i en slik utidig innblanding. Regjeringen står imidlertid fritt til å fortolke Stortingets vedtak. Det er neppe tvil om at mange -- både i Arbeiderpartiets stortingsgruppe og i Regjeringen -- er enige med Reiulf Steen i at flertallsvedtaket betyr en utidig innblanding på et saksfelt som er Regjeringens. Men Regjeringen synes åpenbart ikke at graden av utidighet er stor nok til at den ville gjøre et forsøk på viderebehandle Ring-saken i Stortinget.

En klar beskjed fra statsministeren om at Regjeringen ikke ville finne seg i at Stortinget overprøver regjeringsavgjørelsen, ville ha skapt en rask og renslig avklaring i denne saken. I stedet har statsministeren nå skapt usikkerhet og tvil i egne rekker om Regjeringens politikk på et område som angivelig betyr mye for mange av Arbeiderpartiets politikere, velgere og sympatisører. Saken blir liggende som et verkende sår til over nyttår. En fastere holdning fra Regjeringens side ville blitt respektert. En slik holdning ville trolig også utløse en ny avsløring av opposisjonens manglende samarbeidsevne. (VG, 17.12.88)

Og i debatten sa Hanna Kvanmo om de borgerlige partiene: "La dem overta regjeringsmakten, istedet for at de skal sitte i Stortinget og regjere, mens Regjeringen skal sitte i regjeringsbygget og administrere."

I mai/juni kom nok en sak opp for Stortinget. Denne gang var det spørsmål om et mulig mistillitsforslag rettet mot justisminister Helen Bøsterud etter hennes befatning med det såkalte Ila-prosjektet. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 72 (1989) om endringer i fengselsloven, utarbeidet Stortingets direktør Erik Mo en betenkning,

der hovedpoenget var Stortingets praksis med markant tilbakeholdenhet i en sak som er under behandling av domstolene og som kan betraktes som innblanding i deres arbeid.¹ I Grunnloven selv finnes det ikke klare regler for dette. I en kommentar uttalte professor Anders Bratholm at han ikke trodde

... Høyesteretts dommere ville ha lagt vekt på det som måtte ha kommet frem i en stortingsdebatt om Ila-saken.

-Det ville likevel være uheldig at enkelte vil tro at Høyesterett kan bli påvirket av det som sies i Stortinget i en aktuell sak som ennå ikke er ferdig behandlet i rettsapparatet, sier Bratholm. Han mener at selv den mest selvstendige og erfarne dommer ville finne det lite hyggelig å få en omfattende politisk debatt i Stortinget kort tid før vedkommende på fritt grunnlag skulle vurdere og dømme i saken.

-I denne saken ville det også ha vært så kort tid mellom en eventuell stortingsbehandling og Høyesteretts behandling av en mulig anke at dette er et moment som ytterligere tilsier at Stortinget ikke burde behandle saken, sier Bratholm. (*Aftenposten*, 5.6.89)

I en annen kommentar skrev byrådslederen i Oslo, cand.jur. Michael Tetzschner:

Høyreleder Jan P. Syses beslutning om ikke å forlange Ila-saken behandlet i Stortinget før saken er avsluttet for domstolene, er ikke et spørsmål om hvem man vil lytte til av forfatningsjuristene.

Til syvende og sist er det et spørsmål om hvilken praksis våre stortingspolitikere velger å følge. I dag etterleves i store trekk det etablerte maktfordelingsprinsipp, dvs. en viss inn-

¹ I sin bok om hverdagen på Stortinget kommer tidligere stortingspresident Guttorm Hansen også inn på forholdet mellom Storting og domstoler og sier:

Også overfor domstolene legger Stortinget vekt på at det skal holdes avstand. Det å ta opp saker i stortinget som hører til ved domstolene, blir det reagert meget sterkt på. Det er et så pass sterkt overtramp at det vil bli påtalt. (Hansen, 1984:129)

F.eks. under behandlingen av Kings Bay-saken var denne grensegangen et viktig hensyn.

byrdes uavhengighet eller i det minste arbeidsdeling mellom Storting, Regjering og domstoler.

I forhold til enkeltmenneskets rettssikkerhet er domstolenes frie stilling helt sentral. Denne måten å innrette seg på er noe mer enn et organisasjonsmønster, den kan i gitte tilfeller være selve garantien mot politiserte rettsavgjørelser.

I det foreliggende tilfelle er det tale om en anke over straffeutmålingen hvor lagmannsretten nettopp la vekt på administrative forhold som kan ha politiske følger.

Etter som Stortinget selv vil kunne endre spillereglene, er det avgjørende for en våken opinion å påse at politikere, som her setter sine egne grenser, ikke begir seg inn på en glideflukt uten å ha tenkt igjennom konsekvensene og uten å vite hvor flukten vil ende.

Det er denne gjennomtenkning (mer enn det endelige standpunkt) Syse nå kritiseres for. Det er en forfeilet kritikk. Juristene kan sikkert være uenige om beslutningen var utslag av forsiktighet eller om den var forfatningsmessig selvløsende, men *det* er ikke poenget.

Poenget er derimot at Syse gjennom sin håndtering av saken har hevet seg over akademiske øvelser om hva som er tillatt, og truffet en beslutning ut fra en prinsipiell holdning til hvordan vi vil ha samfunnet vårt. Derfor er det ikke, som noen har sagt, juristen Syse som har tatt beslutningen, men nettopp politikerne med et samfunnssyn som holder ut over øyeblikket.

Nettopp dette bør Arbeiderpartiet merke seg til senere bruk: Opposisjonslederen som ikke gjorde kortsiktige gevinster med prinsipper som innsats, og som ikke falt for fristelsen til å redusere den alvorlige saken til et middel i en løpende partikrangel. (*Aftenposten*, 8.6.89)

Tetzschners eget innlegg er ikke uten politiske undertoner. Men hans tankegang er interessant, fordi en fremtredende politiker her på prinsipielt grunnlag hevder at i gitte situasjoner må håndhevelse av det parlamentariske prinsipp (ved mistillit til Regjeringen) vike for det eldre og mer grunnleggende maktbalanseprinsipp (domsavgjørelser uten politisk innblanding). Hensynet til partiene må vike for hensynet til borgerne. Med andre ord: Maktbalanseprinsippet er levende og bevisst

i sinnene hos dem som former vår statsskikk - ja, er styrende for hvordan den konstitusjonelle praksis utformes.

- I alle tre saker som er illustrert foran, ser vi altså at grunnleggende prinsipper i norsk statsskikk aktualiseres og aktiveres. Her står mye på spill: Myndighetsfordelingen mellom Regjering og Storting; parlamentarisme og forholdet mellom regjeringsparti og opposisjon; stortingsregjereri og kabinettsspørsmål; domstolens uavhengighet og borgernes rettsikkerhet. Ja, i tillegg til sakenes konkrete innhold, flettes inn ikke bare overgripende vurderinger om styrkeforholdet mellom de politiske hovedfløyer, men også konstitusjonelle prinsipper om ansvarsdeling og arbeidsdeling mellom statsmaktene.

Ved slike konflikter må de som er med på å ta avgjørelsene, både på Regjeringens og Stortingets vegne, ikke bare skotte til velgernes reaksjoner: De må også se tilbake på Grunnlovens bestemmelser og konstitusjonell praksis, og de må ha et blikk for den presedens deres konkrete avgjørelser kan skape for statsmaktenes funksjonsbetingelser i fremtiden.

Kort sagt: I konflikter prøves og preges konstitusjonen.

1.2 Maktfordeling og parlamentarisme: to prinsipper for forholdet mellom statsmaktene

Et sentralt problem for 1700-tallets politiske tenkning, var å beskytte borgerne mot vilkårlig maktutøvelse fra statens og særlig monarkens side. Det som for ettertiden er blitt stående som kardinalløsningen, ble formulert av Montesquieu: Statens makt måtte deles om borgernes

frihet skulle sikres.² Man kan si at Montesquieus løsning bygget på to idéer.

For det første *maktfordeling*: Man kan ikke bare begrepsmessig skille mellom statens *ulike funksjoner*, de bør også konstitusjonelt legges til *ulike institusjoner*. Montesquieu skilte mellom tre statsfunksjoner: 1) den *lovgivende/bevilgende*, 2) den *utøvende* og 3) den *dømmende*. *Organisatorisk* ble de lagt til henholdsvis parlament, konge/regjering og domstoler, med ulik, men komplementær myndighet.

For det andre *maktbalanse*: hver av disse institusjoner må tjene som en motmakt mot de andre to - altså det som ligger i uttrykket "checks and balances", som f.eks. når den utøvende makt kan nedlegge veto mot et vedtak fattet av den lovgivende makt. Statsmaktene kunne dermed tjene som motvekt til hverandre, ikke bare strukturelt, men om nødvendig også politisk, ved at to av maktene kunne motstå den tredje, i fall den ble for sterk.³ Man kan si at det er disse to idéer som til sammen utgjør *maktbalanseprinsippet*.

Denne formelen ble retningsgivende for en rekke av de konstitusjoner som ble konsipert fra slutten av 1700-tallet. Tankegangen lå til grunn for utformingen ikke bare av den amerikanske konstitusjon av 1789, den spanske av 1812, men også den norske Grunnloven som ble skrevet - dels skrevet av - i løpet av noen hektiske måneder i 1814. Etter § 3 ligger den utøvende makt hos Kongen, mens folket etter § 49 utøver den lovgivende makt ved Stortinget. Den dømmende makt omhandles i Grunnlovens avsnitt D, og i den sjette av de 10 grunnset-

² I 1700-tallets konstitusjonelle diskusjon, var ikke bare balanseringen av statsmaktene et viktig hensyn - det samme var balanseringen av samfunnsgruppene, f.eks. adel, geistlighet og borgerskap. Dette kommer, som vi skal se senere, også til uttrykk hos Montesquieu, som tenkte seg at adelen skulle ha et eget kammer i den lovgivende forsamling, og at denne også skulle besitte visse domstolsfunksjoner. Maktbalansen mellom samfunnsgruppene vil imidlertid ikke stå sentralt i denne fremstillingen.

³ Etter Grunnlovens § 83, kan f.eks. Stortinget innhente Høyesteretts betenkning "over juridiske gjenstande", og de fast utnevnte medlemmer av Høyesterett møter etter § 86 som dommere i Riksretten.

ningene som Riksforsamlingen vedtok, heter det at den dømmende makt skal være uavhengig av den lovgivende og utøvende.

Et alternativ til maktfordelingsprinsippet er *det parlamentariske prinsipp*. I Norge fikk dette gjennomslag i 1884, da stortingsflertallet med Johan Sverdrup i spissen tvang Oscar II til å avsette de riksrettsdømte statsrådene i ministeriet Selmer. Etter et mellomspill der kongen nedsatte en ny regjering som ikke hadde stortingsflertallets støtte, måtte han tilslutt be Johan Sverdrup om å stille seg i spissen for å få dannet en regjering.

Fra 1884 var ikke statsrådene først og fremst *embedsmenn* oppnevnt av kongen, men *politikere* med støtte fra den fløy som hadde flertall på Stortinget, og ideelt, et flertall blant velgerne. En regjering som hadde det parlamentariske flertall mot seg, måtte gå av. Flertallet kunne enten forsvinne som følge av et valg, eller forvitte etter en politisk holdningsendring i de parlamentariske grupperinger i løpet av stortingsperioden. Dette var det parlamentariske prinsipp.

1.3 Forfatningshistorien

Hovedskiftet i norsk forfatningshistorie beskrives ofte som denne overgangen fra prinsippet om maktfordeling til prinsippet om parlamentarisme i 1884. Og det påpekes gjerne at mens Grunnlovens bokstav reflekterer det første, er det nå i praksis det andre som styrer forholdet mellom Storting og Regjering.

Maktfordelingsprinsippet og parlamentarismen er ikke bare teorier om maktens *opphav* og *fordeling*. De omfatter også retningslinjer for hvordan makten *utøves*.

Sentralt for maktutøvelse er *formene for kontakt* mellom maktens utøvere. Både maktfordelingsprinsippet og parlamentarismen omfatter synspunkter på hvilke kontaktformer som er legitime -- brytes de, brytes også den statsskikk de hviler på.

Disse kontaktformene har ikke bare interesse i forhold til de underliggende prinsipper. De har også interesse i forhold til hele vårt politiske systems funksjonsmåte. Enklest ser man dette i forskjellen mellom langvarig mindretallsparlamentarisme og langvarig flertallsparlamentarisme.

Ved langvarig mindretallsparlamentarisme er det vanlig å forutsette at *Stortinget styrkes* - "that's where the action is". Regjeringen kan ikke uten videre regne med å få sine saker igjennom: Den må stadig sondere muligheter og inngå kompromisser for å baute seg gjennom urent politisk farvann. Eller den må foregripe de mulige parlamentariske reaksjoner og innrette forslagene etter det. Ved mindretallsparlamentarisme kan vi derfor også vente at *initiativet* til kontakt med Stortinget i større grad kommer fra Regjeringen. Og Regjeringen må hele tiden holde kontakten med *opposisjonspartiene*. De som er "innafor" må ha åpne linjer til dem som er "utafor".

Ved mindretallsparlamentarisme er også risikoen for at regjeringen skal falle større. Følgelig må opposisjonen være forberedt på å måtte ta over. Dens *sjanser* til å få regjeringsmakten er større. Og det gjør situasjonen ikke bare *politisk* interessant. Den blir også *personlig* mer interessant for politikerne, fordi de har *utsikter* til å overta taburettene. De kan rykke opp på den politiske rangstige ved å rykke inn i regjeringskontorene. De kan komme i posisjon og få anledning til å kjøre egne saker derfra -- det er ikke nødvendig for dem å gå omveier utenom den parlamentariske vei for å vinne fram i enkeltsaker. Og nettopp *at* det kan skje maktskifter, vil virke til samdirektighet innen og oppslutning om det politiske system. Alle partier kan få sin sjanse, det er ingen grunn til å gi opp. På politikens dreiescene kommer man nærmest publikum og velgere etter tur. På den annen side: Det kan også innebære at det ikke er så nødvendig med tette kontakter mellom regjering og opposisjon: Sett fra stortingssiden, kan det være like attraktivt å erobre Regjeringen etter en stund, som å kompromisse med den fra sak til sak.

- Under langvarig flertallsparlamentarisme er situasjonen en annen. Da har Regjeringen råd til å ignorere opposisjonen. Mindretalls-

partienes møterom i Stortinget blir som en slags venteværelser, og det er nokså usikkert om de som sitter der noen gang vil slippe til. Det kan ha to konsekvenser, som særlig kraftfullt er formulert av Stein Rokkan (1987 [1966]). For det første at de fremste og mest målrettede talsmenn for mindretallsopposisjonen gir opp, og heller søker interessante karrierer på andre livsområder. Det kan svekke opposisjonen ytterligere: det blir uår på gode menn. For det andre at de søker innvirkning langs andre veier enn den parlamentariske. Det de ikke får til når Regjeringen møter i Stortinget, forsøker de å oppnå ved å la sine beslektede interesseorganisasjoner møte i regjeringskontorene. Det opposisjonen ikke får til ved å kjøre rett på, oppnår den ved å sende sine allierte langs en omvei. Flertallsparlamentarismen isolerer og maktstjeler opposisjonen i parlamentet, men ansporer den til indirekte innvirkning vis-à-vis departementet.

Man kan også si at denne tesen enten innebærer at opposisjonen lurar regjeringsfløyen, siden den når fram via baktrappen. Eller man kan si at regjeringen bløtgjør opposisjonen ved å la den få smuler fra regjeringsbordet.

Hovedtesen i denne avhandlingen er at et slikt perspektiv er utilstrekkelig. Til tross for den konstitusjonelle teori, var den lovgivende makt ikke isolert fra den utøvende før 1884. Og etter 1884 var opposisjonen ikke isolert fra Regjeringen. Kort sagt: Både før og etter innføringen av parlamentarismen ble det utviklet samhandlingsformer mellom maktens utøvere, som sterkt modifierer de forfatningsordninger som er sammenfattet i lærene om maktfordeling og parlamentarisme.

Den tese vi vil drive mot teorien bak disse to styringskonsepter, er teorien om *maktintegrering*. Etter den utvikles det ikke bare uformelle *kontakter* både mellom den lovgivende og den utøvende makt og på tvers av skillet mellom regjeringsfløy og opposisjon. Kontaktene benyttes så hyppig og med en slik dybde at det kan tales om *kanaler*, veletablerte og velprøvde. Makten flyter på andre måter og utøves i andre former enn den tradisjonelle forfatningsteori i rendyrket

utgave forutsetter. Og dermed med andre virkninger for politikken utforming enn det læren om de to kanaler sier.

I det neste kapittel skal vi se på hovedprinsippene som ligger til grunn for ulike konstitusjoner. Så skal vi dra et riss av den styring de har hatt for utformingen av norsk Grunnlov og konstitusjonell sedvane. Vi vil også spørre i hvilken grad disse prinsippene modifiseres i hverdagspolitikken, av den politiske praksis. Så vender vi oss mer direkte til det sentrale spørsmål: Hvor sammenvevet er den utøvende og lovgivende makt, og regjeringsfløy og opposisjonspartier i dag? Hvordan modifiserer de uformelle kontakter den mer formelle konstitusjonelle teori? Og hvis vi finner tette nettverk, hvilke virkninger har det for politikkutformingen?

2 Konstitusjonelle prinsipper

2.1 Forfatningsmodeller

Montesquieus (1689-1755) verk om *Lovenes ånd* fra 1748 var ett av de mest sentrale dokumenter i 1700-tallets aktive konstitusjonelle debatt. Det var en bok som fikk rask spredning - den ble f.eks. oversatt til dansk i 1770-71¹. (Sitatene nedenfor er hentet fra denne danske utgaven.)

Ikke bare fikk boken rask spredning, den ble også tidlig anvendt. Den ble så å si konstituerende for rekken av de nye skrevne konstitusjoner som ble utformet fra midten av 1770-årene: Først i de amerikanske kolonier, som løsrev seg fra England og utformet sine egne grunnlover; siden i konstitusjonen for De Forente Amerikanske Stater, skrevet i 1787. I Europa fikk Montesquieus konstitusjonelle tanker ikke bare en direkte innvirkning - de ble dels reimportert fra USA. Etter den franske revolusjon ble de støpt inn i konstitusjonene av 1791 og 1795. Impulsene spredte seg til en rekke europeiske land, fra Spania i syd til Norge i nord.

Som en bakgrunn for drøftingen av norsk konstitusjonell praksis, skal vi først se på de prinsipper som Montesquieu trakk opp. Derneft skal vi i rendyrket form risse opp modifikasjoner i Montesquieus system for å få stiliserte bilder av ulike forfatningsmodeller. Etter dette vil vi så beskrive den praktiske utformingen av den norske modell, og hvordan denne senere ble modifisert.

¹ Ifølge R.R. Palmer kom *Esprit des lois* i et halvt dusin franske utgivelser i løpet av tre år, og ble umiddelbart oversatt til engelsk. Innen 1773 var det kommet 10 engelske utgaver. Boken ble oversatt til nederlandsk i 1771, italiensk i 1777, tysk i 1789 og russisk i 1801. Den var antakelig den mest kjente moderne franske bok i Amerika (Palmer, 1959:60).

2.2 Montesquieus system

Det viktigste prinsipp i Montesquieus konstitusjonelle analyse, er prinsippet om *maktbalanse*. For å beskytte borgerne mot vilkårlig maktutøvelse fra statens side måtte makten først deles og så delene balanseres.

Montesquieus utgangspunkt er en forutsetning om den menneskelige natur:

... det er en evig Erfaring, at hvert Menneske, som har Magt, er tilbøielig til at misbruge den Magt han har; han gaar fort, indtil han finder Grendser, som inskrænke ham. (Montesquieu, 1770:389)

Makten må derfor organiseres slik at "Magt kan tvinge Magt" hvis den borgerlige frihet skal sikres og ingen borger behøve å frykte en annen. Montesquieu skiller så mellom tre slags makt:

Magt at give Love; Magt at fullføre de Ting, som høre under Folketretten, og Magt at fullføre de Ting, som henhøre under den borgerlige Ret.

I Kraft af den første gjør Prinsen eller Øvrigheden Love, som gielde enten for en vis Tid eller bestandig, og forbereder eller afskaffer dem, som ere giorte. I Kraft af den anden gjør han Fred eller fører Krig, afsender eller imodtager Gesandter, sette den almindelige Sikkerhed paa fast Fod, forekommer fiendtlig Indfald. Formedelst den tredie straffer han Misgierninger eller dømmer paa private Personer Stridigheder. Man vil kalle denne sidste Magten at dømme og den anden blot Statens lovhaandhævende Magt. (Ibid. 391 ff.) [Den første kaller Montesquieu den lovgivende makt.]

Montesquieus hovedpoeng er så at disse tre makter må skilles hvis friheten skal sikres:

Naar Magten at give Love er forened med den lovhaandhævende Magt i een og den selvsamme Person eller i et og det samme Selskab [organ/institusjon] av Øverigheds Personer, er der ingen Frihed, fordi man kan frygte, at den samme

Monark eller det samme Raad skal gjøre tyranniske Love for at fullføre dem tyrannisk.

Der er endnu ingen Frihed, dersom Magten at dømme er ikke adskilt fra Magten at give Love. og fra den lovhaandhævende Magt. Dersom den var sammenføied med den lovgivende Magt, saa skulde Magten over Borgernes Liv og Frihed blive saa vilkaarlig, at man kunde drive den hvor man vilde; thi Dommeren skulde være Lovgiver. Dersom Magten at dømme var sammenføied med den lovhaandhævende Magt, kunde Dommeren have Magt til at undertrykke.

Alle Ting Skulde nærme sig til sin Undergang, dersom det samme Menneske, det samme Selskab af de Fornemmeste, af Adelen eller Folket udøvede disse trende Magter: Den at gjøre Love, den at fullføre de offentlige Beslutninger, og den at dømme Privat Personers Misgierninger og Stridigheder. (Ibid. 394 ff.)

Med andre ord skiller Montesquieu ikke bare mellom statens ulike *funksjoner* som bør legges til ulike *institusjoner*, men insisterer også på at disse må skjøttes av *ulike personer*. Ikke bare må makten organiseres slik at funksjonene separeres, men også slik at individene som bemanner dem holdes adskilt. Skal organiseringen av *stats-maktene som et system av motmakter* fungere, må skillet og balanseringen av dem gå sammen med uavhengig rekruttering.

Montesquieu tenkte seg at den lovgivende myndighet skulle være en folkevalgt forsamling, delt i to kamre: ett fra borgerne og ett fra adelen. Denne todelingen skulle også befeste maktbalansen for å sikre friheten.

Den utøvende makt tenkte han seg lagt til en konstitusjonell monark. Ved siden av å iverksette eller "fullføre de ting, som henhøre under den borgerlige Ret", måtte denne monarkens funksjoner også omfatte prerogativer som en sjeldent møtende forsamling ikke kunne ivareta, de "som høre under Folkeretten", altså

... gjør han Fred eller fører Krig, afsender eller imodtager Gesandter, setter den almindelig Sikkerhed på fast Fod, forekommer fiendlig Indfald.. (Ibid. 392 f.)

Domstolene derimot, tenkte han seg skulle fungere nærmest som en jury, som så å si skal lese loven, altså rent logisk anvende den på konkrete tilfeller:

Magten at dømme bør ikke overlades til et bestandigt Raad, men bør utøves af Personer som udtages av Folkets Forsamling [altså fra samfunnsmedlemmene selv], og det paa visse Tider om Aaret, og efter den Maade som er foreskrevet i Loven, paa det de kan utgiøre den Domstol som ikke bør vare længre end Fornødenhed utfordrer.

Paa den Maade bliver Magten at dømme, som er saa forskrekkelig ibland Menneskene, naar den ikke bindes til nogen vis [bestemt] Stand eller nogen vis [bestemt] Profesjon, usynlig, og forsvinder til intet. Man har ikke bestandig Dommeren for Øjne, og man frygter Øvrigheds Embedet og ikke Øvrigheds Personerne. (Ibid. 398)

Montesquieu forestiller seg også at i store kriminalsaker skal misde-
deren kunne ha del i valget av sine dommere, eller i det minste kunne
skyte ut en del av dem som oppnevnes, slik at de gjenværende frem-
står som hans eget valg. Med andre ord ser altså Montesquieu ikke
på den dømmende makt så mye som en *organisert* motmakt til de
andre to statsmakter, som at *likemenn* i prinsippet skal kunne dømme
hverandre etter loven (Jfr. Eckhoff, 1964):

Dommeren maa og være af den Anklagedes Stand eller hans
Lige, paa det at han ikke skal gjøre sig den Tanke, at han er
falden iblant Folkets Hænder, som har Drift og Villie til at
giøre ham vold. (Montesquieu, 1770-71:399)

Dette kommer også til uttrykk ved at Montesquieu anbefaler at adelen
og folket skal ha hver sine domstoler, og adelen dømmes av adelens
kammer i den lovgivende forsamling.

Mens dommere velges for den enkelte sak, kan både den lov-
givende og den lovhåndhevende makt gis til permanente organer (Sel-
skaber) eller øvrighetspersoner, siden deres makt utøves generelt, ikke
over spesifikke privatpersoner.

Når det gjelder rekrutteringen til den lovgivende forsamling, legger Montesquieu for det første vekt på geografisk tilhørighet. Begrunnelsen for dette er den kunnskap lokale representanter har til sitt eget steds "trang og fornødenheter" og at man her er nær nok til å bedømme potensielle representanters dugelighet. Samtidig bør de deputerte være tillitsvalgte - altså ha generelle fullmakter og ikke vente på instruks fra sin valgkrets i hver enkelt sak (ibid. 402 f).

For den lovgivende makt, som for mye annet, inspireres Montesquieu av det engelske system. Det har to kamre ("Selskaber"): et valgt fra adelen og et valgt av folket. Begrunnelsen for todelingen av den lovgivende makt, er at det alltid finnes folk som av fødsel, rikdom eller heder skiller seg ut. Og hvis de

... bleve blandede iblant Folket, og havde der kun een Steme ligesom de andre, skulde den almindelige Frihed blive en Trældom for dem, de skulle ingen Fordel have af at forsvare Friheden, thi de fleste [Be]slutninger skulde gaae lige imod dem. Den Deel som de derfor har i Lovgivelsen, bør være overensstemmende med de andre Fordele, de have i Staten, hvilket skal skje, dersom de utgiøre et Selskab som kan tvinge Folkets Foretagende, likesom Folket har Ret at tvinge deres.

Derfor skal Magten at give Love anbetroes baade Adelen og det Selskab, som skal udvælges til at forestille Folket; enhver af disse Selskaber, saavel det adelige Selskab, som det, der forestiller Folket, skal have deres Forsamlinger og deres Beraadslagninger for sig selv, og skal have adskildte og forskielige Hensigter og Fordele. (Ibid. 405 f.)

Men Montesquieu mener at siden adelens forsamling bør være arvelig, må den ikke ha makt til å initiere eller omgjøre beslutninger, bare til å forkaste beslutninger som folkeforsamlingen har vedtatt. Med andre ord anbefaler Montesquieu at adelen fungerer som et overhus med vetorett.

Den lovhåndhevende makt bør ligge i monarkens hånd, da iverksettelse "oftest ikke har et Øieblik at miste" (ibid. 408) og derfor bedre forvaltes av én enn av mange.

Det er også interessant at Montesquieu eksplisitt tar avstand fra parlamentarisme:

Dersom der ingen Monark var, og den lovhaandhævende Magt blev betroet til et vist Antal Personer af det Selskab, som giver Love, skulde der igen Frihed være, fordi de tvende Magter skulde blive forenede, da de same Personer altid havde og under tiden kunde faa Deel i dem begge. (Ibid. 408)

Med andre ord legger Montesquieu stor vekt på tette skott mellom statsmaktene når det gjelder rekruttering til dem.

Montesquieu har videre betraktninger om den lovgivende makts samlingstid. Argumentene hans faller i tre grupper. For det første påvirker samlingstiden maktfordelingen. Friheten lider skade hvis forsamlingen ikke møter regelmessig: Enten vil anarki følge fordi det ikke lenger kom lovbeslutninger, eller den utøvende makt vil tilta seg også lovgivningsmakten og dermed få uinnskrenket eller absolutt makt. På den annen side bør den lovgivende forsamling ikke være samlet hele tiden, ikke bare fordi det ville være til uleilighet for de deputerte, men også fordi det skulle gi den utøvende makt

alt for meget at gjøre, som ikke skulle tænke paa at fuldføre og iverksette, men at forsvare sine Rettigheder og Fortrinn og den Ret, den har at fuldføre. (Ibid. 409)

For det tredje bør den lovgivende makt regelmessig skiftes ut, dels som en garanti mot fordervelse og korrupsjon, dels for at misnøye borgere kan få en ny forsamling. Endelig bør den utøvende makt ha rett til å innkalle og oppløse den lovgivende makt som en sikring av maktfordelingen.

Montesquieu har også et klart standpunkt i den sak som ble det store stridsspørsmål i forbindelse med parlamentarismens innføring i Norge: om den utøvende makt bør ha veto over den lovgivende makts beslutninger. Han sier:

Dersom den lovhaandhævende Magt ikke har Ret til at standse den lovgivende Magtes Foretagende, skal denne sidste blive depotisk; thi da den kan anmasse sig al den Magt, den kan optænke, skal den gjøre de andre Magter til intet. (Ibid. 411)

Den lovgivende makt bør ikke ha en tilsvarende makt til å stanse den utøvende, fordi iverksettelsen av lovbeslutningene har sine naturlige grenser. Men den lovgivende makt bør ha rett til å undersøke måten lovene er iverksatt på. Den person som legemliggjør den utøvende makt (Kongen) bør ikke kunne rettsforfølges, men være hellig, da den lovgivende forsamling ellers kunne bli tyrannisk. Men siden han ikke kan iverksette noe uten ved rådgivere, kan disse saksøkes og straffes dersom de gir "onde" råd.

Som nevnt, legger altså Montesquieu avgjørende vekt ikke bare på ulike funksjoner lagt til ulike organer, men også på å atskille personene som bemanner dem. Men selv om den dømmende makt ikke bør være forent med noen del av den lovgivende, er det allikevel tre situasjoner der de anklagede kan ha en særskilt fordel av å dømmes av den lovgivende makt:

- * adelen bør, for å dømmes av sine like, få sine saker rettsbehandlet av overhuset;
- * denne avdeling bør også kunne formilde eller benåde, *etter* domstolenes avgjørelse;
- * ved embetsmenns overgrep mot folket, skal folkeforsamlingen anklage og adelsforsamlingen dømme.

- Montesquieu er helt eksplisitt på at den lovhandhevende makt ved sitt veto "tage del i lovgivelsen" (ibid. 417). Men den utøvende makt skal ikke ta del i de offentlige debattene om sakene i den lovgivende forsamling (jfr. striden om statsrådenes møterett i Stortinget), og det er heller

ikke engang fornødent at den gjør noget Forslag, thi da den alletider kan negte de fattede Slutninger sit Samtykke, saa kan den forkaste de endelige Slutninger man har gjort over

saadanne Forslage, som den havde ønsket, man ikke havde fremsat. (Ibid. 419)

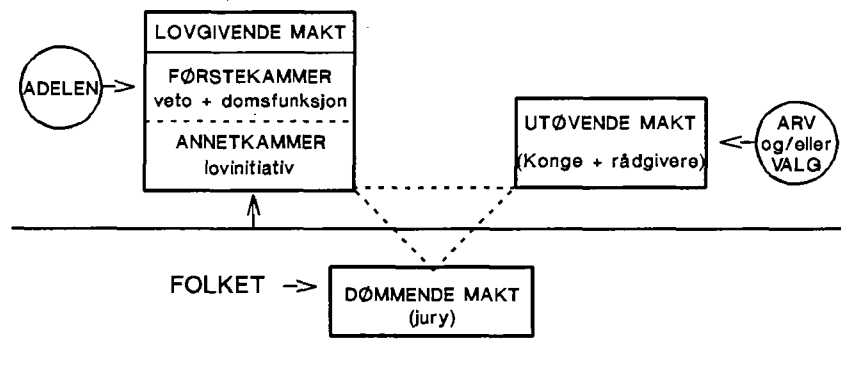
Den lovgivende makt må ha myndigheten til å pålegge skatter og utredsler: uten den ville friheten gå tapt fordi den utøvende makt da skulle få den viktigste lovgivende makt. Beskatningsmyndighet kan følgelig heller ikke varig delegeres.

Hvis den utøvende makt ikke skal kunne undertrykke, må også militærmakten være av folket, bo hos borgerne og innskrevne tropper må kunne avskaffes av de folkevalgte. Men kommandoen over dem bør ligge til den utøvende makt.

Det interessante med Montesquieus forfatningsmodell, er at så mange konstitusjoner ble skrevet på grunnlag av dens prinsipper. Maktfordelingen skulle f.eks. sikres ikke bare gjennom tredelingen av funksjoner, men også ved tokammerssystemet for den lovgivende makt. Denne tanke ble oversatt til republikansk form i Amerika, der de tidligere kolonier ved løsrivelsen etablerte tokammer-systemer med et senat og en representantforsamling, men begge folkevalgte. I den norske Grunnloven uttrykte dette seg i inndelingen av Stortinget i et Odelsting og et Lagting.

Montesquieus system kan illustreres som i figur 2.1. Pilene viser hvor de tre statsmaktene rekrutteres fra, mens trekanten mellom dem illustrerer maktfordelingssystemet.

Figur 2.1 Montesquieus system: Utøvende makt med monark og rådgivere. Todelt lovgivende makt der førstekammeret har veto overfor annetkammerets initiativ og domsmyndighet for adelen. Domstoler for folket direkte av folket.



2.3 Hamilton og institusjonaliseringen av den dømmende makt

Etter Montesquieus forfatningsmodell blir den dømmende makt leddet som får den svakeste institusjonelle befestning: den bygges ikke opp som et eget organ:

Af de trende Magter vi tale om, er den at afsige Dome i visse Maader at regne for intet. Der er altså kun tvende tilbage, og saasom de behøve en bestemmende Magt for at holde dem paa Middelveien, saa er den Deel af det Lovgivende Selskab, som bestaar af Adelen, bekvem til at frembringe denne Virkning. (Ibid. 406)

Det er i den amerikanske konstitusjonelle tenkning og praksis at domstolene forankres institusjonelt. *Locus classicus* er "The Federalist No. 78" (Hamilton m.fl., 1961:521-530), der Alexander Hamilton med direkte henvisning til Montesquieu understreker at den dømmende

myndighet utvilsomt er den svakeste av statsmaktene. Den har ikke makten over den offentlige pung (skatter og bevilgninger) eller de offentlige regler - altså ingen selvstendig *vilje*, og den har heller ikke selvstendig evne til å iverksette sine beslutninger - altså ingen selvstendig *kraft*. Den dømmende makt besitter verken penger eller sverd. Friheten har derfor intet å frykte fra domstolene, mens domstolene lett kan overveldes av de andre to statsmakter. Følgelig er det intet som kan bidra så mye til den dømmende makts

... firmness and independence, as permanency of office, this quality may therefore be justly regarded as an indispensable ingredient in its constitution, and in great measure as the citadel of the public justice and the public security. (Ibid. 524)

Hamilton forutsetter også at dommere skal nomineres av presidenten og konfirmeres av den lovgivende forsamling ("advice and consent").

Men han går videre i de funksjoner han tillegger den lovgivende myndighet. Mens Montesquieu forutsetter at domstolenes roller er rent sivile - altså at de har oppgaver bare i rettstvister mellom borgerne - anbefaler Hamilton at de også skal ha oppgaver i forhold til de konstitusjonelle organer. Mer konkret: Han anbefaler at den dømmende makt gis en *lovprøvningsrett*, altså rett til å undersøke om lover som vedtas eller måten de iverksettes på er konstitusjonelle:

The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited constitution. By a limited constitution I understand one which contains certain specified exceptions to the legislative authority; such for instance as that it shall pass no bills of attainder, no *ex post facto* laws, and the like. Limitations of this kind can be preserved in practice no other way than through the medium of the courts of justice; whose duty it must be to declare all acts contrary to the manifest tenor of the constitution [grunnlovens ånd] void. Without this, all the reservations of particular rights or privileges would amount to nothing. (Ibid. 524)

Den lovgivende forsamling henter sin myndighet fra konstitusjonen, og kan derfor ikke selv overlates å dømme om lover er konstitusjonelle - da kan de komme til å sette sin egen vilje *over* sine mandatgivere. Det betyr ikke at den dømmende makt står over den lovgivende.

It only supposes that the power of the people is superior to both; and that when the will of the legislature declared in its statutes, stands in opposition to that of the people declared in the constitution, the judges ought to be governed by the latter, rather than the former. They ought to regulate their decisions by the fundamental laws, rather than by those which are not fundamental. (Ibid. 525)

Med andre ord: Ved lovprøving er det domstolene som må være folkets representanter slik dets vilje er uttrykt i konstitusjonen. De skal ikke selv uttrykke noen lovgivende vilje, bare skjønn i den egentlige betydning av dømmekraft: å vurdere en konkret avgjørelse mot konstitusjonens prinsipper. Da må de både prøve lovene og de må tolke dem, f.eks. hvis det er motstrid mellom to lover. Domstolene kan også ved sin troskap overfor konstitusjonen være en garanti for at folket selv ved stemningsoppbrusninger ikke går mot sine egne prinsipper og langsiktige konstitusjonelle interesser.

Men skal de kunne utføre denne plikt, kan den ikke skje som midlertidige oppdrag. Skal de kunne bevare sin uavhengighet fra sine oppdragsgivere, kan de ikke sitte på deres nåde:

* lå makten til å utpeke dem enten hos den lovgivende forsamling eller den utøvende makt, ville dommerne lett kunne bøye av for den makt som hadde utnevnellesmyndigheten;

* lå utnevningsmyndigheten hos begge, ville man være uvillig til å anfekte hver av dem;

* lå utnevningsmyndigheten hos folket, ville popularitet kunne være utslagsgivende.

Skal man sikre at konstitusjonen blir konsultert, må dommerne være uavsettelige i embeter "during good behavior". En tilleggsgrunn for faste embeter er at selve lovenes omfang og kravet om kjennskap til presedenser, krever langt studium for fortrolighet.

2.4 Renskårne forfatningsmodeller

Hovedpoenget både i Montesquieus forfatningsdiskusjon og i den amerikanske, slik den f.eks. kommer til uttrykk i *The Federalist*, var å sikre borgernes frihet gjennom statens organisering. For Montesquieu var det demokratiske moment ikke så viktig - han tenkte seg et eget kammer og egne domstoler for adelen. Senere ble folkesuvereniteten et bærende prinsipp for konstitusjonenes utforming.

Prinsippene i den demokratiske konstitusjonalisme som fikk stadig større gjennomslag fra siste fjerdedel av 1700-tallet, kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Folket er maktens kilde og opphav (dette prinsipp går altså ut over Montesquieus lære!).
2. Borgerne kan delegere deler av sin suverene makt til sin felles organisasjon, staten.
3. For å sikre borgernes frihet mot at den delegerte makt skal brukes mot folket selv, må statens ulike funksjoner fordeles på ulike institusjoner.
4. Myndighetsfordelingen må være slik at de kan balansere hverandre og slik at ingen statsmakt kan overta de andres funksjoner. Statsmaktene må derfor på en gang være uavhengige og integreerte, altså slik at de både kan stanse hverandre som motmakter og handle effektivt når de er samstemte.
5. Endringer i rettighetsforholdet mellom borgerne kan bare skje etter vedtak av generelle lover. Denne funksjon - lovgivning, herunder skattlegging og bevilgning - legges til den lovgivende makt.
6. Den lovhåndhevende eller utøvende makt har ansvar for å sette den lovgivende makts vedtak ut i livet.
7. Domstolene har ansvar for å dømme i henhold til de lover som er gitt i de enkelte saker - og kan få fullmakt til å kontrollere at lovene er i samsvar med konstitusjonen.

8. Denne fordelingen av makten mellom institusjonene sikres gjennom *forfatningen*. Det er grunnlov og konstitusjonell sedvanerett som legger bestemte funksjoner til bestemte institusjoner.

9. I konstitusjonen hjemles også reglene som skal sikre statsmaktens uavhengighet av hverandre - altså reglene for rekruttering til og medlemskap i dem.

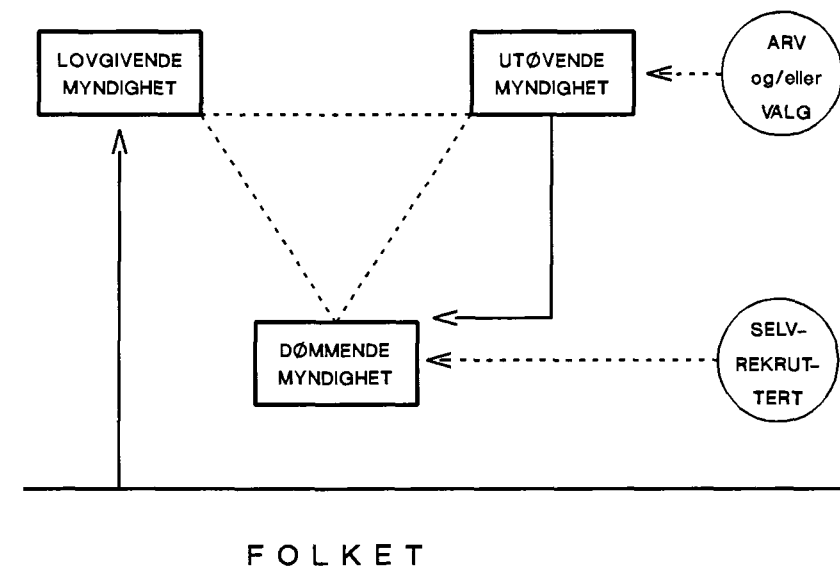
Konstitusjoner kan utformes etter disse prinsipper på ulike måter. Vi skal her, i renskåret form, vise noen mulige hovedtyper. For det første bør man merke seg at maktfordelingsprinsippet *ikke* behøver være knyttet til prinsippet om *folkesuverenitet* - altså at folket er all makts opphav. Som nevnt bygget Montesquieu ikke på en uavkortet folkesuverenitet. Man kan f.eks. tenke seg et system der den utøvende makt er arvelig monarkisk, den dømmende selvrekrutterende og den lovgivende et råd av eldre, men at disse organer er bygget slik at de balanserer hverandre.

En måte å utforme maktfordelingsprinsippet på, samtidig som man bryter med den rene folkesuverenitet, er å la folket velge nasjonalforsamling, men å benytte andre prinsipper for rekrutteringen av den utøvende og dømmende makt. F.eks. kan den utøvende makt baseres på et arvelig monarki (der monarken enten styrer etter Guds nåde, eller at en konstitusjonell eller lovgivende forsamling velger den første monark, mens etterfølgerne bestemmes av kromosomene eller Guds lodd.) Valget av statsoverhode er dermed bestemt, mens plikter og retter som tilligger denne posisjonen kan være nøye regulert.² - Samtidig kan man f.eks. ha en høyesterett som i praksis er basert på selvrekruttering. Det system man praktiserte i Norge den første tiden etter 1814 liknet mye på dette, slik det er illustrert i figur 2.2. Her er altså den utøvende makt ikke basert på folkesuverenitetsprinsippet,

² Frederik Stang sier (i sine yngre år) om det konstitusjonelle monarki at dette "ikke [maa] betraktes som en Modifikation av Eneveldsmonarchiet, men tvertimod som en Modification af den republicanske Statsforfatning" (Stang, 1835:14).

heller ikke den dømmende makt. Folkesuvereniteten kan også modifiseres på den måte at man innfører to kamre i nasjonalforsamlingen, der folket rekrutterer det ene og f.eks. adelen det andre, slik Montesquieu foreslo.

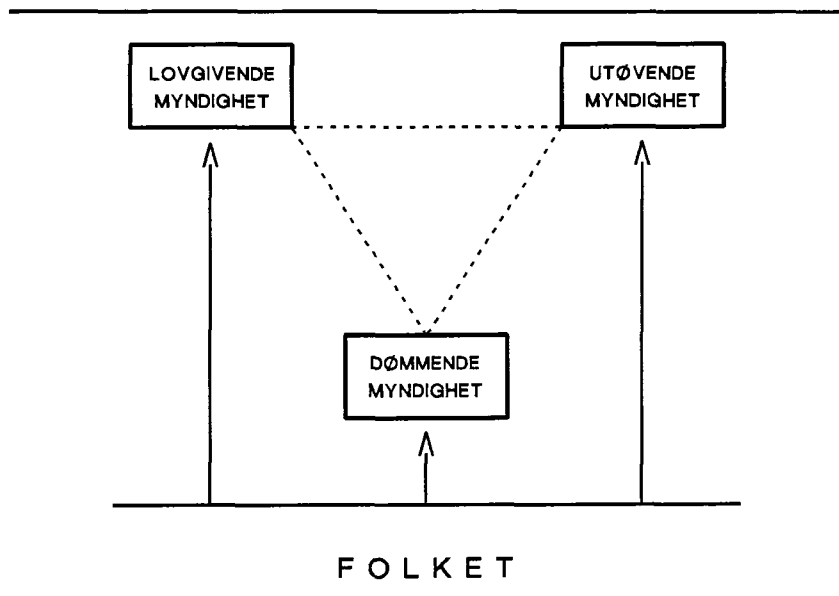
Figur 2.2 Moderert folkesuverenitet (Norge 1814-84)



Den mest rendyrkede kopling av prinsippet om maktfordeling og prinsippet om folkesuverenitet, har man når folket *selv* bestemmer hvem som skal bemanne *alle* de tre statsmakter, men ved *uavhengige valg*. Det vil si, lovgivende forsamling, eksekutiv og domstoler *velges av folket hver for seg* i separate valg. Dette kan illustreres som i figur 2.3. Her viser de vertikale linjene hvor de tre statsmaktene henter sin myndighet (folkesuvereniteten), mens trekanten mellom dem illustrerer maktfordelingsprinsippet. - Et praktisk eksempel på anvendelse av dette prinsippet (langt på vei), har man i en del amerikanske delstater,

der det ikke bare er direkte valg på guvernør og delstatsforsamling, men også av dommere. Disse kan i enkelte stater også stille til valg på partilister (f.eks. Arkansas, Mississippi, Pennsylvania og Texas).

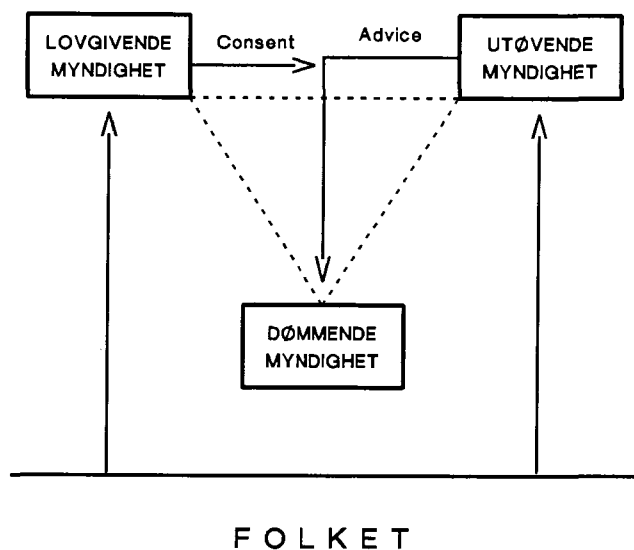
Figur 2.3 Modell for maktbalanse kombinert med folkesuverenitet



Det er imidlertid lang tradisjon for at de som tillegges *domsmyndighet* også må ha spesiell *lovkyndighet*, slik Hamilton argumenterte for. Derfor er rekrutteringen til domstolene vanligvis ordnet på en annen måte enn valg av alminnelige borgere (som ved jury). Nokså utbredt er det at *eksekutivmakten oppnevner dommere*. I en del land kan de gjøre dette uten videre. Etter andre lands konstitusjoner må også den *lovgivende makt i tillegg godkjenne* det forslag den utøvende makt fremmer. Dette er f.eks. praksis i USA, der både Kongressen og Presidenten er rekruttert ved uavhengige valg, mens føde-

rale dommere foreslås av Presidenten og godkjennes av Senatet. (Det samme gjelder for øvrig den amerikanske regjeringens medlemmer.) Et slikt system kan illustreres som i figur 2.4. Gjennom "advice and consent" utformer man altså maktfordelingen på en slik måte at ingen av de to øvrige statsmakter alene kan rekruttere den tredje. I tillegg kan dommernes uavhengighet sikres ved uavsettethet.

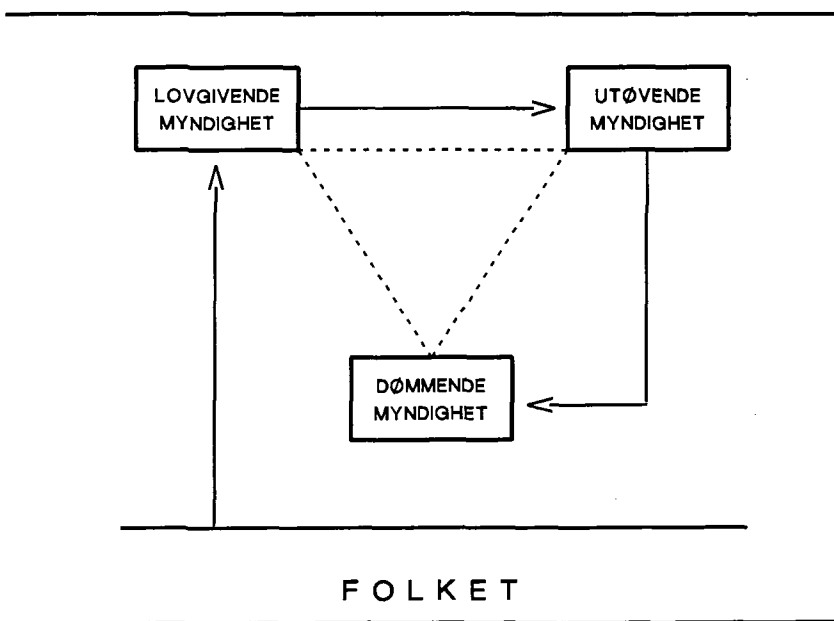
Figur 2.4 Moderert maktbalanse ved "advice and consent"



Mens den konstitusjonelle modell illustrert i figur 2.2 innebærer en modifikasjon av folkesuverenitetsprinsippet, kan man også styrke folkesuvereniteten ved å modifisere maktfordelingsprinsippet. Det skjer gjerne i systemer der *den utøvende makt ikke velges direkte*. Mens f.eks. den amerikanske eller franske president utpekes av folket i valg, utpekes f.eks. den engelske statsminister av og blant Parlamentets medlemmer. Et system der folket velger nasjonalforsamlingen, men

den utøvende makt må støtte seg på et flertall av representantene i denne folkevalgte forsamling, kalles *parlamentarisme*. Det at regjeringen ikke kan ha et flertall i nasjonalforsamlingen mot seg, kan også sees på som at nasjonalforsamlingen har veto på regjeringens sammensetning. I et parlamentarisk system er det også vanlig at domstolenes medlemmer utnevnes direkte i statsråd uten nasjonalforsamlingens god

Figur 2.5 *Parlamentarisme*



kjenning, fordi denne kan stille mistillitsvotum til regjeringen hvis den er sterkt uenig i utnevningen. Dette systemet kan illustreres slik det er gjort i figur 2.5. At en av statsmaktene på denne måte kan påvirke eller kontrollere rekrutteringen til de andre - spesielt når parlamentet avgjør hvem som skal sitte i regjeringsposisjon - blir av mange regnet som et brudd med maktfordelingsprinsippet (F. Castberg, 1953 [1918]:25).

En sammenfatning av noen hovedtrekk ved ulike mulige forfatningsordninger som er benyttet i Vesten etter den franske revolusjon, kan gjøres som i figur 2.6. Hver av de tre statsmaktene kan velges av folket, utpekes ved arv eller ved at institusjonen selv rekrutterer nye medlemmer, eller ved at medlemmene av et organ utpekes av én av de øvrige to statsmaktene. I det siste tilfellet kan også en annen statsmakt ha vetorett. I figur 2.6 har vi som illustrasjon plassert inn statsformer i USA og i Norge etter 1814.

Figur 2.6 Statsformer i USA og Norge

Rekrut- terings- måte Type myndighet	VALGT	SELV- REKRUTTERT	UTPEKT	NOMINERT og GODKJENT
LOVGIVENDE	Norge og USA			
UTØVENDE	USA: <i>President</i>	Norge før 1884: <i>Regjering</i>	Norge e. 1884: Stortinget: → <i>Regjering</i>	USA: Senat: ↓ President: → <i>Regjering</i>
DØMMENDE	Mange delstater i USA	(Norge 1824-84: <i>Høyesterett</i>)	Norge: Regjeringen: → <i>Høyesterett</i>	USA: Senat: ↓ President: → <i>Fød. dommere</i>

I: → Utpeker/nominerer

II: ↓ Godkjenner utnevnelsen

Om maktfordelingsprinsippet ikke nødvendigvis må knyttes til folkesuverenitetsprinsippet, fordrer det strengt tolket *uavhengig rekrut-tering* til både den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt, altså "*vanntette skott*" mellom dem, slik Montesquieu gjorde gjeldende. Ellers får man vilkårlighet eller tyranni. Det hjelper lite at organene

er skilt, hvis personene som bemanner dem er de samme. Maktfordelingsprinsippet undergraves dersom "een og selvsamme person" utøver flere funksjoner, f.eks. ved at lovgiverne også er dommere etc. I den grad personalet i statsmaktene blandes, vil prinsippet om maktfordeling oppløses. Derfor må også *kontakten* mellom statsmaktene skje i strengt konstitusjonelle former. Nøkkelsitatet fra Montesquieu om de "vanntette skott" er verd å gjentas:

Alle Ting Skulde nærme sig til sin Undergang, dersom det samme Menneske, det samme Selskab af de Fornemmeste, af Adelen eller Folket udøvede disse trende Magter: Den at gjøre Love, den at fuldføre de offentlige Beslutninger, og den at dømme Privat Personers Misgierninger og Stridigheder. (Montesquieu 1770:395)

I renskåret form kan ordningen med vanntette skott illustreres som i figur 2.7.

Figur 2.7 Renskåret rekrutteringsmønster i en forfatning med maktfordeling

MYNDIGHETS- PERSONER I:	KAN SAMTIDIG HA SETE I :		
	Lovgivende makt	Utøvende makt	Dømmende makt
Lovgivende forsamling		Nei	Nei
Utøvende makt (regjering, for- valtning, hoff)	Nei		Nei
Domstoler	Nei	Nei	

Ordningen kan praktisk tillempes på ulike vis, f.eks. ved at den som har verv i ett av statsorganene må forlate dette når man tiltrer et annet, *eller* ved å måtte fratre verv i ett dersom man kandiderer til et annet.³

2.5 Avslutning

Ett av hovedverkene i den konstitusjonelle debatt som utspant seg i den vestlige verden fra den siste fjerdedel av 1700-tallet, var Montesquieus verk om *Lovenes ånd*. Her ble, mye inspirert av den konstitusjonelle praksis i England, maktfordelingsprinsippet formulert. Derimot sto folkesuvereniteten ikke like sterkt som prinsipp for Montesquieu. I de forfatninger som først ble utformet i de tidligere engelske kolonier i Nord-Amerika, ble imidlertid de to prinsippene koplet sammen. Det skjedde også etter hvert da de ble oversatt til nye forfatninger i en rekke europeiske land.

Den praktiske tillempning av Montesquieus prinsipp om maktfordeling og prinsippet om folkesuverenitet varierte, og tillempningen ble også etter hvert modifisert gjennom konstitusjonell praksis. Derfor har også prinsippenes relative betydning variert over tid innen samme grunnlov.

Ved siden av slike *eksterne* begrensninger på statsmaktenes funksjoner og rekruttering, finnes det også eksempler på *interne* begrensninger, som når det kreves en spesiell prosedyre eller kvalifisert flertall for å endre konstitusjonen. Det kan altså legges konstitusjonelle bånd på hvordan hver av statsmaktene skal utøve sine funksjoner.

Den norske Grunnloven ble skrevet, debattert og vedtatt i løpet av vel en måneds tid våren 1814. Eidsvollsmennene brukte med andre ord ikke lang tid på å utarbeide landets første konstitusjon. Forsam-

³ Ved Stortingsvalget i 1989 ble en del av statsrådenes politiske sekretærer overrumplet av denne bestemmelsen. De var blitt nominert på stortingslistene uten å være klar over at de da måtte forlate statsrådenes forværelser og departementenes politiske ledelse. Det samme gjelder embetsmennene i sentraladministrasjonen.

lingen hadde imidlertid til sin disposisjon om lag 20 ulike utkast til forfatning, og blant konstitusjonskomitéens medlemmer var menn som hadde kjennskap til tidens konstitusjonelle tenkning og til de "nye" konstitusjoner i USA og i Europa.⁴ Vi skal nå gå over til å se på hvordan prinsippene om maktfordeling og folkesuverenitet ble nedfelt i Grunnloven og etterhvert modifisert gjennom politisk og konstitusjonell praksis.

⁴ De historikere som har beskrevet utformingen av Norges Grunnlov, har også vist gjennom hvilke kanaler denne påvirkningen fløt, f.eks. Yngvar Nielsen (1904), Nils Højer (1882), Ernst Sars (1913), Arne Bergsgård (1943), Sverre Steen (1964), Jens Arup Seip (1974) og Knut Mykland (1978). Vi skal trekke veksler på dem og på andre i det neste kapitlet.

3 Maktfordeling 1814-1884

3.1 Innledning

Den norske Grunnloven ble skrevet i løpet av vel noen uker våren 1814. Men riksforsamlingen gikk ikke uforberedt til sitt arbeid - flere av Eidsvoldsmennene kjente tidens konstitusjonelle debatt. Ulike grunnlovsutkast var utarbeidet - det hadde til og med vært arrangert en priskonkurranse om beste forslag i februar/mars 1814. Blant de foreliggende forslag fantes både utkast med konkrete idéer til hvordan konstitusjonen skulle utformes, og utkast som mer var å regne som prinsipperklæringer. Jens Arup Seip betegner mange av forfatterne som "mer geskjeftige enn fornuftige" (1974:39).

Det forslag som ble lagt til grunn for konstitusjonskomitéens forhandlinger var utarbeidet av Eidsvolldelegaten Christian Magnus Falsen og lektor Johan G. Adler i fellesskap. De to hentet inspirasjon og idéer både i datidens nye konstitusjoner og i den engelske statskikk som i så stor grad inspirerte Montesquieu.¹ Men selv om det

¹ Om dette utkastet skriver Nils Höjer i sin avhandling om den norske Grunnloven:

Se vi nu tillbaka på de adler-falsenska utkastet till en grundlag, så finna vi, att dess bestämmelser äro i bokstaflig mening plockade tillsammans från östan och vestan. I inledningen uppdrog man konstitutionens principer i nära öferensstämmelse med den engelska förfatningens grundsatser, sådana dessa blifvit uppfattade och tolkade af en af de mest skarpsinniga iakttagarne [De Lolme] af Englands samhällsskick. Efter detta mönster bestämde man ock de tre statsmakternas verksamhetsområden och särskilt den verkställande maktens functioner. Men lagens uppställning och den viktiga bestämmelsen om konungens suspensiva veto hemtade man från den franska konstitutionen af 1791, som äfen bidrog med stadgandet om det indirekta valsättet och reglerna för dess utöfning m.m. Den franska förfatningen af 1795 lemnade paragraferna om rösträttens suspension och förlust. Men i öfrigt voro villkoren för rösträtt och valbarhet och i allmänhet den lagstiftande maktens hela organisation hufudsakligen bestämda i enlighet med de amerikanska konstitutionernas föreskrifter, dock hvad lagmanstingets utväljande angår, med en sidoblick på den bataviska förfatningen af 1798. Denna senare lag har äfven lemnat de reglementariska föreskrifterna angående val- och distrikts-församlingarna, reglerna för ärendanas behandling inom representationen och

(fortsettes...)

adler-falsenske grunnlovsforslag var viktig, forholdt man seg relativt fritt til det i grunnlovsarbeidet. Også andre grunnlovsutkast, Eidvollsforsamlingens medlemmer, og i en viss grad også prins Christian Fredrik, bidro til den endelige utforming av Grunnloven av 17. mai.

Vi skal nå først gi et kort riss av hvordan prinsippet om maktfordeling ble uformet i den norske Grunnloven av 1814. Dernest skal vi se på hvordan det ble praktisert fram mot 1884.

3.2 Maktfordelingsprinsippet og Grunnloven av 1814

Den norske Grunnloven følger Montesquieus prinsipp om en tredeling av makten, og tar også med prinsippet om to avdelinger i den lovgivende forsamling. (I lovsaker må Lagtinget bekrefte de lover som vedtas av Odelstinget. Men det norske to-kammersystemet er likevel svakt sammenliknet både med hva Montesquieu foreskrev, med hva man finner i mange andre land og med hva Adler og Falsen hadde foreslått). Selve inndelingen av Grunnlovens hovedavsnitt følger Montesquieus tredelingsformel, med ett for den utøvende, ett for den lovgivende og ett for den dømmende makt.

Den lovgivende, beskattende og bevilgende myndighet legges til Stortinget (§ 75) og den utøvende myndighet til Kongen (i hovedsak

¹(...fortsatt)

har förmodligen äfven tjenat til förebild i fråga om grundlagsförändringar. Kommer så hertil den svenska regeringsformen samt Danmarks Kongelov och troligen i några stycken den spanska konstitutionen af 1812 och Polens af 1791, så må man i sanning förundra sig, att detta grundlagsförslag dock ingalunda saknar enhet og knappast kan med rätta kallas ett lappverk i vanlig mening. Särskildt äro kapitlen om valförsamlingarna och om den lagstiftande makten utarbetade med både omsorg og talang och stodo i några viktiga stycken vida öfver den grundlag, som med detta utkast til rättasnöre utarbetades på Eidsvold. (1882:43 f.)

Det bør ellers nevnes at Höjer skriver sin avhandling i en tid da den politiske temperatur i Norge var høy, og det er neppe grunn til å tro at han var upåvirket av den.

Når det gjelder Grunnlovens kilder, se ellers Finn Hiorthøy, "Domstolene og forfatningsutviklingen", i *Den dømmende makt. Domstolene og rettsutviklingen 1814-1964*. (Hiorthøy, 1967:72).

§§ 16 til 26). De to statsmaktene drøftes separat i Grunnlovens avsnitt B og C².

Uavhengigheten sikres ved at Kongen selv velger sitt eget råd (§ 12), og disse var opprinnelig tenkt som rådgivere snarere enn som en selvstendig regjering (Höjer, 1882:163). At kongens veto ikke gjelder Stortingets interne organisering (fullmaktsprøving, godkjennelse av valg og åpningserklæring, § 82) er med og sikrer den lovgivende makts uavhengighet.

Den dømmende makt har et eget avsnitt (D) i Grunnloven, men det omtaler bare Høyesterett og Riksretten, og etablerer ut over dette ikke domsmakten som noen egen organisasjon. Men uavhengigheten sikres gjennom at Høyesteretts dommere ikke kan gjøres ansvarlige for sine beslutninger utenfor Riksrett, og ved bestemmelsen i § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom (Stang, 1833:68 f.). Både i de grunnsetninger som Riksforsamlingens konstitusjonskomité foreslo, og i dem som Riksforsamlingen vedtok, heter det at "Den dømmende Magt bør være særskilt fra den lovgivende og udøvende". Det har vært omdiskutert hvorvidt man i den norske forfatning kan tale om noen selvstendig dømmende statsmakt. Høyesterettsdommer Finn Hiorthøy konkluderer etter en gjennomgang av argumentene:

De beste grunner taler visstnok for at man holder fast ved det hevdvunne syn [at den dømmende makt er en tredje statsmakt]. Det har på den ene side støtte i grunnlovens ord og inndeling. På den annen side lar det seg vanskelig bestride at karakteristikken statsmakt faller best i tråd med de idéer om statsmaktens tredeling som i 1814 i så høy grad opptok sinnene, - selv om grunnlovsgiverne nok har erkjent at den dømmende statsmakt hadde en annen kvalitet enn den utøvende og den lovgivende. Hertil kommer at utviklingen så langt fra å ha svekket domstolenes stilling, tvert imot har

² I det adler-falsenske grunnlovskast (gjengitt i *Riksforsamlingens forhandlinger, 3die del*, 1916) var maktfordelingsprinsippet eksplisitt formulert:

§ 32: Den lovgivende makt maa aldrig anmasse sig med den utøvenes, eller den dømmendes Rettigheder; ligesaa lidt maa den udøvende bemægtige sig den lovgivendes eller den dømmendes, eller denne nogen af de øvriges Rettigheder. Lovene, ikke Menneskene; skulle regjere.

forsterket deres forfatningsmessige betydning ved at de gjennom praksis er tillagt rett til å prøve grunnlovsmessigheten av lover og gyldigheten av forvaltningsakter. Det er også grunn til å nevne at en klarere rettsvitenskapelig erkjennelse har vist at dommerne, så langt fra å være "des êtres inanimés", i mange tilfeller dirigerer rettsutviklingen ved å skape ny rett. Når det erkjennes at grunnloven har henlagt utøvelsen av en viktig myndighet i staten i full selvstendighet til særskilte statsorganer, synes man å beskrive forholdet best ved å betegne myndighetens innehavere som en særskilt statsmakt. (Hiorthøy, 1967:78)

Den viktigste maktdeling er altså mellom Storting og Konge, det første med lovgivende makt, den andre med utøvende makt. Domstolene kan beskrives som et selvstendig statsorgan, men var ikke tiltenkt noen selvstendig maktposisjon.³ Jens Arup Seip skriver om 17. mai-versjonen av Grunnloven:

Samlet kan vi da si om dette annet stadium på veien mot en fri forfatning at både det folkelige maktområde og det kongelige var gitt en sterk stilling. Eidsvollforsamlingen var et kompromiss mellom enevelde og demokrati.

...

Grunnlovens maktfordeling var mere enn et politisk prinsipp; det var et naturlig uttrykk for en maktkonstellasjon i øyeblikket - et forbund mellom en fyrste og et folk, begge nødvendige for den politikk som var stukket ut. (Seip, 1974:46)

Når Grunnloven med dens maktfordelingsprinsipp diskuteres, er det også viktig å ha i mente at det ikke bare var snakk om forholdet mellom konge og Storting, men forholdet mellom en *svensk* konge, et *norsk* statsråd med flertallet av medlemmene plassert i *Kristiania*, og et Storting som bare var samlet noen måneder hvert *tredje* år. I deler av perioden etter 1814 dominerte menn fra samme sosialgruppe og

³ Jens Arup Seip er av den oppfatning at få egentlig trodde på domstolene som en tredje statsmakt (den var som nevnt av mindre betydning også for Montesquieu, mens de amerikanske konstitusjonstenkere la større vekt på den). Etter Seips oppfatning var det viktige at Høyesterett skulle være uavhengig av kongen. (Seip i personlig korrespondanse). I den første tiden støttet også Høyesterett seg til Stortinget for å sikre sin stilling vis-à-vis kongen og statsrådet (Seip, 1964 [1965]:2-3).

med samme yrkestilknytning både Storting og Regjering. Jens Arup Seip har betegnet perioden 1814-1884 som "embetsmannsstaten". Dette, og ikke bare Grunnlovens tekst, med dens muligheter og begrensninger for maktutøvelse, påvirket forholdet mellom statsmaktene.

Grunnloven regulerte ikke forholdet mellom statsmaktene på en entydig, autorativ og uproblematisk måte. Riktignok skulle den fastlegge hva som var den enkelte statsmakts ansvarsområde, hva den skulle *gjøre*, og hva den kunne *gjøre alene* og hva den måtte ha *samtykke* av andre statsmakter for å gjøre. På mange saksfelter var imidlertid Grunnloven uklar eller taus, og man måtte etablere en praksis.⁴ På en del områder kom man relativt fort til en avklaring, i praksis om ikke bestandig i prinsipp. Andre uklarheter ble først aktualisert på senere tidspunkt.

3.3 Folkesuvereniteten og Grunnloven av 1814

Grunnloven av 1814 hvilte på folkesuverenitetens prinsipp. Folket er maktens opphav og kilde og utøver den gjennom kontrollen over lovgivningen, slik det kommer til uttrykk i Grunnlovens § 49:

Folket udøver den lovgivende Magt ved *Storthinget*, der består af to Afdelinger, et Lagthing og et Odelsthing.

Og Stortingets myndighet er ytterligere definert i § 75 der bl.a. bevilgnings- og skattleggingsmyndigheten er fastslått, § 76 som legger lovinitiativet til Odelstinget og bifaldsmyndigheten til Lagtinget.

⁴ Som et apropos til "Grunnlovens uklarhet" kan det nevnes at man verken i Grunnloven eller i Stortingets Forretningsorden har særlig detaljerte regler for det "avgjørende" elementet i Stortingets beslutningsprosess: avstemmingen! Bjørn Erik Rasch har i flere arbeider studert Stortingets avstemmingsprosedyrer i detalj, og viser at valg av avstemmingsregler i en nasjonalforsamling vil kunne påvirke selve *resultatet* av avstemmingene, dvs. hvilket forslag som blir vedtatt. I det norske Storting er det særlig muligheter for å påvirke avstemmingsresultatet hvis man har anledning til å manipulere *rekkefølgen* av forslagene. Om, og i hvor stor grad representantene bruker slike midler for å påvirke resultatet er det vanskelig å si noe om. (Rasch 1987).

På den annen side var også folkesuverenitetsprinsippet i utgangspunktet begrenset, og på flere måter. Selv om representantene var valgt for tre år, var Stortingets samlingstid fram til 1869 begrenset til én samling i løpet av stortingsperioden. Den opprinnelige § 80 lød:

Storthinget forbliver samlet saalænge, det finder fornødent; dog ikke over 3 Maaneder uden Kongens Tilladelse. Naar det, efterat have tilendebragt sine Forretninger, eller efterat have være samlet den bestemte Tid, hæves af Kongen, meddeler han tillige sin Resolution paa de, ikke allerede forinden afgjorte Beslutninger, ved enten at stadfæste eller forkaste dem. Alle de, som han ikke udtrykkelig antager, ansees som af ham forkastede.

Om dette skriver Höjer:

På denna tid [tre måneder] skulle styrelsen kontrolleras för sist förflutna tre år, skatter bestämmas för följande tre, och behöfliga lagar tillvägabringas. Det är heraf klart, att knappast heller lagstiftningen kunde i vanliga fall blifva stort mer än en kontrolleringsåtgärd, et samtycke eller en omarbetning af kungliga propositioner. (Höjer, 1882:161)

Selv om samlingstiden som oftest ble både seks og sju måneder, var det likevel begrenset hva Stortinget rakk over.

Grunnloven ga Kongen *initiativrett* i lovsaker (§ 76). Og mer enn det: etter Grunnlovens § 79 fikk Kongen også *utsettende veto* i lovsaker, om nødvendig i seks år. Dette var i utgangspunktet kongens personlige veto, da Grunnloven ikke opererer med noen Regjering. Hvis statsrådene hadde skrevet en protest i protokollen, hadde de utført sin konstitusjonelle plikt. Og som Höjer skriver:

Ett så beskaffadt veto är icke någon överdrifven eftergift för folksuveränitetens princip; det är i själfva verket ett större medgifvande åt den kungliga myndigheten, ty det absoluta vetot, såsom monarkiens kännemärke, är i det nittonde århundradet icke stort mer än en fiktion (Höjer, 1882:162).

I tillegg hadde kongen rett til å velge og beskikke, etter å ha hørt statsrådet, alle sivile, geistlige og militære embetsmenn (§ 21), hadde høyeste befaling over militærmakten (§ 25), begynne Krig og slutte Fred, inngå og oppheve forbund og sende og motta gesandter.⁵

Med andre ord: Selv om Grunnloven la maktens kilde hos folket, lå også stor makt hos kongen, som i den forstand representerte en reell motmakt. Noe spisst kunne man si at det den konstitusjonelle strid sto om utover på 1800-tallet, dels var å bringe kongen under statsrådenes, altså regjeringens kontroll, og siden regjeringen under Stortingets kontroll. Det betød derfor en stadig sterkere vektlegging av prinsippet om folkesuverenitet på bekostning av maktbalansen mellom den lovgivende og den utøvende makt.

I striden forut for 1884 om statsrådenes adgang til Stortinget og om grunnlovsvetoet, støttet stortingsflertallet og regjeringen seg på henholdsvis folkesuverenitetsprinsippet og maktfordelingsprinsippet. Regjeringen og dens støttespillere la vekt på at maktfordelingsprinsippet og kongemaktens selvstendighet var sentral for å sikre at "helhetshensyn" ble ivaretatt og for å sikre "minoritetsinteressene". Siden man i Norge ikke hadde noe konservativt førstekammer, var det desto viktigere med en sterk regjering uavhengig av Stortinget (Kaar-tvedt 1967, Seip 1981). Statsrådenes adgang til Stortinget ble ansett som en svekkelse av den utøvende makt, og ble derfor motarbeidet.

Det kommende Venstre (se f.eks. Sars, 1882) hevdet at folkesuverenitet, ikke maktfordeling, var det bærende prinsipp i 1814. Maktfordelingsprinsippet var dessuten basert på en mangelfull teori (Montesquieu), og kunne ikke brukes som argument for grunnlovsvetoet. Sars la i sin grunngivning vekt på at ingen statsmakt var til for sin egen skyld: kongen kunne ikke sette seg utover en gjentatt og klart uttrykt folkeopinion:

⁵ Formuleringene i Grunnlovens § 25-26 er et ekko av Montesquieu s. 392 som ble sitert foran (se side 19).

Kongedømmet er ikke til for sin egen skyld; det er ikke en med folket sideordnet magt, der har sin uafhængige retsgrund at staa paa. Det er indstiftet af folket, for folket, og omfanget af dens myndighed maa bestemmes i overensstemmelse dermed. (Sars, 1882:84)

Sars argumenterte videre: Kongemaktens eneste berettigelse er at den i likhet med Stortinget er folkets representanter. Stortinget kan ikke sette seg utover den alminnelige folkevilje. Og dette kan heller ikke kongen gjøre, når han står overfor en "gjentagen og klart utalt folkevilje" (Sars, 1882:85).

3.4 Funksjonsblanding

I kapittel 2 så vi at Montesquieu i sin argumentasjon for å legge ulike funksjoner til ulike institusjoner, ikke forfekter dette til sin ytterste konsekvens. Tvert imot sier han helt eksplisitt:

Den lovhaandhævende Magt, bør, som vi have sagt, tage Deel i Lovgivelsen ved sin Magt at forhindre, uden hvilket den skulde blive berøved alle sine Fortrin. (Montesquieu, 1770-71:417)

Likeledes så vi også hvordan han foreslår domsfunksjoner lagt til adelens førstekammer. Videre gjenga vi hvordan Hamilton gir den dømmende makt del i lovgivningen gjennom retten til å prøve om de lover som vedtas er i overensstemmelse med konstitusjonen. Andre vil også kunne legge vekt på at domstolene gjennom sine rettsavgjørelser legger presedenser som får lovkraft.

Med andre ord: Ved utformingen av maktfordelingsprinsippet, var også teoretikerne i høyeste grad klar over at selv om statsstyrelsens tre hovedfunksjoner burde legges til hver sine institusjoner, så må de andre også ha *del* i disse funksjoner som en motvekt. Ved *modifikasjoner* av funksjonsfordelingen gjennom "checks and balances" sikres maktfordelingen. Hovedprinsippet for slike sikringer er at et organ gis

veto over de initiativ som tas i et annet: sanksjonsmyndighet til den utøvende makt over lovforslag, lovprøvningsrett for domstolene, vetoretten for den lovgivende forsamling over den utøvende makts utnevnelser, osv.

Spørsmålet er derfor: Selv om maktfordelingsprinsippet var en regulerende idé for utformingen av den norske Grunnloven, hvilke modifikasjoner ble her foretatt i funksjonsfordelingen?

For det første var, som vi også så foran, den *lovgivende* makt ikke helt enemektig i sin lovgivningsfunksjon. Som Sverre Steen skriver:

Når det gjaldt vedtak som pekte ut over tingsalen, var Stortinget ikke suverent. Selv ikke lovgivningsmakten - i vid eller trang mening lå udelt i dets hånd. De aller fleste grunnlovskastene gav Kongen del i den lovgivende makt på tre måter, ved retten til *initiativ*, det vil si til å stille forslag, ved retten til å gi *provisoriske* anordninger, og ved retten til å *sanksjonere* og å *stanse et vedtak* av Stortinget (uthevet her). (Steen, 1964:37)

For det andre var ikke den *dømmende* makt helt ut suveren i sin dømmende funksjon. I Riksretten hadde politikerne og ikke Høyesterettsdommerne flertallet. Og bare Odelstinget kunne være påtalemyndighet, dvs. vedta å føre et forhold fram for Riksrett. Politikerne beholdt både aktoratet og den øverste domsmyndighet over politiske forbrytelser.

På den annen side kom det til å stå strid om hvorvidt Høyesterett kunne prøve om lover vedtatt av Stortinget var i pakt med Grunnlovens bestemmelser. Noen *lovprøvningsrett* er ikke nedfelt i selve Grunnloven, og det er ikke enighet om hvor anerkjent en slik prøvesesrett var tidlig i forrige århundre. Det ble den imidlertid etter hvert, og tydeligst etter 1884.⁶

⁶ I fagmiljøet løper det en debatt både om omfanget av Høyesteretts lovprøvningsrett og om når en slik lovprøvningsrett ble gjort gjeldende. Ulf Torgersen påviste allerede i sin magisteravhandling fra 1955 at Aschehoug alt i 1862 formulerte lovprøvningsretten, men uten å identifisere grunnlovsparafene den skulle prøves mot. Det kom i Aschehougs (fortsettes...)

Domstolene begrenset også den *utøvende* makts mulighet til å endre sammensetningen av embetsverket: Embetsmenn kunne ikke avskjediges uten dom eller forflyttes mot sin vilje; unntaket er de grupper embetsmenn som ble spesifisert i Grunnlovens § 22 (f.eks. statsrådets medlemmer, embetsmenn i departementene, offiserer, sivile og geistlige overøvrighetspersoner, etc.) Den lovgivende makt beholdt retten til å innvilge nye embeter og til å bevilge embetsmenn pensjon.

På den annen side var Kongen gitt retten til å benåde forbrytere etter at Høyesteretts dom er falt og dens betenkning innhentet, og kunne dermed i en viss forstand "overprøve" domstolene.

Ikke bare var det bygget inn i Grunnloven en bevisst funksjonsblanding. Grunnloven var heller ikke *klar og entydig* når det gjaldt fordelingen av myndighetsområder mellom statsmaktene. I de første tiår etter 1814 sto det f.eks. strid både om omfanget av Kongens rett til å benytte provisoriske anordninger og om Stortingets suverenitet når det gjaldt beskatnings- og bevilgningsretten. Disse sakene ble i hovedsak løst i nasjonalforsamlingens favør. Skatte- og avgiftssaker ble overført til plenumsbehandling, og dermed unndratt kravet om Kongens sanksjon. Det ble slått fast at provisoriske anordninger ikke kunne stride mot gjeldende lovverk, og at Kongen i ly av § 17 ikke kunne *øke* skatter og avgifter uten stortingsvedtak. Men striden om bruken av de provisoriske anordningene kunne også ha endt med betydelig "lovgivningsmyndighet" til Kongen. Statskassens overskudd kom under Stortingets kontroll, og nasjonalforsamlingen fikk muligheter til å begrense den utøvende makts spillerom ved at budsjetter kunne vedtas svært detaljert. Ikke bare kunne Stortinget forlange at regjeringen ikke skulle bruke penger uten vedtak, det kunne også

⁶(...fortsatt)

verk om statsforfatningen. Jfr. Andenæs (1965); Eckhoff (1975); Seip (1965 [1964]); Slagstad (1989).

forlange at penger som var bevilget skulle brukes!⁷ Sverre Steen sier om Stortingets stilling i slutten av Carl Johan-tiden:

I årene som var gått siden 1814 hadde stortinget altså utvidet sitt myndighetsområde, økt sin innflytelse og vunnet større anseelse uten at en tøddele var blitt forandret i Grunnloven. (Steen, 1962:445)

Statsmaktene var kanskje ikke enig i hverandres prinsippfortolkning, men det ble etablert en praksis som begge parter kunne leve med. En grunn ligger antakelig i at det riktignok fortsatt var en opposisjon på Stortinget, men denne var verken stor nok eller samlet nok til å utgjøre noen trussel mot det interessefellesskap som "embetsmannsstaten" utgjorde. Den såkalte "Grunnlovs-konservatismen" som et forsvar mot de endringer som Carl Johan foreslo, gjorde at man stilte seg nølende til endringer i Grunnlovens bokstav. På den annen side:

Härigenom eggades reformvännerna snart nog at söka tolka inn i grundlagen de förbättringar, som man icke kunde införa på laglig väg. (Höjer, 1882:170)

Forandringer i norsk konstitusjonell skikk ble snarere *tolket* enn *skrevet* inn i Grunnloven.

Grunnlovens bokstav sammen med etablert praksis gir dermed Stortinget store maktmuligheter gjennom lovgivnings- og bevilgningsretten. I perioder med strid mellom statsmaktene kunne Stortinget i stor grad begrense Regjeringens "utøvende myndighet" ved detaljerte bevilgninger og detaljert lovgivning; det som gjerne kalles "stortingsregjereri". På den annen side ga Stortingets begrensede samlingstid (storting hvert 3. år) og mangelen på egen utredningskapasitet sammen

⁷ På dette punktet var det i perioder stridigheter mellom statsmaktene. Ett av stridspunktene under riksrettssaken mot regjeringen Selmer var spørsmålet om det fantes et bevilgningsveto: De av Stortinget bevilgede midler til folkevæpningsforeningene var ikke betalt ut og riksretten fastslo endelig at bevilgningssaker ikke kom under den type saker som måtte ha kongelig sanksjon. En tilsvarende strid hadde man da Nixon var president i USA, altså om Presidenten hadde konstitusjonell rett til "impoundment", altså rett til ikke å benytte midler bevilget av Kongressen.

med statsrådenes forslagsrett, Regjeringen et sterkt fortrinn når det gjaldt lovinitiativet.

Figur 3.1 viser hvordan maktfordelingsprinsippet ble modifisert gjennom Grunnlov og praksis i perioden før 1884.

Figur 3.1 Funksjonsblanding mellom institusjonene i perioden før 1884

	Lovgivende funksjon:	Uøvende funksjon:	Dømmende funksjon:
Storting		Detaljlovgivning, Detaljbevilgninger "Stortingsreglerer" Egne ansatte	Odelstinget påtale- myndighet og Løg- tinget meddomsmy- ndighet ved Riksrett
Regjering/ Konge	Initiativ Fullmaktslover Provisoriske anordninger Veto		Benådningsrett ⁸
Domstoler	Fortolkninger Lovprøving	Vern om embetsmenn	

Kort sagt: I selve Grunnloven skjer en viss blanding av funksjoner mellom statsmaktene. *Maktfordelingsprinsippet modifiseres* for å sikre det. De tre statsmakter kunne rett og slett bli for suverene i forhold til hverandre. I tildelingen av funksjoner, kunne man ikke knesette en enkel og ren maktfordeling, man måtte sørge for en maktbalanse mellom statsmaktene. Ved å åpne for at én statsmakt

⁸ Torstein Eckhoff foreslo sommeren 1989, at det ble overlatt til Justisdepartementets lovavdeling å avgjøre "bomstriden" mellom staten og Oslo kommune. Eckhoff viser til at "i tidligere tvister mellom offentlige organer har lovavdelingen opptrådt som et dømmende organ" og peker på at i disse tilfellene har partene alltid rettet seg etter resultatet (Arbeiderbladet, 21.7.89).

kunne blokkere eller modifisere den annens vedtak, ble dette sikret, som ved vetoretten. Også praktiseringen av den noe *uklare* Grunnloven ga muligheter for andre former for funksjonsblanding.

Maktfordelingsprinsippet, med dets funksjonsblanding og balanse-tanke hindret ikke bare at én av statsmaktene ble for suveren, det gjorde også statsmaktene avhengige av hverandre. I en del saker måtte begge parter være enige før man kunne handle. I andre saker hadde man i det minste midler til å gjøre det ubehagelig for hverandre.

Bestrebelsene for å sikre en maktfordeling, gjorde at det ikke var etablert organer hvor eventuell uenighet kunne avklares: Statsrådene hadde ikke adgang til Stortinget og stortingsmenn kunne ikke tilkalles til statsrådet.

Spørsmålet som er reist av mange, og som vi skal komme tilbake til senere, er hvordan den konstitusjonelle skikk etter hvert ble endret: Ble tanken om vanntette skott tatt på alvor? Ble mangelen på formelle fora for diskusjon og forhandlinger erstattet med uformelle kontakter? Først skal vi imidlertid kort berøre den saken som utløste striden om parlamentarismen, statsrådenes adgang til Stortinget.

3.5 Statsrådenes adgang til Stortinget

Mens Montesquieu anbefalte at statsmaktene ikke måtte ha monopol på hver sine funksjoner - altså at en viss blanding av funksjoner var nødvendig for å balansere statsmaktene - er han helt eksplisitt når det gjelder å adskille *personene* som bemanner dem. "Vanntette skott" var nødvendig for å opprettholde maktfordelingen.

I Grunnloven kommer dette til syne på flere måter. I § 74 heter det at "Ingen Deliberation maa finde Sted i Kongens Nærværelse". Og et av de klareste konkrete uttrykk for maktfordelingsprinsippet var den begrensning av kontakt mellom statsmaktene som lå i at statsrådene ikke hadde adgang til Stortinget. Dette bygget på en fortolk-

ning av "Grunnlovens intensjoner", ikke et prinsipp konkret uttrykt i dens tekst.⁹ I perioden 1814 til 1845 ble det gjentatte ganger diskutert om Grunnloven tillot statsrådene å møte i Stortinget for å delta i debattene, men en tolkning i retning av "vanntette skott" ble slått endelig fast i en Høyesterettsbetenkning i 1845.

Dette betydde at selve Grunnloven måtte endres før statsrådene kunne få adgang til å delta i Stortingets forhandlinger - en annen fortolkning eller reglementsendring holdt ikke¹⁰.

Interessant er det også at i den første tiden av Stortingets historie, bunnet ønsket om statsrådenes adgang til Stortinget dels i en tro på at dette ville gi regjeringen bedre anledning til å "veilede og opplyse" Stortinget (Kaartvedt, 1964:439). En annen begrunnelse var at en slik reform ville føre til "dyktigere" statsråder siden de måtte diskutere og forsvare sine forslag offentlig i Stortinget. Statsrådet satte ved flere anledninger selv fram forslag om at statsrådene skulle få adgang til Stortinget, og disse ble støttet av de "ministrielle" i Stortinget.

Senere skulle synet på statsrådenes adgang til Stortinget naturligvis bli omvendt: "Opposisjonen" ble stadig sterkere representert på Stortinget, begge parter utviklet det samme syn at statsrådenes adgang ville styrke Stortinget og svekke Regjeringen. Dermed endret partenes standpunkt fortegn. Man var med andre ord seg helt bevisst at dette dreide seg om maktforholdet mellom Storting og Regjering.

Kort sagt: Fram til midten av hundreåret søkte Regjeringen adgang til Stortinget dels for å utøve en form for paternalisme. Fram mot 1884 søkte Stortinget adgang til Regjeringen for å knesette en norsk form for parlamentarisme. Holdningsendringen kom rundt 1860. På Stortinget i 1860 stemte både Johan Sverdrup og Frederik Stang for et forslag som ga statsrådene adgang til Stortinget. Sverdrup støttet for første gang saken som skulle utløse striden som endte med parlamentarismen, han hadde ved tidligere anledninger stemt mot for-

⁹ Christian Magnus Falsen la alt i 1821 fram forslag om at statsrådene skulle ha rett til å møte i Stortinget.

¹⁰ Framstillingen bygger bl.a. på Aschehoug, 1892:83-97 og Kaartvedt, 1964:437-448.

slaget. Stang skulle med tiden komme til å gjøre sitt ytterste for å blokkere gjennomføringen av denne grunnlovsendringen.

Vi kommer tilbake til parlamentarismen i neste kapittel. Men her er problemstillingen denne: Grunnloven sperret for formalisert kontakt mellom statsmaktene ved statsrådenes adgang til Stortinget. Ble det allikevel utviklet kontakter av annen og dels uformell karakter som fikk et slikt omfang at man kan tale om en maktintegrering mellom statsmaktene?

En slik maktintegrering kan ventes å skyte fart i perioder med liten konflikt mellom statsmaktene, mens uformelle kontakter innskrenkes i perioder med kompetansestrid og maktkamp. Slike stridigheter vil ikke bare føre til at uformell kontakt blir mistenkelig. I tillegg kan striden markeres ved demonstrative kutt i kontakten.

3.6 Stridens år

Den Grunnlov som ble vedtatt i 1814 var uprøvet. Funksjonsfordelingen var ny og hadde ikke satt seg gjennom hevd. Det konstitusjonen sa om kompetansen til statsmaktene var ikke alltid klar. De grenser som var trukket kunne derfor tøyes. Konstitusjonen måtte prøves gjennom praksis før den kunne sementeres ved sedvane.

I den første tiden etter 1814 sto det derfor strid i gråsonene, særlig mellom den personlige kongemakt som Carl Johan ville utøve og den myndighet som Stortinget ville sikre. Her gikk man inn i en mindre konfliktfylt fase først på midten av 1830-tallet.

Mens konfliktene sto, ble det lagt stor vekt på å hevde maktfordelingsprinsippet også i betydning av kun den nødtørftigste formelle kontakt. Det vil si, ikke bare holdt man på den konstitusjonelle avsondring av statsmaktene - også den uformelle omgang på tvers av dem var liten. Om de første år etter 1814 sier Sverre Steen i sitt verk om Det frie Norge at Storting og Regjering/Konge:

.. neppe noensinne har stått hverandre så fjernt som i disse første år. Fra tid til annen mottok regjeringen stortingets

vedtak, mange som den hverken hadde bedt om eller ønsket. Ellers kunne regjeringen sitte og vente forgjeves på lovvedtak den anså høyst nødvendige. En meget sjelden gang innfant en statsråd seg i tingsalen og overleverte en kongelig proposisjon. Prinsippet om maktfordeling syntes her gjennomført etter sin bokstav. (Steen, 1953:105-106)

Det gikk imidlertid ikke lenge før Carl Johan gjorde forsøk på å øke den utøvende makts myndighet. Under Stortingets samling i 1821 forsøkte han å påvirke representantene slik at avgjørelser i viktige saker falt i kongemaktens favør. I disse påvirkningsprosessene finner vi at maktfordelingsprinsippet aktiveres: Stortinget utnytter sitt myndighetsområde, kongen oppfatter dette som et hinder, og forsøker å omgå prinsippet i sine påvirkningsforsøk. Stortinget ser dette, og deler av motstanden er basert på formell hevdelse av maktfordelingens prinsipper.

Her skal det kort nevnes noen slike forhold, dels beskrevet i statsråd Peter Motzfeldts dagbøker fra først på 1820-tallet og dessuten behandlet i Sverre Steens verk om *Det frie Norge*. Steen sier om Carl Johan i 1820-årene:

I kampen om stortinget kunne kongen mønstre sine private pengemidler, sitt avgjørende ord ved embetsbesettelser og sin post som øverste krigsherre. (Steen, 1954:124)

Og ifølge Alf Kaartvedt var perioden 1821-36 preget av politiske vurderinger som bunnet i at

Stortinget som korporasjon fryktet innflytelse og infiltrasjon fra den personlige kongemakt og la den største vekt på å hevde representasjonens uavhengighet og integritet overfor den eksekutive makt. (Kaartvedt, 1964:158)

- ~ Under Stortingets samling i 1821 forsøkte kongen å splitte opposisjonen ved å dele ut "fete" embeter eller ved klare forbigåelser, dels ved å yte lån og gaver fra sin personlige kasse til representanter i økonomiske problemer. Steen peker på at dette var en politikk som

nok hadde et visst gjennomslag: en del tidligere opposisjonsmenn ble mindre opposisjonelle etter at de hadde søkt på ledige embeter.

Dette resulterte i at det i 1821 ble satt fram to nesten identiske forslag om at *ingen skulle kunne søke eller motta embete, forflyttelse, gratiale eller orden mens han var stortingsmann*. Forslagene endte imidlertid ikke i noe vedtak, og fikk ingen praktisk betydning bortsett fra at de ble oppfattet som en provokasjon mot kongen.

Men bekymringen over at Carl Johans pengegaver kunne påvirke de folkevalgte var ikke over. I 1824 ble representanten Bredo Henrik von Munthe av Morgenstierne nektet å innta sin plass i Stortinget fordi han hadde mottatt 400 spd årlig fra kongens kasse. Kongens rundhåndethet førte dermed til at *fullmaktsprøvingen* fikk en mer politisk karakter (Kaartvedt, 1964:165-171), og Grunnlovens § 62, som fastslo at embetsmenn ved statsrådets kontorer ikke var valgbare, var midlet som ble brukt. Blant annet ble "Grunnlovens far", Christian Magnus Falsen, forsøkt hindret i å ta sete i Stortinget etter at han hadde blitt utnevnt til generalprokurør. Flertallet fant imidlertid at dette embetet ikke falt inn under de som var nevnt i paragrafen, og Falsen berget plassen sin.

Paragrafene 52 og 53 omtalte suspensjon og tap av stemmerett, bl.a. for representanter som var anklaget for forbrytelser. Stortinget fryktet at politiske motstandere (f.eks. kongemakten) kunne hindre opposisjonelle representanter i å ta sete ved å rette en fiktiv anklage mot dem. Derfor la man seg etter hvert på en mild tolkning av paragrafene, og man flettet inn i Ansvarlighetsloven av 1828 *en paragraf om straffebestemmelser* mot medlemmer av Regjeringen som hindret noen i å avlegge stemme eller møte på Stortinget ved "ubeføiet anklage" (Kaartvedt, 1964:160-165).

Det tidlige 1820-tallet var kanskje den perioden hvor forholdet mellom kongemakt og parlament var dårligst. Kongen og stattholder Sandels drev som tidligere omtalt en aktiv påvirkningspolitikk. Steen forteller om situasjonen i 1821:

Før stortingsvalgene ennå var avsluttet, hadde Sandels i et personlig brev til kongen nevnt at da statsrådene ikke møtte i stortinget, anså han det nødvendig å gi både dem og andre kyndige og velmenende menn høve til å møte tingmennene og gi disse informasjonen og ideer som bare vanskelig og langsomt ville kunne skaffes dem skriftlig. (Steen, 1954:124)

Forslaget Sandels satte fram, og som kongen støttet, var at man skulle ha en klubb hvor stortingsmenn, embetsmenn og andre kunne møtes. Med andre ord: Den formelle kontakt som var utelukket innen parlamentet, kunne man søke å etablere uformelt utenomparlamentarisk. Denne klubben ble imidlertid ingen stor suksess. Ifølge Steen turde ikke representantene møte fordi "de fryktet for å tape sin innflytelse i stortingssalen og komitéene når de hadde omgang med statsråder og andre embetsmenn i Paléhagen". Statsråd Peter Motzfeldt kommenterte klubben i sine dagbøker:

16de Februar (1821) ...

Excellencen har overladt den store Sal i Haven ved Palæet til Lokale for en Klub, hvortil der, efter Magistratens Indbydelse, har tegnet seg henved 50 Storthingsmænd og omtrent ligesaa mange Embedsmænd og Borgere. Det kan maaske være ganske godt, at Storthingsmændene og Folk udenfor, især Embedsmænd, komme saaledes sammen; men det vil dog vist ikke gjøre den Nytte, som det kunde og burde; her hos os savnes endnu den engelske Aand til at diskutere, eller med koldt Blod at disputere om offne Gjendstande; Storthingsmænd ansee ogsaa de høiere Embedsmænd som et fiendtligt Korps, med hvilket de ei tør have nogen Kommunikation. Jeg var der iaftes og fandt at "Statsraaden" var mig iveien for Konversationen. (Motzfeldt 1888: 238)

Sitatet tyder på at man var klar over at uformell kontakt kunne ha en betydning, men også at det "nye" systemet var såpass uferdig at man ikke kunne "nyttiggjøre" slike uformelle kontakter fordi man langt på vei så hverandre som tilhørende ulike leire.

Om Paléklubben ikke var noen stor suksess, så hadde regjeringsmakten imidlertid andre påvirkningsmuligheter. Stattholder Sandels

konfererte med Adelskomitéen og komitéen for oppgjøret med Danmark, stortingskomitéer som behandlet to av sakene som kongen var særlig opptatt av. I Stortinget ble det reagert på disse hemmelige konferansene, og statsråd Peter Motzfeld refererer til dem uten å ta stilling til berettigelsen av denne kontakten. Konferansene førte til et "oppvaskmøte" i Stortinget, for lukkede dører, og representanten Deinboll fremsatte i etterhånd et forslag om at slike samtaler ikke måtte forekomme:

Ingen Corporation eller Afdeling af Storthinget maa have Møder hos nogen af Regjeringens Medlemmer, for at ventilere om de Sager, som skulle afgjøres i Thingene. Alle Meddelelser fra Kongen og Regjeringen skulle ske paa constitutionsmæssig Maade og komme til enhver Repræsentants Kundskab. (Storthings-Efterretninger, 1821:220)

I begrunnelsen henvises det, med utsøkt høflighet, eksplisitt til maktfordelingsprinsippet: Denne form for konferanser mellom stattholder og komité kan lett bli "mistydet", og

... tillige synes at stride imod Grundloven, der visserligen har sat et Stillerum imellom den lovgivende og executive magts Forhandlinger og derhos bestemt hvorledes Meddelelser og Oplysninger til Storthinget paa constitutionsmæssig Maade bør ske... (Ibid. 220)

Heller ikke dette forslaget ble behandlet. Det ble enstemmig vedtatt oversendt Reglementskomitéen, og endte der. Peter Motzfeldt omtaler også en liknende sak i sine dagbøker fra 1821. Mens Carl Johan var i Kristiania sommeren 1821 møtte han de tre Stortingspresidentene og finanskomitéen for å diskutere visse finansielle spørsmål. Ifølge Motzfeldt førte dette til at representanten Young la fram en motion (som ble henlagt) om "det Upassende i denne Sammenkomst med Kongen" (Motzfeldt, 1888:366).

Med andre ord: i den første konfliktfylte tiden opplevde både Kongen og Storting at maktfordelingen og maktbalansen fungerte.

Kongen så dette som en hindring og søkte innflytelse ved å "strekke prinsippene". Stortinget på sin side var oppmerksom på at forsvar av prinsippene var en del av tautrekkingen mellom institusjonene. Og regjeringen satt sannsynligvis på sidelinjen. En del av de nevnte sakene var utspill fra opposisjonsgrupper på Stortinget, det fantes også representanter som tok avstand fra slike provokasjoner mot kongen. Men Sverre Steen peker på at striden i denne perioden ikke bare var stortingsopposisjonens motstand mot kongemakten: selv de kongetro embetsmenn i nasjonalforsamlingen kunne se det som en oppgave å forsvare Stortinget som institusjon. Fram til 1840 sto hele Stortinget bak ønskene om å utvide (eller i hvert fall sikre) sitt myndighetsområde og befeste Norges stilling i unionen (Steen, 1962:443-454).

Det var med andre ord høy bevissthet både om maktfordelingens prinsipper og den praksis som var nødvendig for å håndheve dem - inklusive å være varsom med uformelle kontakter og indirekte påvirkningsmidler. Skottene mellom statsmaktene var nokså tette, selv om det neppe er riktig å se på Stortinget som en enhetlig institusjon i dette stykke.

Spørsmålet er om denne konstitusjonelle skikk besto fram til innføringen av parlamentarismen, eller om rutinepolitikken etter hvert endret den konstitusjonelle praksis.

Et første svar får vi hos Kaartvedt, som i sin oppsummering av Carl Johan-tiden skriver:

Hovedlinjene synes likevel stå fast: Kompetansestriden mellom statsmaktene kulminerte i slutten av 1820-årene, og ble gradvis avviklet i det følgende tiåret. Avviklingen betydde ikke at Regjeringen i teorien oppgav sin sanksjonslære. Men prinsippene ble lagt på is til fordel for et praktisk politisk samarbeid, der statsmaktene innrettet seg etter hverandre. (Kaartvedt, 1964:313)

Og videre:

Det er verdt å merke seg denne distinksjonen mellom prinsippstrid og politiske motsetninger mellom statsmaktene. Da

Carl Johan-tiden klang ut, var kompetansestriden omkring så sentrale spørsmål som lovgivnings-, bevilgnings- og beskatningsmyndigheten i praksis langt på vei avviklet. Derfor ble Regjeringen rost. Men motsetningenes tid var slett ikke til ende når det gjaldt den praktiske dagsaktuelle politikk.

....

Flere forhold er med og forklarer hvorfor den gamle kompetansestriden nå ble avviklet: Det måtte naturlig nok gå noen tid før partene ble enige om retningslinjene for praktiseringen av den uklare Grunnloven. Avklaringsprosessen ville likevel utvilsomt ha foregått hurtigere dersom Carl Johan ikke hadde spilt en så betydningsfull rolle i norsk politikk. Motsetningsforholdet mellom statsmaktene var nemlig, slik som tidligere er fremholdt, mer et spenningsforhold mellom konge og Storting enn mellom Regjeringen og representasjonen. Regjeringen, og det gjelder fremfor alt den norske Regjering i Christiania, var langt mer innstilt enn kongen på praktisk samarbeid med Stortinget, og besjelet av ønsket om å omgå delikate konstitusjonelle prinsippsspørsmål. Ettersom Carl Johan marsjerte ut, trengte forståelse, samarbeid og kompromiss inn. (Kaartvedt, 1964:315)

Når Alf Kaartvedt i *Det norske Storting gjennom 150 år* beskriver forholdet mellom statsmaktene i perioden 1814-69, legger han altså vekt på at motpolene i striden var *Carl Johan* og Stortinget, ikke *Regjeringen* og Stortinget. Kaartvedt skriver om dette:

Men Regjeringen, som naturlig nok ut fra behovet for politisk handlefrihet og armslag, kunne tenke seg å styrke sin stilling som korporasjon, hadde ingen planer om å forandre selve forfatningssystemet i kamp mot Stortinget - slik som Carl Johan drømte om. Noe slikt ville i og for seg være unaturlig når en tenker på at det var menn av de samme samfunnsgrupper som hadde hatt ledelsen på Eidsvoll, som rekrutterte Regjeringen og ledet Stortinget, nemlig embetsmenn og borgerskap.

I virkeligheten hersket det et intimt interessefellesskap mellom de ledende kretser på Stortinget og Regjeringen både i den konstitusjonelle og unionelle politikken. Begge parter ønsket å bevare det politiske system som var blitt etablert i 1814, og sikre Norge en friest mulig stilling i unionen. (Kaartvedt, 1964:242-243)

Men maktfordelingsprinsippet betyr ikke bare fordeling av myndighet og ansvar mellom ulike statsinstitusjoner. Det gjør også disse institusjonene gjensidig avhengige: de kan blokkere hverandre, de kan motarbeide hverandre - men de kan og må også samarbeide.

Sammenliknet med mange andre land, har norsk politikk vært preget av samdrektighet. Riktignok har det i perioder vært sterkere motsetninger, maktkamp og strid. Men sett over langs har bildet vært like mye preget av lange bolker med lite konflikt.

Det spørsmål vi derfor skal stille, er dette. Hva skjedde etter den første stridsperioden mellom Carl Johan og Stortinget, da Stortinget ikke bare avviste statsrådenes adgang, men også forsøk på mer uformell kooptering? I hvilken grad og på hvilken måte ble håndhevelsen av de rene prinsipper for maktfordeling modifisert gjennom en løsere praksis som ikke atskilte, men tvert imot bandt statsmaktene sammen i en mer enhetlig beslutningsprosess?

For til tross for grensdragningene mellom statsmaktene og teorien om de vanntette skott: *Hvis* statsrådene var en gruppe menn med både felles bakgrunn og dels felles interesser med stortingsrepresentantene, er det rimelig å anta at forholdet mellom Storting og den utøvende myndighet i perioden da man bygget på maktfordelingsprinsippet, likevel var mer preget av samarbeid enn av konflikt.

Spørsmålet er derfor om man ikke i det praktiske, daglige politiske liv hadde mer uformell kontakt og samarbeid mellom statsmaktene enn det man ville vente ut fra et rendyrket maktfordelingsprinsipp. Er *maktintegring* like karakteristisk som maktfordeling også i perioden da det konstitusjonelle hovedprinsipp var maktfordeling? Selv om bestemmelsene i Grunnloven skulle gi en konstitusjonell garanti for statsmaktenes atskillelse når det gjaldt personfellesskap og uformelle kontakter, kan en spørre om i hvilken grad det var "vanntette skott" mellom dem, og i hvilken grad en osmose fant sted slik at kontakter ble etablert mellom den lovgivende og utøvende makt også før 1884. Svar finner vi både i samtidige kilder og hos historikerne som har bearbeidet dem.

3.7 Uavhengig rekruttering

Prinsippet om maktfordeling fikk ikke bare betydning for fordelingen av funksjoner mellom Stortinget, Kongen og domstolene. Maktfordelingstankene fikk også, som vi har sett, praktiske konsekvenser for *kontakten* mellom de ulike statsorganer.

Men prinsippet slo også ut i reglene for *rekrutteringen* til dem. Dette kom til uttrykk både i Grunnlovens paragrafer og i fortolkningen av dens intensjoner, dens "ånd". Rekrutteringsreglene finnes i bestemmelsene om *hvem som kunne velges til Storting og regjering*, kontaktreglene gjennom *regulering og begrensning av samhandlingen mellom de konstitusjonelle organer*. Om dette sier Per Stavang:

...grunnlovgjevarane [hadde] lagt stor vekt på å hindre at dei same personane skulle kunne gjere sin vilje gjeldande både i Storting og Riksstyre. Såleis var det på den eine sida ein tydeleg føresetnad at stortingsmenn aldri skulle kunne vere med i statsrådet [§ 12.3]. Og på den andre sida var det fastsett i Grunnlova § 74 om stortingsmøta at "Ingen Delibertion maa finde Sted i Kongens Nærværelse." Her var det attpåtil sett forbod mot at statsråder eller tenestemenn ved hoffet eller i departementa let seg velje inn på Stortinget (Grunnlova § 62). Statsrådene hadde heller ikkje rett til å møte i Stortinget og gjeve utgreiingar om saker som måtte vere føre der. (Stavang, 1965:24 f.)

Eksplisitt i Grunnloven står at Kongen ved "overordentlige Leiligheter" kan kalle til sitt bord andre enn statsrådets medlemmer. Eneste unntak er stortingsmedlemmer (§ 12). Aschehoug peker på at:

Forskriften viser, hvor megen Vægt Grundloven oprindeligt lagde paa at forebygge mundtlige Forhandlinger mellem Statsraadet og Storthinget. (Aschehoug, 1875:177-178)

Det opprinnelige ønske om "vanntette" skott mellom statsmaktene vises *for det første* når det gjelder *valgbarhetskriteriene* for stortingsrepresentantene. For å dra en grense mellom den lovgivende og den utøvende makt, hadde embetsmenn i sentraladministrasjonen eller

ansatte (og pensjonister) ved hoffet ikke anledning til å stille til valg til Stortinget. Før 1913 gjaldt samme bestemmelse for statsrådene. Begrunnelsen var at man ikke ønsket å gjøre dem valgbare som tilhørte, eller var mest avhengig av, den utøvende makt. Øvrige embetsmenn kunne velges, og ble valgt i den grad at de i lange perioder dominerte Stortinget.

Et annet utslag av valgbarhetskriteriet gjelder de stortingsrepresentanter som blir statsråder. Det er ikke, og har heller ikke vært, noe hinder i Grunnloven for at en person valgt til Stortinget kan bli statsråd. Kravene til dem som kan tre inn i "Kongens råd" går på alder, slektskapsforhold til andre statsråder og dels trosbekjennelse, mens det ikke står noe om "andre verv", deriblant stortingsvervet.

Imidlertid må en representant som blir statsråd *gå ut* av Stortinget og overlate plassen til sin varamann. Dette har vært praksis helt siden 1814, og allerede i 1814 påtalte Odelstinget at stortingsrepresentant Peter Motzfeldt ble utnevnt til statsråd noen dager før Stortinget ble oppløst (Lindstøl, 1914:258). Aschehoug peker i sin første utgave av *Norges nuværende Statsforfatning* på at en representant som er blitt statsråd *ikke* kan gå tilbake til Stortinget i samme periode, selv om han skulle tre ut av regjeringen.¹¹ Fram til 1884 ble altså Grunnloven tolket slik at en representant som gikk ut av Stortinget for å ta plass i statsrådet, mistet plassen sin til vararepresentanten for *hele* den resterende stortingsperiode. Medlemskap av statsrådet var i så måte side-stilt med andre former for tap av valgbarhet, f.eks. flytting fra landet eller tap av den eiendom/kjøpmannsborgerskap som ga stemmerett.

Fra 1884 ble en annen tolkning lagt til grunn: Representanten Thomas Chr. Bang, valgt til Stortinget i 1882 og statsråd i Schweigaards kortvarige ministerium våren 1884, ble ved Stortingets åpning i februar 1885 anmodet om å innta sin plass. Med andre ord: Den personalmessige adskillelse av statsmaktene ble dermed modifisert og hevdet mindre strengt. Men ett viktig skille ble opprettholdt, nemlig

¹¹ Denne praksis hevder han må sees som tilpasning til det brudd på valgbarhetskriteriene i Grunnlovens § 62 som skjer når en stortingsrepresentant trer inn i regjeringen, slik at vedkommende derfor utelukkes fra Stortinget (Aschehoug, 1875:177-178).

at man ikke *samtidig* kunne ha sete i regjering og Storting. Det er et uttrykk for det gamle maktfordelingsprinsipp, som innebærer at ikke samme person kan stemme over lover i nasjonalforsamlingen og håndheve dem i den utøvende makt.

Høyesterettsdommerne blir som andre embetsmenn utnevnt av Kongen i statsråd. Formelt har dermed verken institusjonen selv eller Stortinget noen kontroll over rekrutteringen til Høyesterett. Imidlertid fulgte man den praksis (fra 1824) at Høyesteretts medlemmer fikk rett til å uttale seg når ledige stillinger skulle besettes. Da Kongen sjelden fravek denne innstillingen førte det til, ifølge Hallager (Hallager, 1915:139), "at retten - bortset fra justisiariusembetet - kom til at supplere seg selv". Dette gjaldt fram til parlamentarismens gjennombrudd. Stortinget kunne imidlertid gjennom sin bevilgningrett hindre utnevning av mer enn de 6 assessorer og den ene justisiarius som Grunnloven tidligere påbød. Dette ble gjort i perioden like før 1884 for å forhindre et sterkt dommerinnslag i Riksretten mot regjeringen Selmer.

Mens medlemmer av statsrådet og embetsmenn i sentraladministrasjonen ikke var valgbare til Stortinget, og stortingsmenn som ble statsråder måtte gi opp sin plass, var *høyesterettsdommere valgbare til Stortinget*. De ble også valgt. I perioden 1814-1884 hadde 7 av 41 høyesterettsdommere plass på Stortinget *samtidig* med høyesterettsembetet. Ytterligere 8 hadde møtt på Eidsvoll eller på Stortinget før de ble utnevnt til Høyesterettsdommere. Noen av Høyesterettsdommerne hadde også hatt, eller fikk, plass i Regjeringen. Dette var imidlertid skifte av embete, og medførte dermed ikke at samme person *samtidig* hadde plass i to av statsmaktene.¹² Figur 3.2 viser hvilke dommere som hadde plass på Stortinget samtidig med vervet som dommer i Høyesterett, og hvilke som i løpet av sin karriere har innehatt det høyeste embetet både i domsvesenet og i et departement.

¹² Se Hallager (1916:345-353) for oversikt over politiske verv og karriere for samtlige høyesterettsdommere i perioden 1815-1914. Figur 3.2 er basert på denne oversikten.

Figur 3.2 Personoverlapping og -overganger mellom statsmaktene i perioden 1814-84

Navn	Høyesterett	Storting	Regjering
<i>Frederik Motzfeldt</i>	1815-48	1830	
<i>Lorents Lange</i>	1825-58	1833	
<i>Poul Holst</i>	1831-40	1833, 1836, 1839	
<i>Johan Henrik Rye</i>	1833-44	1836, 1842, 1845	
<i>Ulrik A. Motzfeldt</i>	1842-47, 1852-60	1851, 1854, 1857, 1860	
<i>Otto J. Løwenskiold .</i>	1854-82	1871-79	
<i>M.D.E. Lambrechts ...</i>	1872-1900	1869-76, 1880-82	
<i>Andreas Arntzen</i>	1824-36	1814, 1818, 1821	1836-37
<i>Olaus M. Schmidt</i>	1829-38		1838-48
<i>(Jacob Aall)</i>	1848-63		1879
<i>Hans G.C. Meldahl ..</i>	1859-61, 1874-77	1854, 1857	1861-74

En grunn til at man ikke så personoverlappingen mellom Storting og Høyesterett som problematisk, kan være at Høyesterett i Norges statforfatning i liten grad fungerte som en selvstendig statsmakt, i kontrast til f.eks. den amerikanske konstitusjon, der den dømmende makts organisasjon og prerogativer er formulert i Artikkel III, etter tilsvarende artikler for den lovgivende og utøvende makt. På den annen side er dette en praksis som vel vanskelig kan la seg forsvare sammen med lovprøvsretten: at medlemmer av Høyesterett som representanter først skulle kunne stemme over lover som de så skulle måtte vurdere konstitusjonaliteten til.¹³ Høyesterett er imidlertid også

¹³ Ulf Torgersen har i en artikkel undersøkt høyesterettsdommernes sosiale og politiske bakgrunn i tre perioder; 1814-84, 1885-1920 og 1921-49. (Hans utvalg for perioden 1814-84 er imidlertid noe annet enn vårt.) Han behandler bl.a. dommernes politiske bakgrunn og sier:

Det er i den forbindelse viktig å merke seg at vi ikke har foretatt noe skille mellom de som ble utnevnt til høyesterettsdommere etter å ha vært politisk aktive og de som har innehatt disse statusene i omvendt rekkefølge. En nærmere spesifisering ville trolig utdype skiftet i høyesterettsdommernes virk-
(fortsettes...)

Figur 3.3 Muligheter for personoverlapping mellom statsmaktene. Norge 1814-84

MYNDIGHETS- PERSONER I:	KAN SAMTIDIG HA SETE I :		
	Lovgivende	Utvøende	Dømmende
Lovgivende forsamling		Ja *	Ja
Utvøende makt (regjering, for- valtning, hoff)	Nei		Nei
Domstoler	Ja	Nei	

*) Representantene må tre ut av Stortinget mens de sitter i Regjeringen, men kunne etter 1884 vende tilbake *også* i samme stortingsperiode.

¹³(...fortsatt)

somhet i det politiske liv. Tidligere var det mer vanlig at politisk virksomhet sprang ut av nettopp slike embetsmannsstillinger som høyesterettsdommer, mens senere kombinasjoner av politisk dyktighet og stilling som høyesterettsdommer skriver seg fra utnevnelser av politisk aktive personer til dommere. *Tidligere tiders politisk etikk og krav til høyesterettsdommeren fant en kombinasjon av de to rollene fullt i sin orden, mens den dominerende oppfatning nå er sterkt negativ overfor dette* (uth. her). (Torgersen, 1960:101)

Også her støttes dermed den oppfatning at høyesterettsdommernes politiske aktivitet ikke ble oppfattet som problematisk. Torgersens oppfatning er videre at Høyesteretts beskjedne stilling blant norske politiske institusjoner og det at politisk sterke personligheter ikke rekrutteres, gjensidig forsterker hverandre.

En indikator på at rekrutteringen til Høyesterett ikke ble oppfattet som så viktig er at blant de første høyesterettsdommere som ble utnevnt av Regjeringen Sverdrup var også den riksrettsdømte tidligere statsråden Ole Andreas Bachke. Han mistet sitt embete etter riksrettsdom 3. april 1884 og ble utnevnt til høyesterettsdommer 30. august samme år. Samtidig ble det avlagt kjennelse om at opphevelsen av bostedsbåndet for tidligere statsråder (vedtatt 1884) ikke kunne gjøres gjeldende for riksrettsdømte statsråder, med den følge at to av disse ble avvist som representanter (Danielsen, 1964:109). Det synes dermed som om det var et mindre problem at Selmers riksrettsdømte statsråder hadde plass i Høyesterett enn at de møtte i Stortinget.

siste ankeinstans for alminnelige rettsaker, slik at retten kunne få til avgjørende behandling i saker hvor enkelte av dens medlemmer hadde vært med å vedta loven som det skulle dømmes etter.

Fra en renskåret tilstand med helt vanntette skott for rekruttering slik det ble vist i figur 2.7 foran, var den konstitusjonelle praksis i Norge en annen, og den skiftet over tid. Dette er illustrert i figur 3.3.

På de neste to sidene (tabell 3.4) vises hvordan maktfordelingsprinsippet slår igjennom, og modereres, i den norske forfatningen i perioden 1814-84.

3.8 Statsråder med stortingserfaring

Selv om det var konstitusjonelle sperrer mot å sitte i Regjering og Storting *samtidig*, kunne altså stortingsrepresentanter bli regjeringsmedlemmer, og etter 1884 kunne de bytte plass. Spørsmålet her er om slike personaloverganger i seg selv virket integrerende på beslutningsprosessene mellom statsmaktene.

I perioden 1814 til 1884 utnevnte kongen statsrådene. Riktignok utviklet det seg med tiden den praksis at man ved skifte av en eller flere statsråder rådspurte enkelte av de gjenværende medlemmer, og med tiden fikk statsrådet selv kontroll med hvem som skulle rekrutteres. Mens Maurseth peker på at ennå i 1845 var ikke den norske regjering blitt en selvsupplerende korporasjon (Maurseth, 1979:303), sier Kaartvedt at alt fra Carl Johans siste år var selvsupplering praksis, og at dette prinsippet definitivt slo igjennom i perioden 1844-56 (Kaatvedt, 1964:415). Helt uten innflytelse på personvalget var imidlertid ikke kongen, enkelte nyutnevnelser rundt 1860 ble møtt med liten begeistring i statsrådet (Seip, 1974:81). Det var heller ikke alltid like lett å finne folk som kunne påta seg jobben og som både kongen og regjeringsskollegiet kunne godta. Regjeringen hadde i unionstiden to avdelinger: en i Kristiania og en i Stockholm. Statsministeren hadde i størsteparten av perioden fast plass i Stockholm, mens de øvrige statsrådene skiftet på å tjenestegjøre i Stockholmsavdelingen.

Tabell 3.1 Maktfordelingsprinsippet og dets modifikasjoner i perioden 1814-84

	STORTING	REGJERING/KONGE	HØYESTERETT
FUNKSJONER			
Oppgave	Lovgivende myndighet Bevilgende myndighet Beskatningsrett (I hovedsak § 75 i Grunnloven)	Utvøende myndighet Kongens retter og oppgaver er i hovedsak behandlet i §§ 16-26 i Grunnloven	Dømmende myndighet Deltar i Riksretten. Lovprøvingsrett ved sedvane. (Denne var særlig aktuell etter 1884)
Begrensninger:			
<i>A: Interne (Grunnlovsbestemte)</i>	Eks: Lover kan ikke ha tilbakevirkende kraft. Spesiell framgangsmåte ved grunnlovsendringer	Eks: Krav om at en del saker må legges fram for statsrådet (Bla. embetsutnevnelser og -avskjedigelser og utenrikspolitiske saker).	
<i>B: Fra andre statsmakter</i>	Kongen har utsettende veto. Kongen kan oppløse Stortinget etter den grunnlovsfastsatte samlingstid er utløpt. Kongen kan innkalle overordentlige Storting	Odelstinget kan reise riksrettstiltale mot statsrådene (men ikke mot kongen) Stortinget har kontrollmuligheter ved riksrevisjonen og ved at statsrådsprotokollene skal legges fram for gjennomsyn. Benådninger kan kun finne sted i saker som har vært oppe for Høyesterett og etter at denne har fått uttale seg. Embetsmenn i lavere stillinger kan ikke avsettes uten dom.	Kongen oppnevner høyesterettsdommere. Stortinget bevilger gasjer og pensjoner. Riksrett: Vedtak om, og utforming av Riksrettsanklage gjøres av Odelstinget.

	STORTING	REGJERING	HØYESTERETT
REKRUTTERING			
Kriterier	30 år. Valgbar.	30 år.	30 år.
Forhold til andre statsmakter:			
<i>A: Overlappende rekruttering</i>	Medlemmer av statsrådet ikke valgbare. Tidligere statsråder kunne velges. Ikke noe hinder for at høyesterettsdommere ble valgt til Stortinget.	Ikke noe hinder for at stortingsmenn gikk inn i regjeringen, men disse mistet sin plass. Høyesterettsdommere kunne bli statsråder, men skiftet da embete.	Ikke noe hinder for at stortingsmenn ble utnevnt til høyesterettsdommere. Hvis statsråder ble utnevnt gikk de fra ett embete til et annet.
<i>B: Overlappende rekruttering i praksis</i>	Mellom 1814-84 var 7 av 41 høyesterettsdommere i perioder valgt inn. Få tidligere statsråder.	I perioden 1814-84 hadde om lag halvparten av statsrådene erfaring fra Stortinget/Riksforsamling. 4 statsråder hadde vært assessorer i Høyesterett.	I perioden 1814-84 hadde 7 av 41 høyesterettsdommere stortingsverv. Ytterligere 8 hadde vært valgt til Storting/Riksforsamlingen før utnevnelsen. En hadde vært statsråd tidligere.
<i>C: Hvem kontrollerer rekrutteringen</i>	Velgere/valgmenn. Stortinget selv gjennom fullmaktsprøving (særlig aktuelt de første år etter 1814)	Kongen. Etter en tid fikk statsministeren og også de øvrige medlemmene av statsrådet innflytelse på nye utnevnelser. (Fra ca 1840-50 er statsrådet i praksis en selvsupplert korporasjon).	Embetsutnevneelse: Kongen utnevner. Utnevnelsen legges fram i statsråd og protokollene revideres av Stortinget. I praksis hadde dommerne selv innflytelse på nyutnevnelser. Utnevnelser utover de 7 assessorer Grunnloven foreskriver krever bevilgninger fra Stortinget. Pensjoner/gasjer er under Stortingets myndighetsområde.

Andelen statsråder med "parlamentarisk erfaring" var høyest i 1814 og avtok etter hvert. I perioden 1814-84 hadde 56% av statsrådene stortingserfaring (Olsen, 1983:93). Dette er noe lavere enn i perioden 1884-1920 (65%) og 1920-1945 (68%) og om lag det samme som i etterkrigstiden (58%).¹⁴ (Mellomkrigsårene var for øvrig den store periode for stortingspolitikere på regjeringstaburettene: 27% av regjeringsmedlemmene hadde mer enn 15 års stortingserfaring på baken.) I perioden 1814-84 hadde 18% av statsrådene mer enn 10 års stortingserfaring. Her må man ta med i betraktningene at det i store deler av perioden var storting hvert tredje år, noe som betyr at møtetiden tross alt var begrenset.

Høsten 1814, i den første "regulære" regjering, hadde alle statsrådene parlamentarisk erfaring (Maurseth, 1979:306-307). De fleste av Carl Johans første ministre hadde både møtt på Eidsvoll og var valgt inn på det første Storting, ingen var uten én av disse erfaringer. Ved senere utskiftninger ble parlamentarisk erfaring en usystematisk, ikke en nødvendig, kvalifikasjon. Ofte lå også stortingskarrieren såpass langt tilbake i tid, at den ikke spilte noen vesentlig direkte rolle for rekrutteringen til regjeringen. Fram til 1844 var det bare én betydelig stortingspolitiker som ble statsråd, nemlig Valentin Sibbern. Men heller ikke han gikk direkte fra Stortinget og inn i Regjeringen: han var valgt som representant fram til 1824 og ble statsråd i 1830 (Maurseth, 1979:306-307).

Maurseth, som behandler perioden 1814-44, ser statsrådet som mer og mer et embete på linje med andre embeter, med langvarig tjenestetid på toppen av pyramiden. Senere i perioden forut for 1884 var det enkelte som gikk direkte fra stortingsvervet til regjeringen¹⁵. I

¹⁴ En annen kilde oppgir at 32 av de 67 statsråder som ble utnevnt i perioden november 1814 til juni 1884 hadde erfaring fra Storting eller Riksforsamling (Debes, 1950:17). Dette utgjør 48% og er dermed noe lavere enn den andel som Johan P. Olsen oppgir.

¹⁵ Henrik Herman Foss (utnevnt til statsråd i 1845) var den første etter statsråds-konstruksjonen i 1814 som gikk direkte fra Stortinget til en statsrådspost. Det samme gjorde Hans Riddervold (1848). På 1860-70 tallet var det flere stortingsrepresentanter som ble rekruttert til statsrådet.

løpet av 1860-tallet skiftet Frederik Stang ut 6 av sine statsråder, 4 av disse nykommerne kom fra Stortinget, og i 1872 hadde 7 av 10 statsråder erfaring fra Stortinget (Seip, 1945).

Selv om bare en begrenset del av regjeringens medlemmer hadde stortingserfaring, må vi anta at den allikevel hadde avsatt seg i nettverk som befordret kommunikasjon på tvers av de mindre og mindre tette skottene. Uten å overdrive poenget, er det klart at parlamentarisk erfaring lettet samhandlingen mellom Stortinget og Regjeringen, selv om stortingsverv før 1869 ikke innebar årlige samlinger, og derfor ikke lang sammenhengende tjenestetid. En mann som Frederik Stang hadde møtt som representant, men bare én periode, dvs. 8 måneder.

3.9 Kommisjonsvesenet

Det var imidlertid en annen institusjon som også brakte statsmaktene sammen i felles fora: de lovforberedende (regjeringsoppnevnte) kommisjoner, som svarer til dagens utredningsutvalg. Den gang som nå, var de lagt utenfor både forvaltning og Storting.

Kommisjoner og Stortingets forhold til dem er drøftet både i *Det norske Stortings historie*, (bind 1, Kaartvedt 1964; bind 2, Danielsen 1964) og i *Sentralforvaltningens historie*, (bind 1, Maurseth 1979; bind 2, Benum 1979). Særlig i årene like før 1884 var disse kommisjonene et virkemiddel i kampen mellom Storting og Regjering om det politiske initiativ. I 1877 fikk Stortinget gjennomslag for at Regjeringen måtte legge fram spesifisert budsjettforslag for hver enkelt kommisjon. I 1880 utpekte Stortinget og Regjeringen hver sin komité for å behandle militærordningen, og begge parter prøvde å gjøre det så vanskelig som mulig for hverandre (Koht, 1925:21-31).

Samtidig må disse kommisjonene ha vært et middel til samarbeid og gjensidig påvirkning når klimaet mellom statsmaktene var bedre. For perioden 1815-44 har Maurseth (1979:225 ff.) tatt for seg kommisjonene, og påpekt funksjonene de hadde. Han konkluderer at kommisjonene lettet sentraladministrasjonen for arbeid, brakte sammen

eksperter og økonomiske interesser og avlastet politisk ansvar i alle faser.

Samtidig var kommisjonsvesenet også et politisk instrument til, som det heter, å "modne" sakene, det vil si til å bygge opp konsens og akseptasjon. (Maurseth, 1979:227)

For perioden 1845-84 har også Benum studert disse kommisjonene relativt nøye (Benum, 1977:352-355). Alt i alt utgjorde stortingsrepresentanter 16% av kommisjonsmedlemmene i dette tidsrommet. For saker som skulle behandles i Stortinget var stortingsrepresentasjonen 20% og når det gjaldt kommisjoner som forberedte lovsaker var andelen 25%. I perioden 1845-56 var andelen stortingsrepresentanter høyest: 22.1% totalt, og hele 37.2% i lovforberedende kommisjoner. Den andre store gruppen deltakere var "embetsmenn som ikke var stortingsmenn". Her finner vi foruten embetsmenn i sentral- og lokaladministrasjonen også offiserer, geistlige og dommere. Andelen kommisjonsmedlemmer fra sentraladministrasjonen var relativt lav, men klart økende: 7.2% i perioden 1845-54, 9% i perioden 1855-64, 13.5% i perioden 1865-74 og 19.7% i perioden 1875-84. Benum peker på to grunner til at man valgte kommisjonsmedlemmer fra Stortinget: ønsket om å utnytte den ekspertisen som fantes der, og ønsket om å sikre seg talsmenn som kunne arbeide for saken under stortingsbehandlingen. Når tallene studeres nøyer, finner Benum også at andelen stortingsmenn var størst i de periodene hvor det var forsøkt å reformere "det gamle regimet" innenfra; Frederik Stangs første statsrådstid og periodene hvor Christian Birch Reichenwald og Ole Jacob Broch var medlemmer av statsrådet. Det ble altså forsøkt å trekke Stortinget med i forberedelsene av større saker. I 1869 fikk f.eks. Johan Sverdrup tilbud om å gå inn i en kommisjon som skulle behandle en del militærsaker, men takket nei.

Benum skriver om nedgangen i andelen stortingsrepresentanter i kommisjonene i perioden 1875-84, da intensiteten i konflikt mellom statsmaktene tiltok:

Klart lavest var denne andelen i den siste tiårsperioden. Det siste understreker et forhold vi tidligere har framhevet: regjeringen tok ikke i bruk kommisjonsapparatet som et instrument for å integrere opposisjonelle politiske elementer. Tendensen gikk heller mot isolasjon enn mot integrasjon. (Benum, 1979:353)

Dette illustrerer det almene poeng som vi har berørt tidligere: At den mer uformelle kontakten begrenses og brytes i perioder med konflikt mellom statsmaktene. Da praktiseres og høytideligholdes maktfordelingsprinsippet, mens osmosen tiltar i lugnere politiske tider. Da tjener også kommisjonsvesenet til maktintegrering.

3.10 Muligheter for uformell kontakt

Grunnloven hadde og har ikke bare paragrafer og fortolkninger om sammenblanding ved rekruttering, men også for å sikre at statsmaktene ikke skulle påvirke hverandre for sterkt - særlig gjaldt dette den lovgivende og den utøvende.

Som en illustrasjon på tanken om "atskilte myndigheter" kan det nevnes at det var faste prosedyrer for hvordan proposisjoner skulle leveres fra statsråden til Stortinget. Før 1884 ble de kongelige proposisjoner overlevert personlig av den ansvarlige statsråd. Vedkommende ble møtt av tre medlemmer av Stortinget og måtte i den gamle stortingsbygningen bruke *en egen inngang til stortingssalen*, den samme som Kongen benyttet ved åpningen av Stortinget. Denne skikken for høytidelig overrekkeelse holdt seg til 1886, da statsrådene hadde fått adgang til Stortinget (Haffner, 1953:20-26). Tanken om "vanntette skott" hadde dermed også sitt symbolske uttrykk.

Men den gjensidige mistro og overvåkingen av prinsipper som man særlig så i Carl Johan-tiden, varte ikke nødvendigvis så lenge. Og en viss kontakt var nok uunngåelig i en såpass liten by som Kristiania i begynnelsen av forrige århundre. Når så Storting og statsråd lokaliseres der, vil medlemmene av og til måtte støte på hverandre.

Særlig kan *plasseringen* av institusjonene ha betydning for hvor sannsynlig dette er. Avstanden mellom nasjonalforsamling og den utøvende myndighet er benyttet som indikator på hvor selvstendig en folkeforsamling kan opptre. Charles T. Goodsell er opptatt av hvordan arkitektoniske trekk ved parlamentene påvirker den politiske kultur og skriver:

Spatial relationships can also influence interaction between the legislature and the executive. The fact that the Supreme Soviet meets within the very walls of the Kremlin is not irrelevant to the powerlessness of that body vis-à-vis party's and government's leadership. At the other extreme, the mile and a-half that separates the Capitol and the White House in Washington is similarly not insignificant to understanding the meaning of separation of powers in American government. (Goodsell, 1988:300; jfr. Hernes, 1971 om virkningen av stortingssalens arkitektur.)

I perioden 1814-66 hadde Stortinget lokaler i det som tidligere var Christiania Katedralskole (Latinskolen) og bygningen ble etterhvert kalt "Stortingsgården" eller "Departementsgården"¹⁶. For i samme gårdskompleks holdt også Regjeringen til, og i 1822 ervervet staten seg hele "Departementsgården" for å ha tilstrekkelig rom for Storting og departementer. De to gårdene ble også rent fysisk satt i forbindelse med hverandre. Departementer og Storting holdt dermed ikke bare til i samme gårdskompleks, men dels i samme hus (Kirkedepartementet holdt til i Departementsgården sammen med enkelte andre kontorer), og enkelte av Stortingets kontorer ble til og med benyttet av departementene når Stortinget ikke var samlet. De "vanntette skott" mellom Storting og statsråd må dermed ha vært vanskelige å opprettholde i praksis.

Lokalene ble etter hvert for små for den stadig større sentralforvaltningen. I tillegg var stortingssalen for liten for det økte antall

¹⁶ Fremstillingen av hvor Storting og regjering holder til er basert på to fremstillinger. For det første Vilhelm Haffners bok om Stortingets hus (Haffner 1953, særlig sidene 17-49) og dessuten på kapitlet om boligforhold (side 278-286) i Haagen Krog Steffens bok fra 1914 om *Den norske centraladministrations historie 1814-1914* (Steffens, 1914).

representanter: om sommeren var det ifølge en samtidig skildring (se Haffner, 1953:26) gjerne "kvælende og usundt i den trange Sal". Regjeringen tok derfor i 1833 initiativet til å utarbeide planer for nye lokaler for Stortinget. Det første forslaget ble imidlertid avvist av stortingskomitéen som behandlet saken, dels fordi man ønsket å bygge ferdig Slottet før man startet nye statlige investeringer, dels med følgende begrunnelse:

.... deels fordi man finder, at det nu havende Locale for Stortinget er ganske tjenlig til sin Hensigt, og derhos har den Fordeel fremfor det foreslaede nye, at det er i Nærheden af Regjeringens Contoirer, hvilket fornemmelig er af Vigtighed med Hensyn til Arbeiderne i Committeerne, som jevnlig tiltrænge Oplysninger derfra. (Stortingsforhandlinger for 28de October 1833:100)

Man begrunnet altså opprettholdelsen av den fysiske samlokalisering med behovet for kontakt med forvaltningen i Stortingets arbeid. Det er med andre ord ikke prinsippet om maktfordeling som styrer synet på arkitektonisk atskillelse, men behovet for samarbeid som motiverer behovet for nærhet. Det interessante er også at det er Stortingets underavdelinger - komitéene - det henvises til.

Eller sagt spissere: Mens den konstitusjonelle teori gjaldt forholdet mellom statsmaktene - Storting og Konge - gjaldt de praktiske arbeidsordninger og daglige rutiner forholdet mellom stortingskomitéer og departementskontorer. Den fysiske nærhet har utvilsomt ikke bare avsatt seg i rutiner for integrering, men også i erfaringer som ga argumenter for fysisk nærhet.

Når man etterhvert så behovet for å skaffe Stortinget nye lokaler var planene lenge å sette opp tre bygninger. Tidlige utkast viser en stortingsbygning i midten innrammet av en regjeringsbygning på hver side (utkast til disse bygningene er gjengitt i Haffner, 1953).

Finner man så noen mer konkrete prov på at det var uformell kontakt mellom stortingskomitéene og regjeringen? Slik kontakt vil ikke nedfelle seg i de offentlige dokumenter som publiseres som

Stortingsforhandlinger. En kilde som iallfall indirekte antyder slike kontakter finnes i det "Repertorium for Oplysninger og Undersøkelser, vedkommende viktige Gjenstande for ottende ordenlige Stortings Virksomhed" som ble utgitt i Kristiania i 1835. Foranledningen til dette var et forslag fra Kongen om at statsrådene fikk rett til å møte

saavel i Stortinget som begge dets Afdelinger, og lige med sammes Medlemmer, dog uten at avgive Stemmer, at deeltage i de der forefaldend Forhandlinger, forsaavids disse efter Grundlovens § 84 holdes for aabne Døre." (Stang, 1835:3)

Fra Stortinget ble det også satt fram to ulike forslag i denne saken, der ett av argumentene var at Grunnlovens paragraf 75h (innkallingsretten) kunne benyttes til å åpne adgang til en slik deltakelse. Disse ulike forslagene, sakens uklare stilling og dens viktighet beveget Frederik Stang, senere statsråd og statsminister, til "å foretage en, saavidt hans Evner tillater det, nøiagtig Belysning af Sagen, baade fra de hidtil releverede og ikke releverede Synspunkter." Stang, på dette tidspunktet høyesterettsadvokat, begynner med å undersøke om det er "gavnligt eller nødvendigt" med en slik endring i praksis. Av de elementer som framføres som forsvar for en endring er ifølge Stang at:

Man vilde derved undgaae de *private* eller i deres form dog kun *halv officielle Meddelelser* [uthevet her] som nu jevnlig maae finde sted mellom Stortingets specielle Committeeer eller vel endog enkelte af Thingets Medlemmer og Regjeringes Departementer eller de samme underlagte Contoirer, ved hvilke Meddelelser dels ikke erholdes Sikkerhed for Rigtigheden av de medeelte Oplysninger, dels Mistanke Letteligen opstaaer om den executive Magts Indvirkning paa Representationens enkelte Medlemmer." (Stang, 1835:7)

Med andre ord: Stang begrunnet behovet for en formalisert kontakt med omfanget av den mindre synlige og mindre vederheftige uformelle. Man var altså klar over at kontakten fant sted, og den ble iallfall tillagt en slik vekt at en ekspert på statsrett bekymret seg over at de to statsmaktenes uavhengighet kunne anfektes. Kort sagt:

Omfanget av den uformelle maktintegrering kunne representere en fare for formell maktfordeling. De uformelle kontakter ble altså plassert i et konstitusjonelt perspektiv.

Hva skjer så med kontakten utover hundreåret? Som før nevnt, sto under Carl Johans styre striden mellom Konge og Storting, ikke mellom Storting og Regjering. Etter hvert sank konfliktnivået, og Regjeringen ble i stor grad ansvarlig for det daglige styre av landet. For å utøve dette ansvar, måtte den både få lovforslag og budsjetter gjennom Stortinget. Den kunne da ikke nøye seg med å ekspedere lovforslag - Regjeringen måtte pledere for dem.

Et godt eksempel på avslappede forhold og uformell kontakt mellom statsmaktene gir Jens Arup Seip i sin *Utsikt over Norges historie* når han drøfter forholdet mellom konge, regjering og Storting. Han peker på at til tross for potensiale for konflikt mellom dem som uavhengige organer, var det likevel lange perioder med stabilitet. Dette hang sammen med

... at de to politiske organer som hadde størst maktvelde, [Regjering og Storting] var forenet i hva vi i en forstand kan kalle en personalunion. Besetningen i regjeringen og langt på vei også i stortinget var rekruttert fra samme sosiale klasse, fra embetsstanden og dermed blant dem som også hadde hånd om administrasjonen. Likeartede interesser og synsmåter var derfor sikret dominans begge steder. Dette lettet forståelse og kommunikasjon mellom de to statsmakter som forfatningsmessig var atskilt på den mest utspekulerte måte; statsrådene kunne ikke møte i stortinget og delta i debatten. Statsråd Jørgen Herman Vogt forteller om hvorledes et intimt samarbeide allikevel kunne foregå. Han skriver i en optegnelse som gjelder stortinget i 1848: "De beslutninger, som på stortinget fattedes, ledes av menn, med hvilke jeg stod i nær berørelse, hvoriblant især borgermester Christian Zetlitz Bretteville, så at meget utrettedes ved overlegning underhånden, og at der ikke blot virkedes ved kongelige proposisjoner eller formelige meddelelser." Bretteville som i egenkap av borgermester var underordnet regjeringen, ble få år etter selv statsråd. (Seip, 1974:86)

Det er grunn til å tro at et Storting som hadde vaktet strengt på grensene mot den eksekutive makt ville reagert på denne type overlegninger.

I utviklingen av dette uformelle samarbeid var det naturlig at regjeringens medlemmer ikke så på Stortinget som en enhet, men rådførte seg med meningsfeller. Stang søkte f.eks. ikke kontakt med Sverdrup, mens Seip har karakterisert forholdet mellom Stang og Schweigaard som et duumvirat som styrte landet:

I embetsmannsstatens storhetstid i årene 1845 til 1870, spilte en underlig konstellasjon en mektig rolle. Den hadde fasong som en tvillingstjerne. To menn, som hver for seg var selvlýsende, pleiet råd sammen i saker av viktighet for landet eller for regimet, og avgjorde seg imellom hva som burde gjøres, hva storting og regjering burde gjøre. Disse to var Anton Martin Schweigaard i stortinget og Frederik Stang i regjeringen. Gang på gang kan beslutninger på høyeste plan føres tilbake til en avtale mellom dem. (Seip, 1981:47)

Seip forteller også at Birch-Reichenwald (1858-61) og i noen år etter ham Frederik Stang la an på samarbeid med Stortinget:

Som statsråd søkte han [Birch-Reichenwald] å få sine ting fram i stortinget ved direkte forhandlinger med tingsmennene. Politikk ble for ham kulissepolitikk. Han drev kurtisen av stortingsbøndene temmelig vidt. "Det er reent fælt hvorledes Enge og jeg maa gjælde hos Hr. staatsraad Birch", skrev Augustinussen i sin dagbok. Blant de eldre statsrådene var det misnøye med hans "Bestræbelser for at fremkalde Stortingsbeslutninger." (Seip, 1945:69)¹⁷

En kilde som detaljert beskriver Regjeringens arbeid på dette senere tidspunkt, er den omfattende brevvekslingen mellom statsminister Georg Sibbern (i Stockholm) og lederen for Regjeringen i Kristiania, førstestatsråd Fredrik Stang. Brevvekslingen mellom Sibbern og

¹⁷ Også andre av statsrådene søkte Schweigaard og andre stortingsmenn for å diskutere saker som var eller skulle til stortingsbehandling. F.eks. forteller statsråd Aug. Chr. Manthey hvordan han oppsøkte Schweigaard for å drøfte saken om "Prindseregjering" med ham (Manthey, 1909:138). Dette som et ytterligere eksempel på uformell kontakt.

Stang gir et rimelig inntrykk ikke bare av Regjeringens beslutninger, men også av dens beveggrunner. I forbindelse med et forslag om verneplikts- og utskrivningslov¹⁸ forteller Stang hvordan han ved å forsøke å påvirke formannen i den berørte stortingskomité, Hans J. C. Aall - for øvrig "ministeriell" og stort sett samarbeidsvillig - arbeider for å bringe saken fram til en bedre løsning for Regjeringen enn den komitéen legger opp til.

Stang til Sibbern, 12te Novbr. 1862

...Jeg havde igaar en lang Samtale med Amtmand Aall om denne og de flere Forværelser som Comitteen staar i Begreb med at tilføie Loven. Jeg argumenterede, jeg bad og jeg skjændte vexelsviis, men Alt forgjæves. (Stang og Sibbern I, 1956:116-117)

Noe senere underretter Stang sin kollega i Stockholm om at komitéen ikke kan presses mer:

Stang til Sibbern, 24de Novbr. 1862

...men at jeg paa den anden Side holder mig overbeviist om, at Majoriteten inden Comitteen er gaaet saa langt som den har troet at kunne gaae med nogen Nytte, det vil sige med noget Haap om at drive Sagen igjennem i Storthinget, og at ethvert Forsøg paa at indvirke paa Comitteen for at tilveiebringe et gunstigere Resultat vil være aldeles unyttigt. (Stang og Sibbern I, 1956:126)

Frederik Stang refererer også senere til samtaler med Aall, som åpenbart stort sett er velvillig, også til et møte mellom Aall (som komitéformann) og generalmajor Lundth (medlem av Militær-kommisjonen) der Stang var til stede sammen med Arméminister Manthey (Stang og Sibbern I, 1953:199-205). Aall hevdet i møtet at forslaget sannsynlig-

¹⁸ Noe av uenigheten gikk på hvor stor del av hæren som skulle høre til "linjen", dvs. kunne brukes også utenfor Norges grenser (dvs. i Sverige). En annen del av forslaget gikk på om de innkalte skulle avtjene "garnisonstjeneste". En tredje omdiskutert sak gjaldt omorganisering av Hæren. For en fremstilling av disse sakene (fra opposisjonens side) se Koht *Johan Sverdrup I*, 1918:382-398). Resultatet av stortingsbehandlingen ble for øvrig ikke så helt heldig for regjeringen, lovforslaget ble vedtatt, men med en del modifikasjoner.

vis ikke ville få flertall i Stortinget hvis det ikke ble moderert i retning av det komitéflertallet innstilte. Han opplyste også at Militærkomitéen aktet å *tilkalle de sakkyndige* når "Armebudgettet" skulle behandles. Stang refererer også senere til denne "indkaldelsen":

Stang til Sibbern 23de Januar 1863.

For Resten berettede Aall i den oven refererte Samtale¹⁹ hvad han ogsaa har sagt mig tidligere, at et Par Medlemmer av Generalstaben (jeg formoder Lundh og Ræder) ville blive tilkaldt til Comitteen, saasnart Arme-Budgettet, (..), kommer under Behandling. Herved troer jeg at omtrentlig al den gouvernementale Indflydelse, som man kan vente Rum for i denne Saag vil blive utøved". (Stang til Sibbern I, 1953:238)

Og den 28. januar kan Stang fortelle at Generalmajoren har møtt i komitéen og informert om Armé-budsjettet, tilsynelatende med relativt godt hell.²⁰

Det som kommer fram i denne korrespondansen, er at Regjeringen var beredt til å *forhandle med innflytelsesrike medlemmer av Stortinget, også før slik gjensidig innflytelse ble offisiell prosedyre*. Uformelle kontaktveier åpnet muligheter for "gouvernemental indflydelse".

Det er verdt å merke seg at dette skjedde før konflikten mellom Storting og Regjering slo ut for fullt i forbindelse med striden om parlamentarismen. Da det stormet som verst, er det rimelig å anta at slike innflytelsesveier fikk igjen for Regjeringen.

Gjensidig innflytelse mellom komité og Regjering forekommer altså ikke bare i denne bestemte saken. Et annet eksempel har man i 1864, fra en diskusjon om når de ordinære statsrådene i Stockholm skal skiftes ut; disse satt bare for et år av gangen. Den som skulle gjøre tjeneste i Stockholm fra høsten av var Stangs nærmeste medarbeider i regjeringen, finansminister Helliesen. Stang peker på at

¹⁹ Stang møtte Aall tilfeldig på Kristianias hovedgate og hadde en kort samtale med ham, bl.a om komitéarbeidets gang.

²⁰ Resultatet ble at komitéen avga en relativt velvillig innstilling, mens Stortinget forkastet forslaget om ny organisasjonsplan og dermed også budsjettet som var bygget på forutsetningen om at dette skulle vedtas (Stang og Sibbern I, 1953; Koht, 1918).

man egentlig hadde overveid om ikke Helliesen burde ventet et år med sin Stockholmstjeneste, men at man slo dette fra seg, med følgende begrunnelse:

Stang til Sibbern 16de Maii 1864.

Jeg skal i Forbindelse hermed bemærke, at det ... blev overveiet her om det ikke kunde være tjenligere om han først tog til Stockholm ved Statsraadsbyttet i næste Aar, men herimod gjorde den Betragtning Udslaget, at saafremdt der - hvad der er sandsynligt - bliver foreslaaet nye finansielle Forholdsregler av Betydenhet for næste Storting, vil hans Ophold her *under Storthingets* være af Vigtighed, idet Conferencer mellom Budgetcomitteen, eller dens Formand, og Finantsdepartementets Chef jevnlig pleie finde Sted og ansees for det virksomste Middel til at opretholde hvad af Regjeringen er foreslaaet og hindre dets Forqvakling. Helliesen selv lagde megen Vægt paa denne Side af Sagen. (Stang og Sibbern I, 1953:350-351.)

Med andre ord: Også i tiden før det parlamentariske prinsipp slo gjennom, var det vanlig med "uformelle" konsultasjoner for å finne en løsning som begge parter kunne godta. Disse kontaktene var nok dels avhengig av en felles politisk plattform, men også av personlig vennskap og fiendskap. Når Ketil Motzfeldt i 1879 forteller at han, for å få ordnet en sak, måtte søke en statsråd for første gang etter 1861, forteller det nok mer om det spente forholdet mellom Motzfeldt og statsminister Stang, enn om hvor vanlig slike kontakter var.

Å si at det gjennom rådslagningene hadde utviklet seg "pre-parlamentarisk statsskikk" i ly av maktfordelings-prinsippet, ville være å ta vel sterkt i. Men selv før 1884 skjedde det at statsråder ble utsatt for så sterk kritikk fra Stortingets side at de fant å måtte søke avskjed. Et par statsrådsavganger på slutten av 1860-tallet beskrives som "forspill til parlamentarismen" (Seip, 1981:151). I 1868 trakk sjefen for Armédepartementet, statsråd Storm Wergeland, seg fordi han ble en belastning for kollegiet etter at han en tid før ble utsatt for "et i skarpe uttrykk affattet dadelsvotum over hans forhold" (Sars, 1913:

597) i Stortinget. Ett år senere gikk marineministeren, Wolfgang W. Haffner av. Sars beskriver forholdene rundt hans avgang:

Der blev paavist adskillige brøst og mangler ved hans styrelse af marinen, bl.a. at de til samme bevilgede summer var blevet betydelig overskredet, og efter Sverdrups forslag vedtoges derpaa mod 32 stemmer en udtalelse, som gik ud paa, at stortinget forventede, at der vilde blive draget omsorg for, at "marinens anliggender herefter bliver bestyret paa en mere tilfredstillende maade og i overenstemmelse med stortingets beslutninger". Statsraad Haffner bøiede sig for denne dom, idet han øieblikkelig søgte sin afsked, og til hans efterfølger udnævntes just den mand, som stortingsdebatten maatte siges at have designeret dertil, nemlig professor O.J. Broch. Det er første gang, at en udtalelse fra stortingets side ligefrem har bevirket personalforandringer inden regjeringen, og det tjente ikke til at formindske indtrykket af denne første seier for den parlamentariske statsskik i vort land, at kongen, overensstemmende med hvad statsraadet havde indstillet, lod tilføre protokollen et tilkjendegivende om, aat han havde trodd at burde give efter for Haffners bestemt udtalte ønske om at afgaa, uagtet han ingenlunde kunde erkjende stortingets berettigelse til ved udtalelser som den her omhandlede at indvirke paa kongens grundlovsmæssige ret til at raade over statsraadets sammensætning. (Sars, 1913:597)

Sammenfatningsvis kan vi si at det etter den første stridsfase mellom Stortinget og svenskekongen, utviklet seg til dels nære - og i en del tilfeller direkte intime - kontakter mellom regjeringsmedlemmer og stortingsmedlemmer. Dermed kom maktutøvelsen til å skje i mer integrerte former enn opprinnelig forutsatt ved maktfordelingsprinsippet. Det førte ikke bare til at Regjeringen søkte - og i mange tilfeller fikk - støtte i Stortinget for sine ønskemål. Det førte også til at Stortinget selv før parlamentarismen ble innført, kunne uttrykke en vilje som fikk konsekvenser for Regjeringens sammensetning. Når striden mellom statsmaktene toppet seg først på 1880-tallet ble imidlertid alle maktmidler tatt i bruk, og man fikk en polarisering som nok gjorde det vanskelig å løse saker gjennom uformelle forhandlinger.

3.11 Den lille hovedstad

Ved siden av rekruttering, prosedyrer for lovforberedelse, lokalisering og uformelle kontakter, må nok et forhold trekkes fram som virket integrerende: selve størrelsen på det politiske miljø. Det var så lite at det nok bidro til nærmere kontakt mellom statsmaktenes representanter enn maktfordelingsprinsippet foreskrev.

For det politiske miljø i Kristiania var begrenset. Det ga seg av selve byens størrelse, som etter folketellingen av 1801 kun hadde 9.500 sjeler. Selv en mannsalder senere i 1835, var dette tallet bare fordoblet, til 18.300. I 1858 ble byen utvidet, og folketallet før utvidelsen var 34.800 og etter 43.300. Først etter byutvidelsen i 1877 kom den opp i over 100.000. Deretter vokste den raskt - folketallet ble fordoblet til 226.000 i 1899.

En by av så begrenset størrelse måtte nødvendigvis gi nokså snevre omgangskretser - særlig siden samfunnet også var klassedelt. Følgelig var det også betydelig "kjennskap og vennskap" mellom stortingsrepresentantene og Regjeringen og embetsmenn i departementene. Naturligvis var Stortingets samlingstid et klart hinder for noe jevnlig nært samarbeid,²¹ men dette endret seg med lengre og hyppigere samlinger i andre halvdel av århundret.

Sagt på en annen måte: småbyen virket integrerende på de politiske elitene. For det politiske miljø i Kristiania på 1800-tallet omfattet ikke mange personer. Det er rimelig å forvente at stortingsrepresentantene (iallfall de som var velanstendige i det finere selskapsliv, og spesielt de som var representanter fra hovedstaden og dens om-land), Regjeringen og høyere embetsmenn i departementene var del av en engere krets som jevnlig møttes til selskapeleg samvær av ymse slag. For eksempel finner vi i dagboken til statsråd Jonas Colletts

²¹ Fram til 1869 møttes Stortinget bare hvert tredje år. I perioden 1814-59 var samlingstiden fra 1. februar til utpå sensommeren eller høsten. I det siste 10-året før de årlige Storting møttes man fra 1. oktober og Stortinget ble oppløst sist i mai eller i juni. Etter at årlige Storting ble innført var samlingstiden fra 1. februar til mai/juni, enkelte ganger i årene rundt 1884 ble ikke Stortinget oppløst før ut i juli engang.

hustru (se Vogt, 1903) referanser til den selskapelige omgang som statsrådsparet pleide med stortingsmenn. Og når kongen var i Kristiania var det gjerne offentlige middager der folkets kårne var invitert sammen med andre av rang og anseelse.

Det er rimelig å anta at slik uformell omgang avtar med økende konfliktnivå mellom Regjering og stortingsflertall - at strid mellom statsmaktene fører til gjensidig tilbaketrekning, stivhet og kulde mellom de som bemanner dem.²² De offentlige rollene som da måtte spilles, bremset på personlig gemyttlighet, slik vi har sett foran. Et eksempel på dette er at venstremenn i årene like før 1884 helst ikke møtte ved statsministerens tilstelninger for Stortinget. Ketil Motzfeldt forteller i sine dagbøker at bare 37 stortingsmenn møtte ved "Souper'en" hos statsminister Selmer ved Stortingets åpning i 1881, at av disse var bare 3 bønder og at alle avisene handlet om dette (Motzfeldt, 1908:164). Noe senere samme vinter kommer kongen til Kristiania og Selmer holder selskap. Motzfeldt synes han må gå fordi "Jeg vilde jo ikke have min Bortebliven fra Soireen fortolket som Demonstration og derfor gik jeg i Middagen" (Motzfeldt, 1908:168).

Det mest prominente eksempel både på kontaktbrudd og gjenopp-takelse av kontakter, har man i Statsråd Astrups storslåtte selskapelighet (jfr. Sevåg, 1967). Astrup ble utnevnt til arbeidsminister i Sverdrups regjering i 1885. Om denne selskapelighet heter det bl.a.

"... han arbeidet bevisst på at meningsbrytninger skulle kunne foregå i urbane former, og at toleranse og gjensidig forståelse kunne komme til å avløse det blinde partihat. Det hadde forferdet ham dypt å merke at mange både høyre- og venstremenn i Norge var ytterst uvillige til å ha noen som helst selskapelig omgang med hverandre, ja, nesten ikke en gang ville snakke sammen". Hans vesen gjorde ham som "vert ganske særlig skikket til å utrette noget for den politiske oppgave å samle og utjevne, såsnart det gjaldt nasjonale interesser". W.C. Brøgger forteller at han husker hvorledes

²² Se f.eks. Seip (1945:206), som skriver: "Stang ble stående som sjef for regjeringen i enda åtte år. For hvert år ble forholdet mellom ham og stortingsmajoriteten strammere og uhyggeligere, inntil Sverdrup endelig den 9. juni 1880 slo sitt drepende slag."

Astrup en gang gjorde istand listen over innbydelsene til en av disse "politiske middager" og selv betegnet dem som bare han kunne tillate sig". Etter et større selskap hos Astrup skal man til og med ha sett en høyremann og en venstremann begi seg gladelig på vei sammen innover mot Christiania! (Tschudi-Madsen, 1986:7-8)

3.12 Avslutning

Hovedpoenget i dette kapitlet er: Selv om statsrådene ikke møtte i nasjonalforsamlingen, ble det etterhvert utviklet andre kontaktveier mellom statsmaktene. Denne kontaktens omfang og former varierte med heten i striden mellom dem. Den første periode fram til 1830 var preget av forskansning. Deretter fulgte en lang periode med ulike former for maktintegrering. *Deler* av tiden 1814-84 var preget av konflikt og harde tak mellom Konge, Regjering og Storting. I *disse* periodene er det rimelig at begge parter brukte de midler forfatningen gjorde mulig i sine påvirkningsforsøk. I tidsavsnitt da det var relativt fredelige forhold mellom Storting og Regjering/Konge vil vi vente at maktintegrering i like stor grad som maktfordeling og grensevakt preget forholdet mellom statsmaktene.

En slik maktintegrering sprang for det første ut av det politiske arbeids egne behov. Maktfordelingen måtte ikke virke slik at den blokkerte nødvendige politiske tiltak. Derfor måtte ulike samarbeidsformer utvikles, og de ble utviklet.

Slikt samarbeid eller integrering av beslutningsprosessen ble lettet av at sentrale aktører hadde erfaringer fra flere fora når de tok sete i et annet: fra Høyesterett, fra Stortinget og fra Regjeringen. Således hadde en rekke av Regjeringens medlemmer vært stortingsmenn. De som møttes, hadde møttes før. Det manifesterte seg også i parlamentariske kommisjoner, der representanter fra de ulike statsorganer virket sammen. Og i det daglige politiske arbeid lå alt til rette for nær kontakt, fordi den lovgivende og deler av den utøvende makt lenge var lokalisert i samme bygningskompleks. Ikke bare det:

regjeringens medlemmer som formelt var utelukket fra nasjonalforsamlingen, kunne uformelt ta kontakt med stortingskomitéenes medlemmer og formenn. Mens den konstitusjonelle teori gjaldt forholdet mellom statsmaktene, løp det praktisk politiske arbeid gjerne mellom stortingskomitéer og departementskontorer. Samtidig var det sosiale miljø i hovedstaden lite, og selskapelighet innbød til sondering og samråd over cigaren. Det var flere veier å gå for individuelle underhandlinger på tvers av grensene mellom statsinstitusjonene.

Det var derfor ikke så merkelig at da Stang fremmet sitt forslag om statsrådenes møterett i Stortinget, var det dels praktisk begrunnet. Men i situasjoner hvor institusjonene sto i strid, kunne likevel både den lovgivende og den utøvende makt mobilisere prinsippene om maktfordeling, og bruke de midler grunnloven hadde gitt den enkelte institusjon for å motsette seg endring.

Spørsmålet blir derfor: Hva skjedde med tendensen til maktintegrering etter at den konstitusjonelle skikk ble endret da statsrådene fikk adgang til Stortinget i 1884? Ble tendensen snudd, eller antok den andre former?

4 Parlamentarismen

4.1 Parlamentarisme og kontaktmønster

Året 1884 står som det store hamskiftet i norsk konstitusjonell praksis: Riksrettssaken mot regjeringen Selmer og Johan Sverdrups første regjering i 1884 innebar at det tradisjonelle maktfordelingssystemet ble avløst av det parlamentariske prinsipp og en utvidet folkesuverenitetstanke. Striden først på 1880-tallet mellom stortingsopposisjonen og regjeringen med dens støttespillere, førte formelt, etter lovendringens tekst, bare til at statsrådene fikk adgang til å møte i Stortinget for å delta i debattene og for å svare på ulike typer spørsmål fra representantene.¹ Riksrettsdommene i 1884 betydde også at Kongen ikke ble innrømmet noe veto i grunnlovssaker.

Den direkte følge var imidlertid at en regjering som ikke hadde Stortingets støtte, måtte gå av. Ludvig Daas definerte i april 1884 parlamentarisme som

...., det er Folkemajoritetens bestemmende Indflydelse paa Sammensætningen af Kongens Raad, paa dennes Beslutninger, paa den Retning, hvori Regjeringen kan og bør føres...
(Daas, 1939:18)

Parlamentarismen innebærer dermed at valgfallet til *parlamentet* får avgjørende betydning for hvem som skal danne *regjering*. Regjeringen (kan) skiftes ut når mandatfordelingen i Stortinget forandres etter valg: Endret flertall i den lovgivende makt betyr da et skifte av

¹ Riksrettsdommene over regjeringen Selmer og den påfølgende strid mellom kongemakt og stortingsflertall førte til at Oscar II 1. juli 1884 sanksjonerte en grunnlovsendring som ga statsrådene adgang til å "møte i Stortinget, samt i begge dets Afdelinger og lige med sammes Medlemmer, dog uden at afgive Stemme, at deltage i de forefaldende Forhandlinger, forsaavidt disse holdes for aabne Døre" (§ 74). Dette var omtrent ordrett samme forslag som ble satt fram fra kongens (statsrådets) side tidlig på 1830-tallet. (Se kapittel 3). Samtidig ble den daværende bostedspikten opphevet for tidligere statsråder, slik at disse kunne stille til valg i et distrikt hvor de ikke var bosatt. Ellers sto Grunnloven uforandret etter dette store systemskiftet i norsk statsskikk!

den utøvende. Men en regjering kan også falle dersom den mister tilliten hos et flertall på Stortinget.

Dette flertall besto allerede fra 1884 ikke av en skiftende flokk individuelle representanter, der flertallene stadig kunne rotere og regjeringene derfor hyppig måtte gå. Representantene fant først sammen i fløyer og organiserte seg senere i partier. Typisk nok finner den formelle organisering av Høyre og Venstre sted i 1884, samme år som parlamentarismen ble innført.

Teknisk sett kan regjeringens tap av tillit hos stortingsflertallet enten komme til uttrykk ved at et flertall stemmer for et *mistillitsforslag* eller lar være å støtte Regjeringen når denne stiller *kabinetts-spørsmål*: altså setter som forutsetning for å fortsette at den får flertall for et bestemt forslag. Når regjeringsskiftet skjer etter et valg, er det folkesuverenitetsprinsippet som slår igjennom ved at "folket skifter mening". Når endringen skjer gjennom et *mistillitsforslag* eller etter et *kabinetts-spørsmål*, skjer regjeringsskiftet fordi "representantene skifter mening", f.eks. ved at flertallet anser at regjeringen har handlet på en måte som gjør at den ikke lenger fortjener tillit, eller ved at et enkelt spørsmål betyr så mye at flertallet foretrekker et regjeringsskifte fremfor å oppgi sine synspunkter. Mistillitsvotum og kabinetts-spørsmål ble innarbeidet som parlamentariske virkemidler det første tiår etter 1884.

Etter den første splittelsen i Venstre i 1888 fortsatte Johan Sverdrup som statsminister, men trakk seg etter at Høyre varslet mistillitsvotum i 1889. Regjeringen som fulgte, en mindretallsregjering fra Høyre, ble imidlertid dannet på kongens anmodning, mens Sverdrup og lederen for det rene Venstre fortsatt forhandlet om dannelsen av en ny flertallsregjering. Høyre-regjeringen, ledet av Emil Stang, var den første som gikk etter å ha lidd nederlag i et kabinetts-spørsmål.

Tabell 4.1 viser etter hvilke prinsipper regjeringsskifter i Norge har skjedd etter parlamentarismens innføring i 1884. I perioden mellom 1905 og annen verdenskrig hadde flertallet av regjeringsskiftene utgangspunkt i stortingssalen, dvs. ved mistillit eller kabinetts-spørsmål. Etter annen verdenskrig har størsteparten av regjeringss-

skiftene andre direkte årsaker enn en avstemming i nasjonalforsamlingen.

Tabell 4.1 Årsaker til regjeringsskifter 1884-1988¹

	1884-1905	1905-1940	1945-1988
Mistillitt (ren)	(1)	1	1
Mistillitt (neg.flertall)		1	
Kabinettspørsmål	1	8	2
Valg	3	3	3
Anner ²	3	3	7
	N= 6	N=16	N=13

¹ Kilde for perioden før 1940 er Bjørnberg 1939. Regjeringsskiftene sommeren og høsten 1945 er unntatt.

² Sykdom, statsministeren ønsker avløsning, partiet ønsker lederskifte, "indre oppløsning" m.m)

Begrepet "*Hønsvaldsk parlamentarisme*" uttrykker hvor liten rolle stortingsopposisjonen har når det står et flertall bak Regjeringen. I forbindelse med et ammunisjonssalg til Cuba, ble det i 1959 uttrykt misnøye med Regjeringens opptreden. Arbeiderpartiets parlamentariske leder, Nils Hønsvald, uttalte i forbindelse med dette at:

Det er naturlig at opposisjonen av og til vil markere ved et mistillitsforslag at den er uenig i regjeringens politikk og disposisjoner. Før krigen, da vi hadde mindretallsregjeringer her i landet, hadde slike mistillitsforslag også den hensikt å tvinge Regjeringen eller enkelte statsråder til å søke avskjed, og det hendte at det lyktes, enten ved et direkte mistillitsvotum eller gjennom et forslag av annen art som Regjeringen ikke kunne akseptere.

Nå har vi en annen politisk og parlamentarisk situasjon. Opposisjonen kan ikke regne med å få flertall for et mistillitsforslag. Det vil neppe noen gang hende at noen representant for Arbeiderpartiet stemmer for et borgelig mistillitsforlag rettet mot sitt eget partis regjering. Hvis Arbeiderpartiet av en eller annen grunn ønsker regjeringsskifte eller endring i

regjeringens sammensetning, fremmes dette ønske på annen måte enn ved åpent mistillitsvotum i Stortinget. (St.tid 1959: 757)

Uansett om skiftet av Regjering skjer etter valg eller etter et parlamentarisk oppgjør, er den utøvende makt ikke lenger selvstendig i forhold til den lovgivende. Parlamentarismen betød dermed et betydelig avvik fra maktfordelingstanken - fra en Regjering uavhengig av stortingsflertallet til en Regjering utgått fra det. Dermed førte systemskiftet også til at folket fikk innflytelse på rekrutteringen til den eksekutive makt. Utøvelsen av denne folkesuvereniteten skjedde imidlertid bare indirekte, gjennom stemmegivningen ved valg til nasjonalforsamlingen. Likevel er idéen bak parlamentarismen at folket ikke skal velge uavhengige makter som kan balansere hverandre, men at makten er én, og Regjeringen en forlengelse av folkets vilje gjennom parlamentet.

I tilfeller med *flertallsregjeringer* vil altså spørsmålet om mistillit, kabinettsspørsmål og innflytelse ikke dreie seg om forholdet mellom Storting/Regjering, men om forholdet mellom Regjeringen og dens partigruppe, eventuelt om forholdet mellom partiene i en flertallskoalisjon. Det betyr at hvis de "parlamentariske" virkemidlene blir brukt i stortingssalen, så er i realiteten standpunktet om det allerede tatt utenfor stortingssalen, i partigruppene. Når statsrådene fikk adgang til stortingssalen var det altså ikke først og fremst for å debattere med egne partifeller der. Riktignok finnes det tilfeller der partiene ikke stemmer samlet, men dette skjer sjelden i saker av særlig stor betydning.²

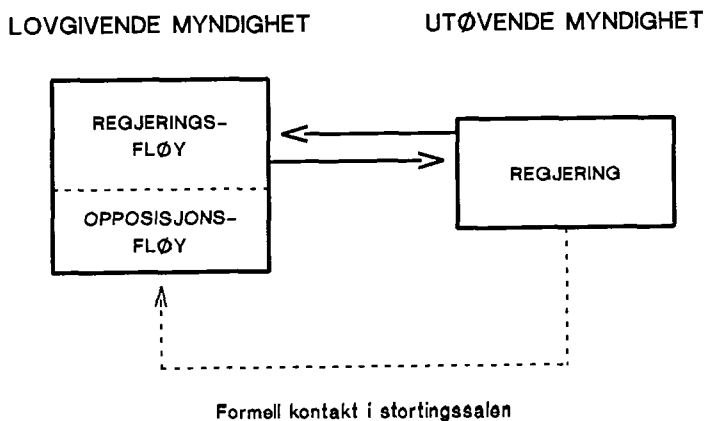
Det er i tilfeller med *mindretallsregjeringer*, at både mistillit og ikke minst kabinettsspørsmål kan regulere forholdet mellom Storting og Regjering. Opposisjonens viktigste mulighet for å markere seg i et

² Når det skjer, som f.eks. i saken om lokalisering av hovedflyplass på Østlandet i 1988, kommer det gjerne helt uforberedt på Regjeringen. Således ble statsminister Gro Harlem Brundtland kritisert for ikke å ha holdt bedre kustus i egen gruppe - altså stilt "internt kabinettsspørsmål" på saken. Noen av de Arbeiderparti-representantene som stemte mot, antydte også at om de hadde visst at de ville kommet med i et flertall, så ville de stemt motsatt!

parlamentarisk system, er i teorien gjennom deltakelse i debatter og ved bruk av spørreinstitutet. Dens hovedmotstander er i like stor grad statsråden, som statsrådets forsvarere fra regjeringsfløyen. Men statsråden vil ha avklart forholdet med denne regjeringsfløyen før debatten, altså ved partikontaktene i egen stortingsgruppe, ikke i stortingssalen som åpent forum. Noe spisst kan en derfor si at ved parlamentarismen gjennomføring, ble regjeringens sammensetning avhengig av stortingsflertallet. Men når Regjeringen først var sammensatt, var den ikke lenger avhengig av debattene i stortingssalen. Parlamentarismen flyttet så å si makten ut av parlamentet og inn på partigruppenes møterom.

Etter dette ville vi vente at kontaktene mellom Regjering og opposisjon var lite utviklet, og konsentrert til formelle arenaer som stortingssalen, og Odelsting/Lagting. Regjeringspartienes stortingsgrupper kan derimot ventes å ha et nært forhold til regjeringsmedlemmene. Særlig klart skulle et slikt mønster være når Regjeringen har støtte av et flertall i Stortinget.

Figur 4.1 Forventet kontaktmønster mellom Regjering og nasjonal-forsamling under rendyrket parlamentarisme



Det kontaktmønster som kan ventes på grunnlag av en rendyrket parlamentarisme, kan illustreres som i figur 4.1. Regjeringen har nære kontakter med sine politiske allierte i parlamentet. Med opposisjonen er det motsatt: konflikten reduserer kontakten.

4.2 Maktbalanse og kontaktmønster

Parlamentarisme og maktfordeling beskrives ofte som to motstridende konstitusjonelle prinsipper. Imidlertid innebar ikke systemskiftet i 1884 at maktfordelingens idéer ble forlatt helt og fullt. Elementer fra det gamle maktfordelingssystem lever videre i dagens konstitusjonelle praksis. Eksempler på slike elementer er:

- * at Stortinget og Regjeringen er varsom med å gå inn i eller uttale seg om saker som er under behandling i domstolene;
- * at representanter som tar sete i Regjeringen oppgir sin plass og stemmerett i Stortinget; den norske løsningen innebar dermed større avstand mellom institusjonene enn den engelske, der statsrådene velges blant Parlamentets medlemmer og der de også beholder sin plass og sin stemmerett mens de er medlemmer av statsrådet;
- * at medlemmer av Regjeringen også kan rekrutteres utenfor stortingsrepresentantenes rekke;
- * at Stortinget ikke bare har lovgivende og bevilgende myndighet, men også er et kontrollerende organ, slik det f.eks. kommer til uttrykk i Stortingets eget kontroll-organ, Riksrevisjonen;
- * at statsrådenes opplysningsplikt er fastslått i en egen lov, Ansvarlighetsloven (av 5. februar 1932), om statsrådenes opplysningsplikt overfor Stortinget;
- * at Regjeringen er pålagt å drøfte visse saker med den utvidete utenrikskomité.

Man kunne også trekke fram andre eksempler. Men det viktigste er kanskje at Stortinget som organ ikke bare nøyer seg med å stemme for eller mot Regjeringens forslag - disse blir også endret etter Stortingets arbeid med sakene, av og til på tverrpolitisk grunnlag og der sluttresultatet godt kan bli et annet enn Regjeringens opprinnelige

fremlegg. For dette arbeidet har også Stortinget etterhvert fått større staber, både knyttet til partigruppene og til komitéene.

Og selv om Regjeringen ikke kan ha Stortinget mot seg, er den et selvstendig organ som, iallfall mens sakene er under forberedelse, kan unndra de foreløpige saksdokumenter (f.eks. i forbindelse med budsjettarbeidet) ikke bare fra offentlighet, men også fra Stortingets kjennskap. Dette feltet er vel imidlertid ennå ikke juridisk helt avklart i vår forfatning.³

Stortinget er ikke et rent sandpåstrøingsorgan for Regjeringen, Regjeringen er heller ikke et ekspedisjonskontor som håndhever Stortingets vedtak. Dette gjelder selv når Regjeringen har et flertall bak seg i Stortinget.

Det norske systemet ligger dermed et sted mellom det system for maktbalanse der eksekutiven (f.eks. presidenten) velges i separat valg (utenfor nasjonalforsamlingenes kontroll), og parlamentarisme i britisk variant, der statsrådet fortsetter som en del av parlamentet. I det britiske system er regjeringen en del av Parlamentet. Regjeringspartiets "front-bench" betår i hovedsak av regjeringsmedlemmer. De andre parlamentarikerne er så si regjeringsmedlemmenes kolleger.

I et system med maktfordeling er den utøvende makt separert fra nasjonalforsamlingen, og representantene er regjeringsmedlemmenes konstitusjonelle motvekt. I sine roller møtes disse to grupper ikke som

³ I en utredning om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, avgitt til Stortingets granskingskommisjon i Rekstensaken (Smith 1988) sier Eivind Smith at

Både i litteraturen og i praksis ser tendensen ut til å gå i retning av å anta at Stortinget *ikke* har noe krav på interne opplysninger fra regjeringen og departementene. (Smith, 1988:271)

Men etter kort å ha diskutert praksis og tidligere fortolkninger av prinsippet, advarer Smith imidlertid mot å trekke for bastante beslutninger:

Etter den foregående gjennomgang av en del tilgjengelig stoff og noen sentrale argumenter vil jeg anta at spørsmålet om regjeringens plikt til å legge fram "interne" dokumenter eller opplysninger er mer komplisert enn de forholdsvis kortfattede uttalelser kan gi inntrykk av. Jeg kan heller ikke se at materialet fra den parlamentariske praksis er av en slik karakter at det tvinger til noe absolutt, negativt standpunkt. (Smith, 1988:273-274)

kolleger, men som "opposite numbers", og først og fremst i formelle sammenhenger. Norge ligger altså mellom disse to ytterpunktene.

Ut fra dette vil vi vente at kontaktomfanget mellom Regjering og parlament i et system med innslag av maktfordeling, vil være mindre enn i det britiske (jfr. kapittel 5.1.2), og mer konsentrert til de formelle fora. Selv en Regjering som er utgått fra stortingsflertallet, vil langt på vei gå ut av Stortinget.

4.3 Departementene og det personlige statsrådsansvar

Stortinget har etter Grunnlovens § 75 h anledning til å innkalle departementsansatte og andre personer som ønskes konsultert. Denne innkallingsretten har flere ganger vært oppe til juridisk betenkning, og man har klargjort at den bare gjelder Stortinget i plenum, Odelstinget og under tvil, Lagtinget. Det er enighet om at komitéene ikke har slik innkallingsrett, og innkallingsretten kan heller ikke delegeres til komitéene. Innkallingsretten benyttes svært sjelden og har i dag ingen praktisk betydning. (Fliflet, 1972; Innst. S. nr. 211 - 1952:417-422; Stordrange, 1988:138-156). Stortingets holdning er at komitéene heller ikke har adgang til å avholde åpne høringer basert på *frivillig* fram møte uten endringer i Stortingets forretningsorden (Innst. S. nr. 98 - 1984-85:15).⁴

Stortinget har dermed ikke noen umiddelbar åpen kanal til embetsnivå i departementene. Regjeringen informerer formelt Stortinget gjennom meldinger og proposisjoner som begrunner lovforslag. Før debattene, kan representantene anmode statsrådene om å redegjøre for saken i vedkommende fagkomité. Dette følger naturlig av prinsippet om det personlige statsrådsansvar: Etter parlamentarismen må Regjeringen stå til regnskap overfor Stortinget for måten dens embetsverk skjøtter sine oppgaver på. Fagministrene har ansvaret for det

⁴ Våren 1989 drøftet Stortingets Presidentskap å innføre en høringsordning, men et forslag om åpne høringer fikk ikke flertall i Stortinget.

som foregår i deres departement, uansett om de kjenner saken eller ikke. Både enkeltministre og regjeringer har måttet gå fordi stortingsflertallet ikke har vært fornøyd med måten dette ansvaret har vært ivarettatt på, og det blir ikke tatt nådig opp hvis en statsråd forsøker å unngå kritikk ved å skyldte på sitt eget embetsverk.

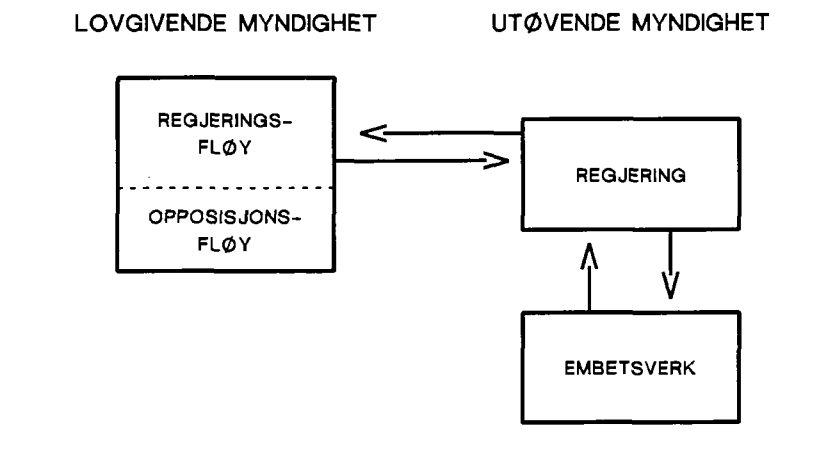
Det personlige statsrådsansvar medfører også at Stortinget ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor embetsverket. En slik instruksjonsmyndighet fra Stortingets side ville ført til doble kommandolinjer, der statsråden kunne bli holdt ansvarlig for instruksjoner fra en annen statsmakt. Parlamentarismen og det personlige statsrådsansvar gjør det helt nødvendig at byråkratiet opptre lojalt overfor sin politiske ledelse, siden denne kan riskere å måtte fratre sine posisjoner hvis Stortinget ikke er fornøyd med embetsførselen.

Dette betyr ikke at Stortinget *ikke* har anledning til å følge med i hvordan dets vedtak blir gjennomført av embetsverket. Stortinget kan kontrollere sentraladministrasjonens arbeid gjennom spørreperioden: ved grunnleggende spørsmål og interpellasjoner. Her kan de fleste saker tas opp, forutsatt at det kan gis et relativt kort svar. I Norge er det bare statsrådene som kan svare på spørsmål stilt i nasjonalforsamlingen. Har ansvarlig fagstatsråd ikke anledning til selv å komme, kan en av regjeringskollegene avgi svaret.

Ut fra vektleggingen av det personlige statsrådsansvar og mangelen på formelle kontaktordninger mellom stortingskomité og embetsmenn i departementene, skulle vi vente få kontakter mellom Storting og sentraladministrasjonens embetsverk. Spørsmål og opplysninger forventes gå gjennom den instans som er (politisk) ansvarlig overfor Stortinget for departementets arbeid, dvs. statsråden og hans/hennes politiske stab.

Dette kan illustreres som i figur 4.2.

Figur 4.2 Forventede kontaktveier mellom Storting, Regjering og embetsverk i et system med parlamentarisme og personlig statsråds-ansvar



4.4 Maktintegring i et parlamentarisk system

Etter parlamentarismens gjennombrudd går det viktiste skillet mellom regjeringsfløy og opposisjonsfløy, ikke mellom Storting og Regjering. Samtidig vet vi at stabile flertallsregjeringer var unntaket i norsk parlamentarisme før 1945. Også i etterkrigsperioden har vi hatt en del mindretallsregjeringer, selv om flertallsparlamentarisme har dominert.

Det spørsmål vi ønsker å stille er om det ikke også i perioden etter 1884 var åpninger for maktintegring ikke bare i den betydning at partiene føyet sammen regjering og regjeringsfløy i Stortinget, men også i den betydning at *også mindretallsgrupper på Stortinget hadde muligheter for å påvirke Regjeringens beslutninger, og at det ble gått opp uformelle veier for å øve innflytelse.*

Dersom vi i stedet for maktbalanse-prinsippet og parlamentarisme-prinsippet legger til grunn for analysen en tese om *maktintegring*,

vil vi imidlertid vente et annet uformelt kontaktmønster enn det som er illustrert i figurene 4.1 og 4.2. Regjeringen vil ikke bare søke kontakt med sin fløy for å sikre sitt program og vice versa. Vi vil vente at det i et parlamentarisk system også etableres kontakter mellom Regjering og opposisjon, ja, endog mellom opposisjon og Regjeringens embetsverk.

Begrunnelsen for et perspektiv på det norske politiske system som maktintegreert bør utpensles noe mer.

Årene etter 1905 var preget av mindretallsregjeringer, og hyppige regjeringsskifter på grunnlag av voteringer i *Stortinget*. En slik mindretallsparlamentarisme antas ofte å gi Stortinget makt på bekostning av statsrådenes. I sin analyse av norsk parlamentarisme mellom 1905 og 1939 sier Arne Björnberg:

Den maktställning stortinget kommit att inta på ministäres bekostnad har sålunda i viss mån framstått som ett naturligt led i den norska parlamentarisismens utveckling och har i synnerhet under det minoritetsregeringsystem som rått under större delen av den behandlade perioden, visat tendens att tillväxa.

...
Regeringschefernas väg til rådsbordet har alltid gått via en inflytelserik ställning i stortinget. Det faller dem inte in at etablere en hård konkurrens med den församling där de själva tjänat sine sporrer och dit de oftast kunna vara säkra på att inom icke alltför lång tid återbördas. (Björnberg, 1939:302)

Andre har også pekt på at mindretallsregjeringer styrker Stortingets og særlig stortingsopposisjonens maktstilling (se f.eks. Arter, 1984:408). Kåre Strøm (1986) mener at når opposisjonen kan påvirke en mindretallsregjering, vil den ikke ha samme spore til å gå med i en koalisjonsregjering. Mens mindretallsregjeringer vanligvis sees som et uttrykk for sterke konflikter, polarisering og politisk oppflising, mener han slike forklaringer er lite treffende for Skandinavia. Han mener tvert imot at de organisatoriske trekk ved nasjonalforsamlingene som gir opposisjonspartiene innflytelse, gjør gevinsten ved å oppnå regjeringsmakt gjennom en koalisjon nokså liten. En relativt flat struktur og

komitéspesialisering skaper nære samarbeidsrelasjoner også med opposisjonen.⁵

Men heller ikke når ett parti eller en stabil koalisjon har flertall, vil opposisjonen automatisk bli utelukket fra innflytelse over politikens innhold:

* For det første vil en rekke saker ikke være særlig konfliktfylte, og regjeringsfløyen vil derfor være åpen for endringsforslag fra opposisjonen.

* For det andre opptrer representantene i endel tilfeller som enkeltmedlemmer eller distriktsrepresentanter - til og med i saker som er viktige for Regjeringen (f.eks. 1988 i hovedflyplassspørsmålet) - og vil dermed ha interesser og informasjonsbehov som går på tvers av parlamentarismeprinsippet.

* For det tredje kan regjeringsfløyen i en del viktige saker ønske å samle partiene, f.eks. av legitimeringshensyn. Fra de senere år er kompromisset om Statoils stilling et eksempel: man var enige om at det ville være uheldig å skifte statstilknytning og organisasjonsstruktur hver gang man fikk ny regjering, ingen burde derfor trumfe eget syn gjennom i regjeringssposisjon. Det er bedre med et visst gjennomslag på permanent basis enn fullt gjennomslag i perioder. Det er hevd for "jernbanekompromisser" ikke bare mellom distrikter, men også mellom partier.

* For det fjerde er ikke bare representantene talsmenn for partier og utsendinger fra distrikter - de utgjør også en profesjon, ja, et korps med egne felles interesser som kanskje klarest kommer til uttrykk i diskusjoner om "politikerforakt". Dette vil ha en sammenbindende effekt på representantene som gruppe.

I en analyse av Skandinavia, foretatt av tre ikke-skandinaviske statsvitere (Elder m.fl., 1983) spør forfatterne om Skandinavia fortsatt kan forstås som "samdrektige demokratier" ("Consensual Democraci-

⁵ "Generally, assemblies with a low degree of hierarchy and a high degree of specialisation favor oppositions. Since governing parties normally control the commanding heights of parliament, hierarchical arrangements facilitate their domination of the opposition. High levels of specialization, on the other hand, strengthen the legislature vis-à-vis the cabinet and thereby the opposition vis-à-vis the government." (Strøm, 1986:592)

es"). De viser til det tradisjonelle bildet av det politiske liv i Norge og Sverige:

That picture is one of low intensity of conflict, together with highly effective machinery for conflict resolution. The predominant style of policy-making is seen as concertative and deliberative, and the level of inter-elite agreement is high. (Elder m.fl., 1983:180)

Opposisjonen trekkes nok sterkest med i beslutningene ved mindretallsregjeringer (ibid. 182), men også i situasjoner med flertallsregjeringer er bildet preget av lavt konfliktnivå på eliteplan:

When the Labour Party in Norway had a clear majority in Parliament, its enactments commanded a wide measure of cross-party assent.

...

The consensus included, for example, a period of strict economic planning in the interest of post-war reconstruction. Agreement here was aided by the camaraderie between political leaders that stemmed from the common experience of wartime exile in London. (Elder m.fl., 1983:183)

Krigserfaringene manifesterte seg også i Fellesprogrammet fra 1945. Men nye konfliktdimensjoner gjør at forfatterne ikke går god for et fortsatt konsensusbilde.

Når man beskriver Stortinget som en arena for politisk konflikt, særlig mellom partiene som kjemper om regjeringsmakt, er det nødvendig å understreke at parlamentet er en organisasjon som ikke bare stiller disse gruppene mot hverandre, men også tømmer dem sammen og stadig lafter dem om i nye konstellasjoner. Særlig er komitéene arenaer for kompromisser og konsensus. Men de ulike konfliktfrontene krysser også hverandre: Sektor står mot sektor, distrikt mot distrikt, slik at de faste stridslinjene overlages av andre: Ingen representant eller noe parti kjemper bare for én sak, og derfor er de mulige alliansepartnere stadig skiftende.

På denne bakgrunn er det rimelig å spørre om ikke også *flertalls-parlamentarismen gir opposisjonspartiene muligheter for innflytelse*, både i små og store saker. Kanskje er bildet noe tilsvarende det Kornberg og Mishler tegner av det politiske system i Canada:

More important perhaps than the changes that have been made in formal procedures are the myriad informal arrangements that have arisen to facilitate the performance of old tasks and the assumption of new ones. These informal arrangements derive from the access to cabinet members and senior bureaucrats afforded private members as a consequence of all three groups working on or near Parliament Hill. The most frequent interactions probably occur between members of the governing party, but opposition enjoy the same access and reasonably may expect a certain number of favorable decisions from the ministers and bureaucrats they petition. Not only do bureaucrats try to avoid the unprofessional and imprudent posture of partisanship, but the governing party hesitates to alienate the opposition needlessly by refusing to consider requests or rendering unfavorable decisions in areas of low salience. (Kornberg and Mishler, 1976:24)

Her ser også vi at "integrasjonen" ikke bare omfatter kontakt med regjeringsmedlemmer, også "senior bureaucrats" er tilgjengelige.

Heller ikke i norsk samfunnsforskning står bildet av det "isolerte byråkrati" uimotsagt. Den norske sentraladministrasjon beskrives som "key participants in public policy making processes" (Olsen, 1983: 145). Embetsmenn i departementene har omfattende kontakt utover egen avdeling. Intervjuer med departementsansatte viser at disse først og fremst rapporterer om kontakt med andre avdelinger i eget departement, politisk ledelse i eget departement, offentlige etater som ligger under eget departement, interesseorganisasjoner og andre departementer.

Kontakten med *Stortinget* er derimot ikke av særlig stort omfang (Olsen, 1983:140). Samtidig viser intervjuer med politikere og embetsmenn at ingen av gruppene oppfatter forholdet til den andre som konfliktfylt (Higley m.fl., 1975:252-254). Dette kan naturligvis skyldes at begge parter synes det er best å ha så lite som mulig med

hverandre å gjøre. Samtidig kan man spørre om ikke fraværet av konflikt og godt klima gjør det lett for representantene å gå til departementene når de ønsker informasjon av mer kurant art.

Sammenfatningsvis kan man si at det norske embetsverk ikke er politisert. Derimot er det all grunn til å vente at det er integrert, både ved kontakten oppover til den politiske ledelse i eget departement, ved kontakten til embetsverket i andre departementer, ved kontakter utad til organisasjonene - og ved kontakter til parlamentet.

I så fall kan det utledes en alternativ tese for kontaktnettet mellom Storting og Regjering: *Prinsippene om parlamentarisme aktiveres sterkt bare i unntakssituasjoner. I rutinepolitikken er maktintegrering det normale.* Dette vil innebære at

- * Regjering og regjeringsparti er del av samme system - i kontrast til tesen om maktfordeling;
- * men opposisjonen trekkes også inn i den store strømmen av beslutninger - i kontrast til tesen om parlamentarisme;
- * og at forvaltningen er hektet på et tett nettverk av uformelle kontakter - i kontrast til tesen om det isolerte embetsverk.

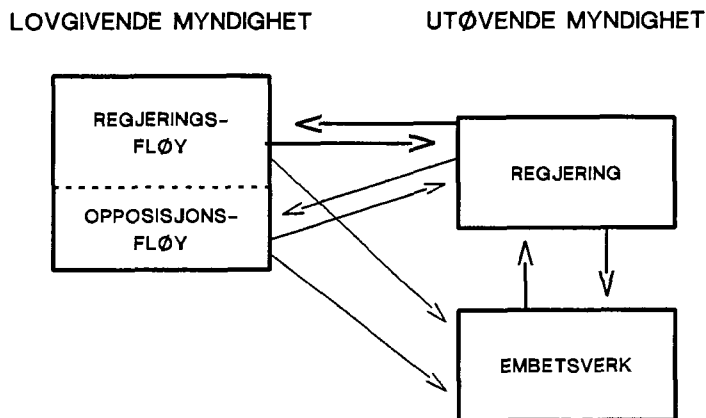
Med andre ord: Etter 1884 dominerer kontakt og samarbeid mellom Regjering og regjeringsfløy på Stortinget. Men vi vil også vente at *opposisjonen har kontakt med den politiske ledelse* i departementene. Og videre: Maktintegrering innebærer ikke bare at Stortinget har regelmessig kontakt med statsrådene. Den gruppe som i praksis står for utformingen og iverksettingen av offentlig politikk - *embets- og tjenestemenn i departementene* - vil også omfattes av kontaktene. Mer konkret kan integreringstesen for perioden etter 1884 spesifiseres på tre måter (tabell 4.2):

Tabell 4.2 Forventet kontaktmønster mellom lovgivende og utøvende makt i et system preget av maktintegrering

MAKTINTEGRERING:	
1: VELVILLIGE STATSRAÐER	
<i>Kontaktmønster:</i>	Kontakt mellom Regjering/regjeringsfløy på Stortinget dominerer,
2: VELVILLIG REGJERING	
<i>Kontaktmønster:</i>	men også opposisjonen trekkes inn. Integrering sterkest for mindretallsregjeringer, men opposisjonen har også kontakt med statsrådene i flertallsregjeringer.
3: VELVILLIG BYRÅKRATI	
<i>Kontaktmønster:</i>	og det er direkte kontakt mellom stortingsrepresentantene og embetsverket i sentraladministrasjonen.

Dette kan også illustreres som i figur 4.3.

Figur 4.3 Forventet kontaktmønster i et system med maktintegrering



Etter denne analysen av hvordan ulike konstitusjonelle prinsipper *kan* slå ut i uformell kontakt, skal vi nå se hva som faktisk hendte etter 1884. I forrige kapittel så vi at maktfordelingsprinsippet ble modifisert ved direkte kontakt mellom statsmaktene også *før* 1884. I resten av dette kapitlet vil vi se hva ulike kilder sier om uformelle kontakter i perioden etter at parlamentarismen ble innført.

4.5 Kontaktmønstret mellom Storting og den utøvende myndighet etter 1884

Etter parlamentarismen var knesatt, ble det konstitusjonelle forholdet mellom Storting og Regjering i mindre grad et politisk tema. Sammensetningen av, og holdningene i Stortinget var avgjørende for hvem som skulle sitte i Regjeringen. Dermed var det ikke lengre samme behov for å holde statsorganene atskilt: Etter det nye, parlamentariske prinsipp hadde Regjeringen ikke en uavhengig stilling, men var ansvarlig for utøvelsen av stortingsflertallets vilje. I rendyrket form vil det derfor være tett kontakt mellom Regjeringen og regjeringsfløyen i Stortinget. Kontaktene blir så å si *parlamentarisert*. På den annen side blir hopehavet mellom Regjering og Storting sterkere *politisert*, slik at representantene ikke bør ha uavhengige kontakter med embetsverket, og ganske spesielt bør opposisjonen ikke ha det.

Hvordan ble så de faktiske kontakter mellom Regjering og Storting etter 1884 og parlamentarismens gjennombrudd? Når og hvordan ble kontakten mellom Regjeringen og dens parlamentariske støtter institusjonalisert? Henvendte andre representanter enn regjeringsfløyens seg til statsråd og embetsverk for å få opplysninger og annen bistand?

4.5.1 Parlamentarisk samhandling: Regjering og stortingsflertall

De første partiene sprang ut av grupperinger på Stortinget, og deres tyngdepunkt lå også der i begynnelsen. Siden Regjeringen skulle ha sin basis i stortingsflertallet, er det interessant å vite hvor fort, i hvilket omfang og på hvilken måte samarbeidet mellom dem utviklet seg. Det tok tid både før det parlamentariske prinsipp ble helt ut akseptert som ny statsskikk og før denne skikken hadde funnet sin form.

I 1884 fikk Venstre-flertallet byttet ut en Regjering som kongen hadde valgt med en (sentrums)regjering under deres egen leder, Johan Sverdrup. Men dette innebar ikke at en formalisert kontaktordning mellom Storting og Regjering straks ble institusjonalisert. Tvert imot vet vi at den første Regjering ledet av den som fremfor noen hadde stått for innføringen av parlamentarismen, Johan Sverdrup, fort kom i klammeri med sentrale deler av Venstre-flertallet. Striden mellom Sverdrup og venstrepartiets ledelse utenfor Stortinget var markert alt fra 1885, og fløyddannelser kunne spores. Etter hvert spredde uroen seg også til stortingsgruppen. Det er også verdt å merke seg at Stortingets Venstreforening ikke har protokollført noen møter i perioden våren 1886 til februar 1888. På februarmøtet 1888 startet man så med å oppløse foreningen som et middel til å ekskludere de moderate, og en ny gruppe ble dannet uten dem.

Sverdrup var ikke bare leder for en regjering hvor flere av statsrådene var sentrumsmenn, han ønsket også en sterk og relativt uavhengig regjering, og synes å ha "regnet med en uavhengighetsmargin for regjeringsmakten som på sett og vis representerte en kontinuitet fra det gamle regimets tid" (Danielsen, 1964:261). Etter splittelsen av Venstres stortingsgruppe i 1888 fortsatte Sverdrup som leder for en regjering uten noe fast flertall bak seg.

I fjerde bind av *Det norske Storting gjennom 150 år* (Hambro m.fl., 1964) er de ulike stortingsgruppenes historie behandlet. I kapitlet om Venstreforeningen refereres det til *felles* møter først i 1893, da Sverdrup var etterfulgt av Johannes Steen.

I referat av et av disse møtene opplyses det for første gang at samtlige av Regjeringens medlemmer var til stede. Det var noe som aldri var hendt under Johan Sverdrups Regjering. Ministeriet Steens medlemmer kunne altså følge partiets intimeste drøftelser i Stortinget. (Nissen, 1964:198)

For Venstres vedkommende synes det dermed som om det tok noen år fra 1884 før Regjeringen og stortingsgruppen kom sammen for å drøfte felles strategi.

Når det gjelder Høyres stortingsgruppe, var heller ikke kontakten mellom denne og den første Høyre-regjeringen i 1890 særlig omfattende. I omtalen av Høyres stortingsgruppe i *Det Norske Storting gjennom 150 år* heter det:

Sesjonen i 1890 ble meget fredelig, og det politiske initiativ overgikk nå til Regjeringen. Stortingsgruppen hadde svak kontakt med Regjeringen og var stort sett tilfreds med å følge dens ledelse når sakene kom til Stortinget. (Thynæss, 1964: 221)

Det virker imidlertid ikke som om høyrerepresentantenes tilfredshet med avstanden til sine regjeringer varte særlig lenge. Når Alf Kaartvedt i sitt bind av *Høyres historie* tar for seg "Stortingsgruppen" i perioden 1885-1905, vektlegger også han *den manglende kontakten mellom stortingsgruppe og de første Høyre-regjeringer*. Etter valget i 1903 forsøkte man å få organisert en samlingsgruppe av konservative, moderate og liberale, men det lykkes ikke å få i stand noe formelt samarbeid. Kaartvedt skriver om perioden 1903-1905:

Siden gruppen ikke hadde noe tillitsmannsapparat som holdt kontakt med Regjeringen, og dessuten av integritetshensyn ikke var innstilt på å gi statsrådene adgang til dens møter, måtte samarbeidet bli skadelidende. Men Regjeringen forsømte også på sin side å pleie kontakten med gruppen.

...

Selv venstremenn reagerte på skottene mellom Regjering og Storting.

...

Ergrelsen over mangel på informasjon om Regjeringens disposisjoner var utbredt i gruppen. Fra et møte 29. januar 1904 ble det sagt om Regjeringen at man ikke engang visste "hvor man hadde den".

...

Og da det lakket mot hell for ministeriet, møtte Hagerup til stor forundring opp i gruppen, men da for å advare den mot ubesindigheter - dvs. aksjon i konsulatsaken. (Kaartvedt 1984: 225-226)

Det er interessant å registrere at Kaartvedt dels betoner fraværet av *tillitsmannsapparat* eller formelt lederskap i stortingsgruppen, dels *integritetshensyn* som vel må sies å være en overlevning fra maktfordelingsprinsippet, og dels *initiativmangel* fra Regjeringens side. Hagerups personlige stil skapte også en viss fjernhet.

I løpet av de første tiår i det nye århundre, ble det imidlertid vanlig med en nær kontakt mellom Regjering og regjeringspartiets stortingsgruppe. Johan Castbergs dagbøker fra perioden 1900-1917 refererer stadig til møter mellom regjeringsmedlemmene og *styret* i "Stortingets venstreforening", og til møter med hele *gruppen*. Dagboknotatene viser at når Venstre i denne perioden satt med regjeringsmakten, kontaktet statsministeren sin stortingsgruppe når viktige avgjørelser skulle tas. I *Parlamentarismen i Norge efter 1905*, beskriver Arne Björnberg forholdet mellom Regjering og stortingsgruppe slik:

I regel torde man kunne säga att et väl utbidat samspel kännetecknat förhållandet mellan en ministär och dess egen partigrupp i stortinget. Det har legat i regeringschefens interesse - hur stark hans personliga ställning inom partiet än må ha varit - at upprätthålla en intim kontakt med sin grupp. Sålunda ser man, hur gruppen tjänstgör som forum för diskussion angående formulering av regeringförklaringen, angående ministärens ställningstagande til uppkomna situationer i stortinget, såsom framlagt förslag til misstroende-votum, vidare angående lämpligheten att ställa kabinetsfråga etc. (Björnberg, 1939:377)

Arbeiderpartiet kom til makten i 1935, og med unntak av krigsårene, samlingsregjeringen sommeren 1945 og noen uker med Regjeringen Lyng i 1963, beholdt partiet den fram til 1965. I avsnittet om Arbeiderpartiets stortingsgruppe i *Det Norske Storting gjennom 150 år* sier forfatteren:

Etter at Arbeiderpartiets stortingsgruppe høsten 1945 kom i flertall i Stortinget, drøftet gruppen med Regjeringen alle de viktige saker som i de følgende år ble lagt framfor Stortinget. (Scheflo, 1964:272)

Den praksis har dermed utviklet seg at Regjeringen møter manntevnt på gruppemøtene. Særlig i perioden da Arbeiderpartiet hadde flertall på Stortinget, var de en viktig arena for gjensidig påvirkning mellom stortingsflertallet og Regjeringen. Det er ikke gitt at Regjeringen får igjennom saker uten problemer, og stortingsgruppen kan til tider tvinge Regjeringen til å forandre eller la være å legge fram saker (Hansen, 1984:79-80; Stavang, 1965:154-159).

I 1971 kom Arbeiderpartiet igjen til makten, denne gang med en stortingsgruppe som var vant til å være i opposisjon og som var splittet på grunn av den kommende EF-avstemmingen. Guttorm Hansen som tok over som gruppeleder, forteller i sin memoarbok *Fra min plass* hvordan forholdet mellom Regjering og stortingsgruppe ble organisert:

De første månedene var vanskelige. Statsrådene hadde all interesse av å få sine saker akseptert av gruppa før de ble fremmet, og i en periode stod statsråder og saker i kø for gruppemøtene. Det ble langdryge møter og mange møter. Sak etter sak fikk gjennomgå en omstendelig prosedyre. Det var mange som hadde meninger og ville lufte dem og prøve å få gruppa til å støtte sitt syn.

...

Den daværende gruppesekretæren, Kjell Kristensen, (...) foreslo da en annen ordning. Vi gjennomførte at hver komitéfraksjon skulle ha ukentlige møter med den statsråd som hadde komitéens saker. Det silte vekk mange konflikter, og fraksjonene fikk et annet ansvarsforhold til sakene og også

til gruppa. Også i senere regjeringer som Arbeiderpartiet hadde i 1970-åra ble samme ordning opprettholdt." (Hansen, 1986:80-81)

Det interessante med denne ordningen, er at selve snittet mellom partigruppe og stortingskomité - komitéfraksjonen - benyttes til å integrere Regjering og stortingsgruppe.

De borgerlige regjeringer i perioden 1965-71 og 1981-86 måtte i motsetning til Arbeiderpartiets regjeringer forholde seg til *flere* partigrupper på Stortinget. Under en koalisjonsregjering er det mindre åpenbart hvordan kontakten mellom Regjering og Storting skal organiseres.

Regjeringen Borten var preget av mangelfull kontakt mellom koalisjonspartiene. Stortingsgruppene valgte en felles parlamentarisk leder (Bent Røiseland), men man hadde ikke noe fast organiserte fellesmøter for gruppene (se f.eks. Korvald, 1982:127), og kontakten mellom Regjeringen og dens parlamentariske fundament ble oppfattet som mangelfull. I bind 3 av *Høyres historie, Opposisjon og posisjon*, skriver Francis Sejersted om dette:

Et av de problemene man hadde under hele Bortenregjeringen og som aldri fikk noen tilfredstillende parlamentarisk løsning, var å få etablert en god og naturlig kontakt mellom stortingsgruppene og regjeringsfraksjonen. Etter en del vanskeligheter ble det i Høyre et godt samarbeid mellom gruppe og regjeringsfraksjon. Gruppeførerne hadde også jevnlig kontakt seg imellom og med regjeringen. Felles gruppemøter var imidlertid en unntakelse. Særlig lang synes veien å ha vært fra stortingsgruppene og til statsrådene fra andre partier. (Sejersted, 1984:255)

Samme sted skriver Sejersted at kontakten mellom Høyres stortingsgruppe og partiets statsråder forbedret seg i slutten av regjeringsperioden. Han peker på at dette antakelig skjedde på bekostning av regjeringssamarbeidet (Sejersted, 1984:255-256).

Forholdet mellom Regjering og stortingsgruppe i en ett-parti-regjering er både preget av og avhengig av regelmessig kontakt. For flerpartiregjeringer er en kilde til friksjon og samarbeidsproblemer nettopp mangelfull kontakt og politisk avstand mellom politikere fra ulike partier plassert på ulike steder. Og den springer ut av koalisjoners karakter: Spenningen mellom de kompromisser som en enhetlig regjeringsspolitikk gjør nødvendig og de markeringer som for samarbeidspartier er uomgjengelig.

4.5.2 Kontakt på tvers av de rene parlamentariske fløyer

Det kan tas kontakter mellom den lovgivende og utøvende makt som går ut over dem som springer ut av det parlamentariske prinsipp - altså mellom Regjering og dens støttegruppe i Stortinget. I dette avsnittet behandles tre ulike former for slik kontakt:

- 1) kontaktformene mellom *statsråd* og *fagkomité*;
- 2) kontaktene mellom *embetsmenn* i departementene og *fagkomitéen*, og
- 3) kontakt mellom *individuelle stortingspolitikere* og *embetsmenn* i departementene.

Kontakt mellom statsråd og fagkomité

I alle år har Stortinget vært organisert i komitéer. Antallet og oppgavene til dem har skiftet, men prinsippet om at alle representanter skal ha plass i en komité har vært knesatt helt siden det første ordentlige Storting (Kaartvedt, 1964:221-222). Rolf Danielsen peker på at man i perioden 1870-1905 i stor grad var opptatt av at "makten ligger i komitéværelsene". Da som nå ble kun et fåtall saker ikke komitébehandlet før de ble tatt opp i plenumsorganene (Danielsen, 1964: 151-152).

De fleste saker komitéene behandler, er *initiert av Regjeringen*. I sin saksbehandling bygger komitéene på den melding eller proposisjon som Regjeringen har sendt Stortinget. Men samtidig krever en effektiv saksbehandling i mange tilfeller *mer informasjon*.

Statsrådene har i regelen ikke noen formell plikt (eller rett) til å møte i komitéene for å orientere eller forhandle der. Et unntak er reglene for behandlingen av én type særlig viktige saker: de som angår Norges forhold til andre land. Den utvidete utenriks- og konstitusjonskomité har særskilte rettigheter og plikter når det gjelder drøftinger med Regjeringen. Det er grunn til kort å nevne denne ordningen. I forretningsordenens § 13 sies det:

Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål. Sådanne drøftelser bør finne sted før viktige beslutninger fattes. (*Stortingets forretningsorden* § 13)⁶

Det innkalles til slike drøftinger når komitéens formann, statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitéens medlemmer finner det nødvendig. Forløperen til denne komitéen, som ble opprettet i 1923, kom under første verdenskrig, da Regjeringen ønsket å rådføre seg med Stortinget om utenrikspolitiske saker. Regjeringen innkalte høsten 1916 førerne for de politiske partier på Stortinget og presidentskapet til drøftinger, men den ba deretter Stortinget om å sette ned en spesialkomité som kunne innkalles til underhandlinger ved viktige spørsmål. I 1921 ble denne rådgivningsfunksjonen overført til utenrikskomitéen, og etter ulike ordninger ble ansvaret i 1950 lagt til den utvidede utenriks- og konstitusjonskomitéen (Colban, 1961:32-37).

Tilfellet med den utvidede utenrikskomitéen viser at man her har ønsket formalisere en type samhandling mellom Storting og Regjering, eller om man vil, mellom regjeringsparti(er) og opposisjon, ved å trekke *alle* (eller i hvert fall de fleste) partiene på Stortinget med i avgjørelsene. I utenrikssaker har man dermed *formalisert* en inte-

⁶ Den utvidede utenrikskomité kom som et supplement til lukkede stortingsmøter. Denne komitéen har ikke samme status som de øvrige, idet den sjelden legger forslag fram for Stortinget. Den ble opprettet i 1923 for å drøfte viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske og sikkerhetspolitiske spørsmål med regjeringen.

Da den kalde krigen startet, ble komitéen også brukt til å begrense kommunistenes innvirkning på og tilgang til fortrolige informasjon om utenriks- og sikkerhetspolitikk. (Jfr. Stavang, 1986:648, note 18).

grerende beslutningsprosess innad mellom partiene for å skape mest mulig enhet utad i forholdet til andre land. I andre saker har man ikke funnet det ønskelig eller nødvendig med en slik formalisering. Det er vanlig at de parlamentariske ledere er medlemmer, at møtene i den er hemmelige og drøftelsene fortrolige. Man kan dermed si at komitéen på samme tid er et uttrykk for integrering av den lovgivende og utøvende makt, og at den etablerer en av de viktigste modifikasjoner av det parlamentariske prinsipp, idet opposisjonen her utvilsomt møter en lydhør regjering. For drøftelsene styres i stor grad av en norm som deles av både regjeringsfløy og opposisjon: at det bør tilstrebes nasjonal konsensus i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker.

Men forholdet mellom Regjering og nasjonalforsamling avspeiler seg ikke (bare) gjennom regelverket. Det er rimelig å spørre om man ikke også i hverdagspolitikken har *uformelle* mekanismer som fremmer informasjonsutveksling og bidrar til å skape konsensus.

Komiteéene er det sted hvor regjeringsfløy og opposisjon møtes nært, hyppig, tett og fortrolig - hvor forhandlingene ikke nedtegnes og offentliggjøres og hvor de fleste saker behandles relativt grundig. Det er derfor rimelig å vente at sonderinger utenom den mer formelle partiveien kanaliseres hit.

I *Det norske Storting gjennom 150 år* behandles komitéene under punktet om Stortingets forretningsorden. I bind 2, som omhandler perioden 1870-1908, tar man ikke opp om eller når det ble vanlig å gi statsråder og andre adgang til komitéenes møter. Men utdragene fra brevvekslingen mellom Stang og Sibbern referert i forrige kapittel, viser iallfall at slike kontakter forekom alt før parlamentarismens gjennombrudd, og statsråd Peter Motzfeldts dagboksnedtegnelser refererer til konsultasjoner mellom stortingskomitéer og stattholder Sandels først på 1820-tallet.

Et slikt kontaktnettverk mellom Regjering og komitéer har to funksjoner. For det første å gi statsråden anledning til *forhandlinger* med komitéen for å få en endelig innstilling partene kan godta. For

det andre å fremskaffe *informasjon* som ikke finnes i de papirer som Regjeringen sender Stortinget.

Fra den politiske memoarlitteraturen fra tiden rett *etter* 1884, dagbøkene til Ludvig Daae og Ketil Motzfeldt, viser noen bemerkninger fra disse to at *det uformelle kontaktnettverket omfattet komitéarbeidet og hadde betydning for komitéens innstilling.*

I 1886 skriver den konservative representanten Ketil Motzfeldt forarget om Sverdrups forsøk på å overtale militærkomitéen. Johan Sverdrup ledet da marinedepartementet samtidig som han var statsminister. Saken det gjaldt var marinebudsjettet, som Stortingets militærkomité ville kutte ned på.

FREDAG 26 MARS. Joh. Sverdrups Udtalelse fornylig i Storthinget levner ham ingen anstændig Udvei til at taale Afkortning i Marine-Budgettet. Men nød bryder Love, mente han vel, da han gav sig i Forhandling med Militær-Komitéen. Ingen Barmhjertighet, mente denne. End ikke de usle Ben, som han bønfoldt om, vilde man tilstaa ham.

....

ONSDAG 7. April. - til advokat Jacob Ihlen.

.... Af Dagens Morgenblad ser jeg at Joh. Sverdrup ikke havde det godt under Debatten. Men han kunde faaet det værre. Jeg mener - imod Rynning - at under saadanne Omstændigheder bør den Kongelige Proposition optages for at Ministrenes Stilling kan blive mer forstaaelig. *Dernæst burde nok fremhæves, at det er en likefrem Uanstændighed af en Minister at forhandle med en Komitee-fraksjon istedet for med den af Thinget satte Komiteé* [uthevet her], og endelig, Sverdrup burde været alvorlig vadsket om Ørene for hans ufor-skammede Negten af at fremlægge de Sagens Dokumenter som han erkjender at eksistere. (Motzfeldt, 1908:505-506)

Om samme sak kommer Ludvig Daae, nå tilbake i Stortinget etter et kort gjestespill som statsråd, med følgende bemerkninger om Sverdrup og marinebudsjettet:

25 Marts Marine-Budgettet forestaar nu, skal behandles Løverdag. Sverdrups Forslag er ikke vel behandlet af Militær-komitéen. Sv. har i Dag og i Gaar Forhandlinger med

Komiteen for at komme til Enighed. Han opoffer vel sine Meninger, som sædvanligt, for at faae Noget der ligner en Pluralitet med sig.

26 Marts. Der pleies daglig Underhandlinger mellem Sverdrup og Militærkomiteen angaaende Udjevning av Different-sene i Marinebudgettet.

30 Marts. ... Sverdrup er blevet enig med Militærkomiteen. Det er et ynkeligt Spektakel. Han har opnaaet Noget, det er sandt, men blotstillet sig sterkt, og Komiteen er det endnu værre med. I og hos den er der ikke Spor af Holdning. (Daae 1939, bind 3:175-179)

I sin Sverdrup-biografi kommer Halvdan Koht inn på denne saken. Koht peker på at mange syntes Regjeringen og særlig Sverdrup opptrådte alt for ofte i Stortinget og la for sterkt press på tingmennene (Koht, 1925: 280-286). Slik Koht ser det, forsøkte Sverdrup i årene etter 1885 å gjenoppbygge en sterk regjeringsmakt etter at Stortinget hadde forsøkt å detaljstyre i årene før 1884. Trolig var oppfatningen til den som er kalt "parlamentarismens far" om i hvilken sal makten skulle ligge, farget av i hvilken sal han selv satt. Og kampen begynte i Sverdrups eget departement. Militærkomiteén hadde skåret ned på marinebudsjettet, og Koht skriver om komitéén at "Den hadde ikke vært saa hensynsfull at den raadførte seg med departementschefen om de postene den hadde tvil ved, (...)" (Koht, 1925:281). Sverdrup nektet å godta komitééns innstilling, saken ble utsatt gang på gang i Stortinget mens det ble forsøkt få til et forlik:

Kampen ble utkjempet underhaanden.

....

Nu blev det endelig forhandling mellem Sverdrup og komitéén, og til slutt lyktes det dem aa naa til enighet. Han maatte finne sig i en avkortning i bevilgningssummen; men komitéén maatte sætte den en god mon høiere enn den først hadde villet, (...). (Koht, 1925:282)

Sitatene overfor er interessante fordi de tyder på at kontakten var etablert, selv om de noe mer konservative krefter ikke helt likte det

som foregikk. Dessuten viser de at det også etter parlamentarismens innføring var behov for, og rom for, forhandlinger mellom organer i Stortinget og medlemmer av Regjeringen. Partibaserte konsultasjoner mellom Venstres ledelse på Stortinget og Regjeringen holdt ikke. Det er vel rimelig å anta at det "komitéregjereri" som enkelte klaget over, gjorde at slike forhandlinger mellom statsråder og komitéer måtte til. Fraværet av en sterk partiorganisasjon ga komitéene innflytelsesmuligheter, og pekte dem ut som arenaer for slike forhandlinger.

Også etter at parlamentarismen som forfatningssystem hadde bestått over tid og "gått seg til" var det rom, og behov, for å forhandle med komitéene. Fra sin tid som statsråd forteller Johan Castberg om besøk i "sin" komité i forbindelse med revisjon av sykeforsikringsloven:

Kristiania 28de decbr. 1913.

(...) Socialkomitéen har sluttet sig til propositionen, ogsaa m.h.t. mødreforsikring og fri jordmorhjælp. Der er saaledes haab om, at denne store reform nu skal bli gennemført. Jeg har holdt et par konferencer med komitéens venstre- og arbeider-demokratmedlemmer og en konference med den samlede komité, forinden den kom til dette tilfredstillende resultat. (J. Castberg, 1953:78)

Ikke all kontakt med komitéene var like uproblematisk som denne tydeligvis var. Arne Björnberg refererer til en episode fra 1913 der statsminister Gunnar Knudsen, finansminister Omholdt og arbeidsminister Urbye (den minister som hadde saken) møtte opp i veikomiteén og truet med å gå av hvis ikke Regjeringen fikk sin vilje gjennom når det gjaldt veibudsjettet. Etter først å ha omtalt den misnøye dette førte til både i resten av Regjeringen (som ikke var informert) og i Venstres stortingsgruppe og særlig av venstremenn i veikomiteén, fortsetter Björnberg:

Dessutom observerar man den säregna formen för inngripadet, ett personligt besök i utskottet. Så vitt man kan se, hör tillvägagångsättet til sällsyntheterna i norskt statsliv. På sitt

sått torde händelsen kunna betecknas som karakteristisk för den art av rent personlig maktutövning - delvis i något familjära former - som i viss grad var utmärkande för Gunnar Knudsen och hans regim. (Björnberg, 1939:195)

Det er også verd å merke seg at det her sto om press mot Regjeringens partifeller på Stortinget, og særlig Venstres representanter i komitéen. Saken var dermed mer et partianliggende enn et forsøk på å oppnå enstemmighet for saken. Likevel tyder det på en viss grad av selvstendighet for komitéfraksjonen når påvirkningsforsøket ble satt inn her i stedet for i gruppestyret eller på gruppemøter.

Tilbake i Stortinget med plass i justiskomitéen, bemerker Johan Castberg den 8. april 1917 om komitéens arbeid med et forslag om "lov for straf for ytringer og framstillinger som kan genere det ven-skaplige forhold til fremmede magter":

Justisdepartementets chef Urbye fikk adgang til komitéen og dokumenterte her to vittighetsblade som bevis paa forslagens nødvendighet: (...). Komitéen blev ikke overbevist. Enstemmig indstiller den på propositionens forkastelse. (J. Castberg, 1953:176)

Sitatet viser at en komité kunne forholde seg samlet til statsråden, og at Regjeringen ikke bestandig kunne presse igjennom sine forslag, selv ikke når den hadde solid flertall bak seg, slik Regjeringen Knudsen hadde denne perioden.

Kontakten mellom Regjering og komité vil ikke bare være preget av behovet for forhandlinger og tautrekking. Også rene opplysninger om fakta er nødvendige. I ett av innledningskapitlene i *Storting og regjering 1945-85*, (Bind 1, *Institusjoner og rekruttering*) skriver Stortingets kontorsjef Erik Mo følgende:

Stortingets egentlige saksbehandling foregår i komitéene, hvor alle sider av saken gjennomgås og drøftes og hvor nye opplysninger innhentes gjennom møter med vedkommende statsråd og departementets embetsmenn [uthevet her] eller med representanter for organisasjoner og næringsliv". (Mo, 1985:23)

Og Guttorm Hansen forteller at:

Komitéene innkaller også ofte statsrådene til høring eller embetsmenn som har arbeidet med saken. Ofte gir slike høringer meget verdifulle momenter for komitéenes arbeid med sakene, av og til gir også høringene grunnlag for meget spente situasjoner mellom komité og statsråd, dersom det framkommer opplysninger som komitéen ikke har fått fra regjeringen i proposisjonen som de behandler. (Hansen, 1984: 122)

Per Stavang sier:

Den viktigste hjelperåda stortingsnemdene har i arbeidet sitt med å greie ut uklære emne, er nok likevel den daglege kontakten med statsrådene og den delen av styringsverket som har førebudd dei ymse sakene. Fagfolka i sentral-administrasjonen sit gjerne inne med røynsler og kunnskapar som ikkje er komne med i dei dokumenta Stortinget har fått tilsendt. Og når det synest turvande med tilleggsopplysningar, er det som aller oftast naturleg å vende seg til dei først. Sidan det stundom kan vere vanskeleg eller lite formålsteneleg å gjeve slike tilleggsopplysningar i skriftleg form, vert mykje av denne kontakten teken gjennom munnlege drøftingar. Dette kan stundom gjerast heilt uformelt i samtalar mellom einskilde stortingsmenn - oftast ordføraren for vedkomande sak - på den eine sida og fagfolka i departementet på den andre. Men det kan og verte gjort gjennom meir formelle innkallingar til møte i nemda. Stundom er statsråden sjølv til stades på slike møte, men innkallinga kan og verte avgrensa til meir underordna embets- og tjenestemenn. (Stavang, 1965:113)

Til tross for at det synes være en alminnelig oppfatning at kontakten med både politisk ledelse og embetsmannsnivå i departementet er omfattende, har komitéene ikke noen *formell rett* til å be embetsmenn (eller statsråder) komme og gi opplysninger. I Grunnloven finnes en paragraf (§ 75 h) som gir Stortinget innkallingsrett. Ved tolkninger av denne paragrafen er man som før nevnt kommet til at innkallingsretten bare gjelder Stortinget og Odelstinget (med uenighet om Lagtinget) og

at komitéene formelt ikke har rett til å kreve at embetsmenn møter for dem (Innst. S. nr. 211 - 1952).

Til tross for enighet om at komitéene ikke kan pålegge statsråder eller embetsmenn å møte i komitéen, viser sitatene fra Stavang, Hansen og Mo at det er vanlig praksis at disse møter, og at komitéens medlemmer henvender seg til departementet for å få opplysninger.

Stortingets kontakt med embetsmenn i departementene

Ser vi på *embetsmenns* møter i komitéene, har vi ikke funnet *når* dette ble vanlig. En mulighet er at dette ble ansett som uproblematisk, og derfor ikke nevnt i de heller sparsomme beskrivelser av komitéarbeidet som finnes i dagbøker fra perioden. Men som før nevnt møtte f.eks. fagmilitære i armékomitéen alt før 1884. (Jfr. korrespondansen mellom Stang og Sibbern referert i forrige kapittel).

Det finnes mange eksempler på at aktiviteter regnes som så selvsagte, at de ikke omtales, refereres eller drøftes. Det er snarere avvikene fra normalen som diskuteres, også i historiske studier, fordi de gjerne er mer opptatt av konflikt og strid enn av rutiner og stille.

Embetsmenns kontakt med stortingskomitéene vil derfor være gjenstand for diskusjon ved iallfall to anledninger. For det første når det er *strid* om berettigelsen av slik kontakter eller om den form de har. For det andre når eller hvis det er tale om *revidering* eller *formalisering* av kontakten.

Ved et par anledninger i dette århundret er spørsmålet om informasjon til stortingskomitéene blitt gjenstand for mer prinsipiell diskusjon i Stortinget. I begge fall gjaldt det spørsmål der Forsvarsdepartementet ble beskyldt for ikke å ville gi komitéen de opplysninger som den fant nødvendig for saksbehandlingen. I diskusjonene rundt dette kan man lese seg fram til at regelmessig og uproblematisk kontakt mellom departement og komité er normaltilstanden.

I februar 1930 diskuterte Stortinget "nye planer for de militære skoler". I den innledende debatt klaget ett av Arbeiderpartiets medlemmer i forsvarskomitéen (Olsen-Hagen) over at man ikke fikk de

nødvendige opplysninger om hvor mange arbeidsledige offiserer det var:

...fordi den ærede forsvarsminister på en måte har forhindret oss i å få opplysninger fra forsvarsdepartementet, hvilket jeg meget må beklage. Det er ingen statsråd ellers, som tilholder sine underordnede i departementet, at de ikke skal meddele Stortingets medlemmer de opplysninger de ønsker. Jeg er ganske overbevist om, at de som har med andre departementer å gjøre, kan gå i departementene og få de opplysninger som de ønsker, uten å henvende sig direkte til statsråden. (Stortingstidende, 1930:255)

Forsvarsministeren svarte at dette var en misforståelse og at man naturligvis ikke ønsket å hindre Arbeiderpartiet i å få de opplysninger man hadde bruk for. Men man ønsket at henvendelser som ville føre til et betydelig utredningsarbeid for departementet skulle komme fra komitéen, ikke fra enkeltmedlemmer.

Lenger ut i debatten tok Johan Nygaardsvold opp igjen temaet om dårlig informasjonstilgang for enkelte av komitéens medlemmer, og debatten utviklet seg til å bli en diskusjon om representantenes rett til å få informasjon fra departementet.

..I de år jeg har arbeidet her i tinget har det så ofte hendt at komitéene, og deres medlemmer, både den samlede komité og de enkelte medlemmer, kan trenge nærmere opplysninger om de saker man behandler, og jeg har ikke vært vant til annet, enten nu komitéens ordfører som sådan har gått op til departementet, eller de enkelte medlemmer har gått til departementet for å forebringe f.eks sin dissens for departementet enn at man er blitt mottatt velvillig overalt. Enten jeg har henvendt mig til den sekretær som har arbeidet med saken, til byråchefen eller til statsråden har jeg møtt velvilje og forståelse alle steder, selv om det har gjeldt dissenser like overfor departementets forslag. (Stortingstidende, 1930:277)

Høyres Carl J. Hambro var ikke enig i at dette var en bra praksis. Han mente at man burde være mer formell i dette og at alle henvendelser skulle gå fra saksordfører til departementssjef.

... Og den sammenblanding av storting og regjering, av komitéer og av administrasjon, som har funnet sted, hører ikke hjemme i et ordnet samfunn. Den slendrian som har innsneket sig her, skal Stortinget for sin egen skyld ta avstand fra. (Stortingstidende, 1930:278)

Den sammenblanding og slendrian Hambro advarer mot, er den integrering vi behandler. Og ikke alle delte Hambros bekymringer på Stortingets vegne. Det ble dessuten antydnet at man også i utenrikskomitéen (hvor Hambro hadde plass) benyttet seg av uformelle kontaktveier, dvs. ba om opplysninger uten "skrivelse" fra komitéen til statsråden. Hambro fant det så nødvendig å presisere:

...Men stortingskomitéer bør også følge den praksis som hr. Nygaardsvold og jeg har vært like skjønt enig om i den komité hvori vi sitter, at når vi skal innhente opplysninger fra departementene, så skjer det ved skrivelse til departementschefen *eller det skjer ved anmodning om at departementschefen møter i komitéen eller at departementschefen designerer en funksjonær i departementet til å møte og gi de nødvendige opplysninger* [uth. her]. (Stortingstidende, 1930:281)

Når fremtredende Arbeiderparti-representanter allerede i 1930 forteller at de alltid møter "velvilje og forståelse" hos statsråd og departement, kan det naturligvis være ledd i et forsøk på å fremstille forsvarsministeren som spesielt vanskelig. Men det er nok mer rimelig å tolke innleggene dithen, at "velvilje og forståelse" var blitt en del av den politiske kultur som regulerte forholdet mellom stortingskomité, departement og statsråd.

I 1952 drøfter Utenriks- og konstitusjonskomitéen en tilsvarende sak etter at forsvarsministeren, denne gang fra Arbeiderpartiet, hadde sendt ut et rundskriv som anmodet de militære myndigheter om å be stortingskomitéer og individuelle stortingsrepresentanter henvende seg til Forsvarsdepartementet hvis de ønsket opplysninger eller ønsket at embetsmenn skulle møte i Stortinget. Dette fikk militærkomitéens formann til å be om en redegjørelse fra Presidentskapet, som vedtok å sende ut et rundskriv der stortingskomitéer som ønsket opplysninger

fra embetsmenn ble anmodet om å underrette vedkommende statsråd på forhånd, og innhente dennes samtykke. Vedtaket ble imidlertid gjenstand for debatt i Stortinget, og saken ble sendt til Utenriks- og konstitusjonskomitéen for videre behandling. Komitéens innstilling støttet tidligere tradisjon som innebar at komitéene ikke hadde noen *rett* til å be om opplysninger. Konstitusjonskomitéen ønsket likevel ingen endring i *praksis* ved at komitéene skulle pålegges å henvende seg til statsråden. Det ble sterkt understreket at fleksibilitet er nødvendig for å sikre en hensiktsmessig saksbehandling i komitéene. Når man ikke ønsket å formalisere alle henvendelser fra komité til statsråd, ble det begrunnet med ønsket om å unngå tungvint saksgang i de tilfeller der det gjaldt helt kurante opplysninger. Komitéen mente også at det var naturlig at statsråden ble kontaktet og bedt om å svare i politiske saker, og at vedkommende embetsmann henvendte seg til sin overordnede ved tvil om man var den rette til å svare. Komitéen skrev at et slikt system forutsatte "loyalitet og omtanke fra tjenestemennenes side" (Innst. S. nr. 211, 1952:422), men pekte på at det opp til nå hadde fungert tilfredsstillende:

...Komitéen anser det derfor overflødig å søke optrukket regler for dette samarbeidet slik det er gjort i Forsvarsdepartementets rundskriv av 17. april 1950 og i Presidentskapetets vedtak av 16. februar 1951. Dette gjelder så meget mer som slike regler lett vil komme til å virke hemmende på det samarbeid som alle parter er interessert i å gjøre best mulig. (Innst. S. nr. 211, 1952:422)

Igjen ser vi at man er fornøyd med den eksisterende løsning, med åpne og lett farbare kanaler for uformell kontakt.

I reglementskomitéen fra 1984 tas forholdet om åpne høringer opp. Her viser man til at "prinsippet om stengte dører under komitémøtene ikke har vært ansett til hinder for at det har vært holdt komitéhøringer" (Innst. S. nr. 98, 1984-85:13). Her siteres Forretningsordenens § 21, der Stortinget gis anledning til å motta muntlige forklaringer.

Komitéén kan motta muntlige forklaringer fra personer som den selv anmoder om å møte, eller som søker om å få legge fram opplysninger for komitéén.

Videre peker man på at:

Komitéhøringer har antaklig forekommet nesten helt fra begynnelsen av Stortingets eksistens, men den siterte paragraf ble først tatt inn i reglementet i 1966. (Innst. S. nr. 98:13)

Noe senere i samme innstilling nevnes fordeler og ulemper ved åpne komitéhøringer. Blant ulempene anføres at

Noen av de personer som forklarer seg under høringer, vil i noen saker sannsynligvis ikke gi så fullstendige og uforbeholdne forklaringer under en åpen som under en lukket høring, hvilket vil bety dårligere informasjon til komitéén. *Særlig aktuelt vil dette være for statsråder og departementsansatte [uth. her].* (Innst. S. nr. 98, 1984-85:16)

Komitéens innstilling gjorde også gjeldende at en endring i daværende praksis måtte utredes bedre, og nøyde seg med å foreslå at komitéene skulle ha anledning til å søke om at personer innkalt til høringer skulle få dekket reiseutgifter (!).

Heller ikke fra embetssiden synes det å være problemer forbundet med å møte i komitéene eller å svare på henvendelser fra representantene. Under *Det Nordiske Administrative Forbunds* møte i Reykjavik i 1973, drøftet man forholdet mellom politikere og embetsmenn. Karl Evang, som da hadde gått av som helsedirektør, uttalte:

... Det har dog ofte slått meg at stortingskomitéene i vårt land er sterkt tilbakeholdne med å tilkalle embetsmenn, og at denne tilbakeholdenhet såvidt jeg kan se, er øket i de senere år. Sett fra embetsmannens side, anser jeg dette som meget uheldig, idet de opplysninger og det materiale som legges framfor stortingskomitéene, ofte er temmelig kursorisk og dertil kan være preget av slike kompromisser innenfor en regjering, at det må være umulig for de bevilgende og lov-givende organer egentlig å vite hva de tar stilling til, bare på

grunnlag av den foreliggende korte kompromisstekst. (Evang sitert i Nordisk Adm. Tidsskrift, 1973:189-190)

Under Evangs oppfatning ligger nok også to andre syn. For det første det en kunne kalle "nøytralistisk politisering": At embetsverket kan lede Stortinget "på rett vei"⁷ - og i mange tilfeller bedre enn departementets politiske ledelse (mer polemisk kunne det kalles "opplyst embetsvelde"). For det andre at Stortinget ville være bedre tjent med å få argumenterte alternativer stilt opp mot hverandre som representantene så kunne velge mellom, enn å få seg forelagt ett standpunkt (gjørne et regjeringsskjemme) som det så må akseptere eller forkaste, eventuelt med modifikasjoner.⁸

Evang fortsetter med å ta for seg praksis når representanter *henvender* seg til departementet. Han peker på at i Helsedirektoratet er dette uproblematisk: Gjelder det kurante saker får representanten svar; hvis ikke henvises han oppover i hierakiet, eventuelt helt opp til statsråden (ibid. 190). Uansett hva henvendelsen gjelder, vil saksbehandleren lage et kort notat til statsråden om hvilke opplysninger som er gitt.

Tidligere finansråd Eivind Erichsen forteller at man også i Finansdepartementet hadde en fast prosedyre for hvordan skriftlige henvendelser fra komitéen eller komitéfraksjonen skulle behandles: Departementsråden fordelte sakene mellom avdelingene, kopi av brevet ble sendt til den politiske ledelse i departementet og statsråden skulle godkjenne svarene før de ble avsendt. Også ved muntlige henvendelser skulle man følge denne prosedyren (Erichsen, 1988).

Evang pekte i sitt innlegg på at stortingskomitéene var "sterkt tilbakeholdne" når det gjaldt å *innkalle* embetsmenn for å få supple-

⁷ I et annet foredrag (Evang, 1974) kommer Evang inn på sin bekymring over at Finansdepartementet overprøver fagdepartementer og fagministre uten at Stortinget får kjennskap til de opprinnelige forslag og prioriteringer.

⁸ I de intervjuer som Gudmund Hernes gjorde med stortingsrepresentantene i 1966 ble dette spørsmålet reist, og det var et overveldende flertall for ett fremlegg: Regjeringen skal fremme ett syn og ett forslag, ikke en meny. Bare 12% ønsket at Regjeringen skal presentere alternativer, mens 87% ønsket ett forslag.

rende opplysninger. Også Erichsen kommer inn på at det er sjelden at slike forespørsler rettes *direkte* mot embetsverket. I en utredning fra 1965 (*Innstilling nr. 1 fra Den finanspolitiske komité*) har man i et vedlegg tatt opp budsjettbehandlingen i Stortinget. Her får man også inntrykk av en viss forsiktighet ved å slippe til "utenforstående" i denne beslutningsprosessen. I Vedlegg I, skrevet av Rolf Tingvold, har man vendt seg til to av Stortingets komitéformenn (formannen i Landbrukskomitéen og i Kirke- og undervisningskomitéen) for å få et inntrykk av hvordan komitéene arbeider med budsjettene. Og det rapporteres i innstillingen at saksordfører henvender seg til departementet hvis han ønsker supplerende opplysninger, og at denne henvendelsen alltid skjer til statsråden hvis det ikke er snakk om "kurante, faktiske opplysninger". Det er videre "ytterst sjelden at representanter fra departementene innkalles til komitéens budsjettbehandlinger" (Tingvold, 1965:118). Derimot hender det at komitéen "blir bedt om og samtykker i at representanter fra underliggende institusjoner får anledning til å være til stede for å redegjøre for sine budsjettforslag". Hvis en samlet komité vedtar å endre departementets budsjettframlegg, tar man alltid kontakt med statsråden på forhånd. I samme innstilling refereres en opplysning gitt av finanskomitéens sekretær om at det er sjelden at finansministeren er til stede i komitéens møter under budsjettbehandlingen (Tingvold, 1965:114).

Totalinntrykket er at man stort sett er fornøyd med ordningen slik den er i dag. Dette tyder på at Stortinget får de opplysninger de ønsker fra departementene, og at dette sjelden fører til problemer mellom politisk ledelse og embetsnivå i departementet selv der opposisjonens representanter står for kontaktene.

Referansene tyder videre på at det i Norge er utviklet et uformelt kontaktsystem som ikke nedfeller seg i lovgivning eller forretningsorden. Kontaktene vil av og til gå mellom komité og statsråd, av og til mellom komité og embetsnivå i departementene. I begge tilfeller omfatter de opposisjonen. Det norske systemet er med andre ord noe forskjellig både fra den løsning man har valgt i Danmark, der man har "samråd" mellom komité og statsråd, dvs. at komitéen formelt hen-

vender seg til statsråden som kommer i møte med komitéen eller svarer skriftlig på spørsmål stilet til ham, og forskjellig fra den løsning man har valgt i Sverige, der statsråden sjelden opptrer i egen person, men i stedet sender en statssekretær (Arter, 1984:196).

Enkeltrepresentantenes muligheter for innflytelse via kontakt

Med unntak av spørreinstitutet er det lite *enkeltrepresentantene* formelt kan gjøre for å ta initiativet til at saker forberedes eller fremmes. Riktignok har stortingrepresentanter med plass i Odelstinget forslagsrett. Men det er sjelden at representantene legger fram private lovforslag, og private lovforslag utgjør en meget liten del av de lover som Stortinget vedtar (Elder m.fl., 1983:124; Arter, 1984:310). Også storparten av budsjettprosessen foregår i departementene og i regjeringsskollegiet. I mange år lå Stortingets budsjettendringer i promilleklassen. Enkelte ganger de senere år har vel disse endringene vært noe større, men Stortinget har en reagerende rolle også i bevilgningsaker. Stortingsrepresentanter utgjør videre et beskjedent innslag i de offentlige utredningskomitéene som nedsettes for å utarbeide forslag til offentlig politikk. Dette er forsåvidt ikke en påtvunget passiv holdning. Nasjonalforsamlingen har selv vedtatt dette prinsippet ut fra et ønske om ikke "å binde seg opp" på forhånd.

Det er vanlig antatt at representantene kan arbeide med saker de er særlig interessert i ved blant annet direkte kontakt med statsråd eller administrasjon i det berørte departement. Hvis dette er tilfelle, vil det også være kontakt mellom representanter og "den utøvende myndighet" utenom rene komité- eller partianliggender. Maktintegrering mellom Storting og Regjering kan dermed også forekomme ved at representanter tar direkte kontakt med embetsverk eller ledelse i det departement som behandler saken de brenner for. Slik opptreden som "*ambassadører*" er særlig aktuelt når det gjelder saker som er viktige for distriktet, lokale velgergrupper, interesseorganisasjoner og enkeltvelgere.

En illustrasjon på hvordan en representant kan oppnå noe i saker som betyr mer for den enkelte folkevalgte enn for partiet, gis av Arne Kielland mens han representerte Sør-Trøndelag først på 1970-tallet og på det tidspunkt tilhørte "fotfolket" i Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Hans dagbok fra Stortinget begynner på Røros i august 1971:

Røros, 14. august 1971

Det ble som snøggest en tur til Oslo i går. (...) Osloturen kom i stand for å sjekke ei sak for en gauldøl som ikke liker skogdirektoratet. (....) Jeg skulle fortelle om Oslo-besøket. Slike oppdrag fra kommunene her i fjellregionen, eller fra enkeltpersoner i dem, er noe av det morsomste ved stortingsvervet. De gir kontakt med enkeltmennesker og dagligliv og dermed kunnskap. (Kielland, 1972:11)

Saken det gjaldt var et naust, ulovlig oppsatt ved et fjellvann. Eieren ville ikke rive, departement og direktorat hadde anledning til å gi dispensasjon, men hadde ikke brukt denne muligheten. Kielland forteller hvordan han arbeidet med denne saken. Først skrev han til direktoratet, men fikk "for en gangs skyld ikke noe svar". Saken fikk så "drive" for Kiellands vedkommende, men eieren av naustet ga seg ikke like lett. Han oppsøkte Kielland når denne var hjemme i distriktet, noe som førte til Osloturen midt i Stortingets sommerferie. I Oslo oppsøkte Kielland direktoratet, fikk tak i en saksbehandler som pekte på at man ikke kunne gi dispensasjoner "i øst og vest", beklaget at man ikke hadde svart på saken og lovet å se på den en gang til. Senere på dagen møtte Kielland landbruksministerens sønn på Karl Johan, som nevnte at faren hadde omtalt et liknende forhold nylig og at det var grunn til å se på saken. Kielland bestemmer seg da for å vente til han får svar fra direktoratet og om nødvendig henvende seg til statsråden. Senere på høsten tar Kielland en ny Oslotur og har en samtale med landbruksministeren som lover at saken skal ordnes. Og i mars neste år forteller Kielland at saken har fått en "lykkelig slutt":

1. mars

... Det var i fjor sommer gauldalingen oppsøkte meg og talte sitt ærend. Noen som leser dagboka husker kanskje at jeg

dro en snartur til Oslo for å se hva som kunne gjøres, trass i entydig direktiv fra Direktoratet, fra herredsrett og namsrett. Jeg hadde møtt landbruksministrens sønn, og seinere statsråden. Han tok seg av saka og sa at en ordning måtte det bli. Da jeg purra på i vinter hadde litjsaka vokst til en anselig sakshaug på statsrådens bord og den var fortsatt uavklart, men med håp. I dag kom så beskjednen i form av kopi til meg av et brev som departemenet har sendt direktoratet: (...) "*Departementet er enig med direktoratet i at (NN) etter omstendighetene får ha naustet stående i sin levetid og at saken ordnes i samsvar med skogforvalterens forslag.*". (Kielland, 1972:139)

Dette enkelttilfellet er verken utpreget interessant eller spesielt, bortsett fra at saken kan synes svært så ubetydelig. Når vi har tatt den med, er det dels for å illustrere hva som kan oppta en stortingsrepresentants tid og tanker, dels at Kielland her har beskrevet *hvordan* han går fram når han driver "case-work", dvs. arbeider med en enkeltsak som verken er viktig for komitéen eller partiet, men som interesserer representanten fordi den har en betydning for enkeltpersoner i distriktet.

Slikt arbeid kan være tidkrevende. Torild Skard skriver i sin bok *Hverdag på Løvebakken* (1981) om problemene med å få tid til å ta seg av alle henvendelser som hun fikk av folk som ønsket hjelp med enkeltsaker.

Av og til engasjerte jeg meg direkte for å prøve å hjelpe. Det var særlig når sakene var til behandling i statsadministrasjonen et sted, og det var om å gjøre å få opp tempoet i behandlingen eller få fram en avgjørelse i en bestemt retning. ... Tok jeg en telefon til saksbehandleren, kunne det være mulig å få saka behandlet innen rimelig tid. Og det var også mulig å påvirke utfallet av behandlingen hvis jeg snakket med saksbehandleren eller den politiske ledelsen om saka. Men det krevde gjerne atskillig arbeid, og det gikk slett ikke bestendig. (Skard, 1981:107)

Torild Skard forteller at hun ikke hadde tid til å følge opp så mange saker i statsadministrasjonen:

Men det var andre representanter som brukte atskillige krefter på å påvirke saksbehandlingen i departementene. Det var først og fremst representanter fra utkantstrøk som på denne måten søkte å skaffe sitt distrikt ulike goder; veier, skoler, helsehus. Men deres satsing på direkte departementskontakt gjorde at de engasjerte seg mindre i den øvrige saksbehandlingen i Stortinget. Det var altså spørsmål om hva en la mest vekt på som folkevalgt." (Skard, 1981:108)

Det er rimelig å vente at det forekommer atskillig slik kontakt, og at denne type påvirkning har foregått i alle år. Sakene som fanger interesse, behøver ikke nødvendigvis være relevante for distriktet. Det kan være saksfelt representanten har spesiell interesse av eller saker som angår grupper eller enkeltpersoner som betyr mye for den folkevalgte. Statsråden vil kanskje være mer velvillig overfor partifeller enn overfor medlemmer av opposisjonen. Men det politiske liv er også slik at den som én dag er medlem av regjeringsfløyen, kan risikere å måtte stille som medlem av opposisjonen den neste. På sikt vil det derfor være både i regjeringsfløyens og opposisjonens interesser å ha ganske åpne kanaler for informasjon og innflytelse. Også i det politiske liv kan den ene tjenesten være den annen verd, og den hjelp som ytes på et felt kan gi en motytelse på et annet felt ved et senere høve. Også norsk politikk har innslag av skyldnader og takknemlighetsgjeld, av det man i USA kaller "IOU's" ("I owe you's"), - altså "tilgodelapper".

4.6 Avslutning

Under et system med maktfordeling skulle man vente liten kontakt mellom lovgivende og utøvende makt. Under parlamentarisme ville man vente at den er liten mellom regjeringsfløy og opposisjon. Og med et isolert og nøytralt byråkrati skulle det være liten kontakt mellom embetsverk og parlamentarikere.

Sitatene ovenfor tyder på at det er nær kontakt mellom stortingsrepresentantene og både politisk ledelse og embetsverk i departe-

mentene. Denne kontakten - særlig, kan man tro, den som formidles via komitéene - går også på tvers av den de parlamentariske skillelinjer. Både omfang og form vil antakelig variere med hvem man er og hvor man er plassert.

Så langt tyder altså det historiske materiale på en vesentlig mer integrert beslutningsprosess enn den man skulle vente på basis av renskårne konstitusjonelle modeller.

Men det historiske materiale og de biografiske kilder vi har benyttet så langt, har ikke gitt mulighet til å fastslå noe mer om de uformelle kontaktformers *omfang* og *mønster*. Vi har heller ikke kunnet si særlig mye sikkert om hvilke forhold som befordrer eller begrenser slike kontakter. Her kan både organisatoriske trekk ved Stortinget og biografiske trekk ved representantene spille inn.

For å si mer om dette, må man analysere data om kontaktomfang og kontaktmønstre. Mangelen på samfunnsvitenskapelige/historiske bidrag tyder på at man ikke har vært opptatt av dette i særlig grad, selv om temaet er av interesse for dem som vil vite hvordan parlamentarismen har utviklet seg over tid. Det finnes likevel noen bidrag som sier noe om omfanget av slik kontakt. Disse vil bli kort referert i begynnelsen av neste kapittel. Etter det skal vi ta i bruk noen intervjudata som gir et langt klarere innsyn i omfang av og variasjoner i kontakt mellom stortingsrepresentanter og departementer. Disse data gir også anledning til å undersøke hvilke mekanismer som styrer kontaktmønstret.

5 Kontaktomfanget mellom Storting og den utøvende myndighet

5.1 Hva vites og hva kan ventes ut fra andre undersøkelser

I kapitlene foran har vi sett at det er avstand mellom konstitusjonell teori og uformell parlamentarisk praksis. Ved sitater fra historiske kilder er det vist at det ble spunnet mange bånd på tvers av statsmaktene. Det spørsmål vi nå reiser, er hvor omfattende denne uformelle kontakten er i vår tid, og hva som fremmer og hemmer slike kontakter som integrerer beslutningsprosessene mellom statsmaktene. Noe informasjon om det får vi både fra norske og utenlandske studier.

5.1.1 Norge

Som ledd i Maktutredningen ble det under ledelse av Johan P. Olsen foretatt en omfattende undersøkelse av *ansatte i departementene*. (Intervjuene ble foretatt i 1976.) Disse ble blant annet også spurt om sin kontakt med Stortinget. Resultatene (Lægreid og Olsen, 1978; Lægreid og Roness, 1983; Maktutredningens Sluttrapport, 1982) viser bl.a. at

* embetsverket har noe kontakt med den politiske ledelse i sitt departement, men liten med stortingsrepresentantene: bare 2% har ukentlig kontakt med Stortinget og dets organer og heller ikke fler med individuelle stortingsrepresentanter. Ytterligere 17% har kontakt med Stortinget månedlig.

* tallene er noe høyere for ekspedisjonssjefer/departementsråder enn for ansatte på lavere nivåer: 13% av toppembetsmennene oppgir ukentlig kontakt med individuelle representanter, 4% med "Stortinget og dets organer". Komitéene vil være regnet som "Stortingets organer".

* kontakten i departement går mer oppover enn utover.

Maktutredningens Sluttrapport konkluderer:

Det er også verdt å merke seg at kontakten med stortingets organer eller med individuelle stortingsrepresentanter er meget liten... . (NOU nr. 3, 1982:55)

Uten at det vises med tall, peker man videre på at:

Kontaktflatene illustrerer en klar arbeidsdeling i forvaltningen. Forbindelsene er spesialisert, på den måten at tjenestemennene samhandler med en komité på Stortinget, et lite antall administrative institusjoner og interessegrupper i egen sektor. (...) og de er svært sjelden i kontakt med andre i Stortinget enn de som representerer tjenestemennenes egne saksområder. (NOU nr. 3, 1982:55-56)

Higley m.fl. når samme slutning etter sine intervjuer med medlemmer av ulike nasjonale eliter i Norge på slutten av 1960-tallet:

Thus our data show that top civil servants interact most frequently with the more prominent and high-ranking members of the political elite, but primarily along departmental lines. Interaction is most frequent with their immediate political bosses, a pattern that accords with the formal structure of political and administrative authority. *Insofar as they interact with parliamentary representatives, the latter tend to be the leaders who schedule and control parliament's processing of matters in the preparation of which civil service have been active* [uthevet her]. (Higley m.fl 1975:261)

For departementens *politiske ledelse* går kontakten til Stortinget utenom selve møtene mot to organer: komitéene og regjeringsfløyens stortingsgrupper. I 1975 oppga f.eks. alle statsrådene i Brattelis regjering daglig eller ukentlig kontakt med "sin" eller "sine" komitéer, mens de oppga mindre hyppig kontakt med øvrige komitéer (Olsen, 1983:96).

Studiene med utgangspunkt i *forvaltningen* konkluderer altså med liten kontakt. Men beskrivelser med utgangspunkt i Stortinget (Hansen, 1984; Stavang, 1965; Mo, 1985) tyder imidlertid på mer omfattende kontakt. I en analyse av norske partieliter (i hovedsak landsmøtedelegater) kommer Knut Heidar også inn på disse politiker-nes kontakt med sentralforvaltningen (Heidar, 1988:142-143). Samlet oppgir 29% av partieliten minst månedlig kontakt med departementene, og andelen med departementskontakt er høyest blant "toppeliten", dvs. sentralstyremedlemmer, landsstyremedlemmer og sekretariatsansatte sentralt og på fylkesnivå. Heidar behandler ikke stortingsrepresentantene særskilt, men materialet tyder på at departementskontakt er relativt vanlig blant norske (topp-)politikere.

Her skal man imidlertid være oppmerksom på et metodisk poeng som kan kalles "*brøkproblemet*". Det dreier seg om størrelsen på to organer påvirker rapporteringen av kontakthypigheten mellom deres medlemmer. For å stilisere: La oss si at Stortinget har 150 medlemmer og sentralforvaltningen 3000 ansatte. Dersom hver av stortingsrepresentantene har én og bare én kontakt i uken med forvaltningen, vil 100% - *alle* - representanter si at de har ukentlig kontakt med departementene. Men siden bare 150 av 3000 embetsmenn er mot-takere av denne kontakten, vil *maksimum* 5% av dem si at de har ukentlig kontakt med Stortinget: den blir spredt på så mange. Er man blind for dette, kan man lett mistolke hvordan verden fortoner seg på den andre siden av gjerdet.

5.1.2 Kontaktmønstret mellom folkevalgte og den utøvende makt i andre land

Uformell kontakt mellom statsmaktene er ikke særnorsk. Men i den omfattende litteraturen om forholdet mellom "executive and legisla-ture" er det ikke lett å finne litteratur om *omfanget* av slik kontakt (se oversiktsartikkelen til Bert Rochman, 1984). Tidlig på 1970-tallet ble det imidlertid foretatt en omfattende undersøkelse om byråkrater

og politikere i flere vestlige land for å understreke fellestrekk og forskjeller (Aberbach m.fl., 1981). Den tok også for seg de to gruppenes kontaktmønster, både med hverandre og med andre grupper. Konklusjonen var at:

... the world of the politician is one of popular constituencies and party organization, whereas the world of the bureaucrat is one of small groups and organized interests. (Aberbach m.fl., 1981:216)

Et annet trekk i analysen av elites kontaktmønster er påfallende: forskjellene mellom land, som særlig slår ut når det gjelder parlamentsmedlemmenes kontakter. Her mener forfatterne at når det er sterke regjeringskollegier med klart politisk ansvar, fremmer det kontakt mellom *politisk ledelse og parlament*. Der parlamentet har utbyggede hjelpestaber og systemet er mer preget av maktfordeling, vil det tas hyppigere kontakter mellom *lovgivere og embetsverk* (Aberbach m.fl., 1981:233-235).

Ytterpunktene når det gjelder kontaktmønster er Storbritannia (klassisk parlamentarisme) og USA (mest utpreget maktfordeling med store staber i den lovgivende forsamling). I Storbritannia har representantene utstrakt kontakt med ministrene og liten med forvaltningen, i USA er det større andel som har kontakt med tjenestemenn enn med ministre. I Storbritannia har embetsverket hyppige kontakter oppover til sin politiske ledelse, men få til de folkevalgte (utenom ministrene). I USA er det omvendt: der er det mer vanlig at embetsverket har kontakter til kongressen enn til regjeringen. Det engelske mønstret svarer med andre ord langt på vei til det som er vist i figur 4.2, mens det amerikanske ikke fanges inn av figurene i kapittel 4. I de øvrige land finner vi mellomsituasjoner, som i de fleste tilfeller likner mest på figur 4.3.

Tabell 5.1 Andel folkevalgte som oppgir regelmessig kontakt med ministre og embetsmenn i ledende stillinger og andel høyere tjenestemenn som oppgir regelmessig kontakt med ministre og folkevalgte

	FOLKEVALGTE		HØYERE TJENESTEMENN ¹	
	Kontakt med: Minister	Kontakt med: Embetsmann	Kontakt med: Minister	Kontakt med: Folkevalgt
Storbritannia	77%	24%	64%	5%
Nederland	78%	66%	74%	16%
Sverige	61%	66%	(a) 73%	17%
			(b) 100%	86%
Vest-Tyskland	70%	69%	60%	74%
Italia	66%	56%	55%	50%
USA	33%	55%	43%	62%

Kilde: Aberbach m.fl., 1981 (side 234).

¹ For Sverige skilles gruppen departementsansatte i ansatte i de mer frittstående etater (a), og ansatte i departementene (b).

Hovedresultatet kan også sammenfattes som i figur 5.1

Figur 5.1 Kontakthypighet mellom representanter og den utøvende makt ved regjeringsmedlemmer og embetsverk i England og USA

		KONTAKT TIL REGJERINGEN	KONTAKT TIL EMBETSVÆRKET
KONTAKT FRA NASJONAL- FORSAMLINGEN	I Storbritannia	<i>Stor</i>	<i>Liten</i>
	I USA	<i>Liten</i>	<i>Stor</i>

Blant statsvitere er den vanlige oppfatning at det britiske Parlamentet domineres av Regjeringen bl.a. fordi dens medlemmer må rekrutteres derfra og fortsetter som medlemmer der: avstanden mellom den utøvende og lovgivende makt er liten, kontakten mellom politikerne i begge organer tett. I motsetning til dette har den amerikanske kon-

gressen ikke bare en "separate and equal" lovgivningsmakt, men den er understøttet av staber og eksperter.

De øvrige lands lovgivende forsamlinger faller i en mellomstilling, selv om parlamentarisme og ikke maktfordeling er det konstitusjonelle hovedprinsipp. Det er særlig to grunner for dette. Statsmaktene opprettholder ofte separat lederskap (og medlemskap) og parlamentskomitéene er i mange tilfeller sterkere enn komitéene i det britiske Parlamentet.

Det er vanlig at (deler av) regjeringen rekrutteres fra parlamentet. I noen land går statsråder ut av parlamentet når de går inn i regjeringen, i andre land beholder de sin plass¹. Men selv der det ikke er noen slik "incompatibility"-regel, kan partienes parlamentsgrupper fungere som selvstendige organer med eget lederskap. Gerhard Loewenberg sier om den tyske Bundestag at det riktignok er nær kontakt mellom Regjeringen og lederne for flertallsfraksjonen i nasjonalforsamlingen.

[But] ... the traditional organizational distinction between Government and parliamentary leadership has been preserved. The separation has been maintained not only because ministers identify themselves with the executive bureaucracy, but because the parliamentary leaders value their independence, knowing it is the source of their influence over the Government.

...

Thus the separation of leadership organizations has persisted despite recruitment of the Cabinet from the parliamentary front benches. (Loewenberg, 1967:248)

Og den britiske statsviteren David Arter plasserer de nordiske nasjonalforsamlingene, sammen med den vesttyske Bundestag, et sted

¹ Situasjonen i de nordiske land er at parlament og regjering i relativt stor grad har separat bemanning. I Norge (helt siden 1814) og i Sverige (fra 1974) må statsrådene overlate sine parlamentsplasser til vararepresentantene. I Danmark og Finland beholder statsrådene sitt medlemskap, men kan ikke være medlemmer av komitéene. På Island er det ikke noe formelt hinder for at statsrådene er medlem av en av de faste komitéene, men dette er ikke vanlig (Arter, 1984:187).

mellom den amerikanske kongress basert på maktfordelingsprinsippet og det engelske parlamentariske system:

...at the midpoint of a continuum with the "delegate-centred" United States Congress at one end and the "government-dominant" House of Commons and French National Assembly at the other. (Arter, 1984:408-409)

En av flere grunner til dette finner Arter i den separate bemanningen av statsmaktene.

Hva så med Norges nasjonalforsamling, Stortinget? Hvor stor er dets selvstendighet?

Stortinget er relativt lite institusjonalisert i den forstand at dets egne *staber er små* (selv om de er vokst de siste par tiårene, se f.eks Grythe, 1984). Komitéplassering og komitéverv er i langt mindre grad enn f.eks. i USA styrt av ansiennitet: *partigruppene* bestemmer hvem som skal sitte hvor og hvem som skal ha hvilke verv. Regjeringen er kollektivt ansvarlig for sine beslutninger og ministrene ansvarlige for de avgjørelser som tas i deres departement. Parlamentet er dominert av partier og særlig av konflikten mellom regjeringsfløy og opposisjon. Ett viktig trekk skiller det norske politiske miljø både fra det engelske og det amerikanske: *Miljøet er lite*. Det betyr at svært mange av politikerne har møtt og kjenner hverandre godt fra før. Den politiske kultur er også nokså harmonisk. Selve stolplasseringen i Stortinget fremmer en kameratslig politisk kultur på tvers av ideologiske skillelinjer: AUFs leder sitter ved siden av Fremskrittspartiets formann og begge kan gi uttrykk for gjensidig personlig sympati.² Det er ikke store barrierer å overskride om man vil ta en kontakt i "fiendens leir". Alt dette gir grunn til å vente at *representantenes kontakt til forvaltningen rettes mot den politiske ledelse*. (Jfr. figur 5.1). Knut Heidars undersøkelse av norske partieliter (i hovedsak landsmøtedelegater) viser

² Se *Aftenposten* 28.12.88, der Turid Birkeland og Carl Ivar Hagen intervjues, og begge bl.a. uttrykker sin anerkjennelse over hverandres humoristiske sans. De sitter ved siden av hverandre. Jfr. Hernes (1971).

for øvrig at departementskontakten er fordelt om lag likt mellom politisk nivå og embetsnivå for elitene samlet, men at andelen med kontakt til politisk ledelse er størst blant "toppeliten" (Heidar, 1988:142).

Men det norske system har også trekk som drar i motsatt retning. Nasjonalforsamlingen har *få og faste komitéer, og komitéstrukturen er stabil*. Etter en revisjon i 1949 er bare én komité nedlagt, mens det er skjedd en del grenseforandringer i komitéenes ansvarsområder (f.eks. ved at miljøspørsmål er lagt til den tidligere Kommunalkomitéen). Nesten alle saker må før de vedtas i plenum behandles i en komité som avgir en innstilling. Man har heller ikke noen foreløbig diskusjon i plenum forut for oversendelsen til komitéen. Medlemskapet i komitéene gjelder også vanligvis for hele fire-årsperioden, noe som gir representantene en selvstendig basis for å bygge opp kompetanse. Den ekspertise representantene opparbeider over mangeårig medlemskap, kan i mange tilfeller overgå nytilsatte statsråders og være på høyde med erfarne embetsmenns. Komitémedlemmer med lang erfaring vil vite hvor i embetsverket de skal henvende seg for å få den informasjon de ønsker, og i en del tilfeller vil de kjenne personlig den embetsmann som har ansvaret for den sak som er til behandling.

Det hevdes også at den norske Regjeringens organisasjon og rekrutteringsmønster trekker i retning av spesialisering og overføring av innflytelse fra regjeringskollegiet til den enkelte statsråd (Olsen, 1988:198-205). I motsetning til det amerikanske "spoils system", der en stor del av forvaltningens staber skiftes ut sammen med den politiske ledelse og "administrasjonen" derfor i stor grad er politisert, er antallet politiske medarbeidere i norske departementer ganske lite - som oftest begrenset til 3-4 personer. Og disse vil ha mange oppgaver å ivareta. På mange måter kan man si at den politiske ledelse av fagdepartementene i Norge er svak. De senere år er den riktignok styrket med personlige sekretærer, spesialrådgivere o.l., men disse vil i like stor grad arbeide med utforming av politikk som med kontakt til nasjonalsamlingen. Og med unntak av spørreinstuttet (interpellasjoner, spørretimespørsmål og grunngitte spørsmål) eller saker tatt opp

"ved møtets slutt", er det ingen formaliserte kontaktordninger mellom regjering og Storting. Selv om det er vanlig at statsrådene møter i komitéen, finnes det ikke noe regelverk for slike høringer. I motsetning til f.eks. Danmark har man ingen formell ordning der komitéen sender skriftlige spørsmål til den ansvarlige minister for å få dem besvart. Når det er få politikere på toppen, betyr det selvsagt at deres tid blir svært knapp også for kontakter. Alt dette gir grunn til å vente at *representantens kontakt rettes mot embetsverket*. (Jfr. figur 5.1).

Det norske politiske systemet har altså trekk felles både med det tradisjonelle parlamentariske system (Storbritannia) og det tradisjonelle maktfordelingssystemet (USA). Det er derfor ikke klart hvor omfattende kontakt og hva slags kontaktveier vi kan vente å finne mellom norske folkevalgte på den ene side og forvaltning og regjering på den annen på basis av fellestrekk med disse landene. I utgangspunktet er også de konklusjoner som kan trekkes av norske erfaringer tvetydige. Argumentene for kontakter rettet mot henholdsvis politisk ledelse og mot embetsverk i forvaltningen kan sammenfattes som i figur 5.2.

Vi kan med andre ord ha motstridende hypoteser om både omfanget av og retningen på representantenes kontakter med den utøvende myndighet. De spørsmål vi må ha svar på er derfor:

* Har Stortinget noen særlig kontakt med den utøvende makt?

* Går i så fall denne hovedsakelig via den *politiske ledelse* i departementene eller tar representantene *direkte kontakt med embetsnivå*?

Kort sagt: Det er et åpent spørsmål om kontakten med den politiske ledelse dominerer over kontakten med departementsansatte. Svaret kan bare gis ved en empirisk undersøkelse.

Det er imidlertid ikke nok å analysere kontaktmønstret mellom de to statsmaktene som sådanne. I politiske systemer som det norske består nasjonalforsamlingen av en regjeringsfløy og en opposisjonsfløy, og dette skillet er sentralt for å forstå forholdet mellom nasjonalfor-samling og Regjering (King, 1975; 1976).

Figur 5.2 Trekk ved Stortinget som fremmer kontakt med henholdsvis departementenes politiske ledelse og embetsmennene i forvaltningen

Kontakt med politisk ledelse:	Kontakt med forvaltningen:
* Sterke partier og partidisiplin * Svakere nasjonalforsamling enn i USA * Lite politisk miljø * Kameratslig politisk kultur	* Fåtalig politisk ledelse * Nasjonalforsamlingen er sterkere enn den engelske * Deler av Regjeringen rekrutteres utenfor Stortinget, og statsråder med stortingsplass overlater denne til vararepresentanten * Sterkt komitésystem * Små staber i nasjonalforsamlingen, forvaltningen blir informasjonskilde * Politisk ledelse har mange oppgaver og knapp tid

Regjeringsfløyens representanter står i en særstilling når det gjelder muligheter for kontakt med Regjeringen. Samtidig argumenterte vi i forrige kapittel for at opposisjonen ikke vil bli utestengt, selv i perioder med flertallsparlamentarisme. Både komitéstruktur og individuelle interesser hos representantene kan bidra til å svekke "parlamentarismeprinsippet". For å si mer om dette, må vi vite om regjeringsfløyens stortingsgruppe(r) skiller seg fra opposisjonsrepresentantene når det gjelder omfang og retning av kontakt, og hvordan komitésystemet og individuelle faktorer virker inn på kontaktmønstret. De interessante spørsmål i den forbindelse er:

* Hvilke forskjeller finner man i kontaktmønster mellom *regjeringsfløy* og *opposisjon* - hvilket mønster av de mulige som er tegnet opp i figur 4.1-4.3 er mest dekkende for de faktiske forhold i Norge?

* Hva betyr *komitésystemet*, og hva betyr *biografiske* og *organisatoriske* kjennetegn ved *enkeltrepresentantene* for kontaktens omfang og retning, og for graden av maktintegrasjon?

5.1.3 Datamaterialet

Det empiriske materialet som vi først og fremst skal bruke, er et sett intervjuer med alle stortingsrepresentantene fra våren 1966, 1969 og 1977. Ved disse tre høve ble alle representanter intervjuet av Gudmund Hernes, noe som gir en stabil intervjuer-effekt. Alle fikk de samme spørsmål og de fleste av spørsmålene hadde faste svaralternativer. Spørsmålene angikk ulike tema. På det området som særlig interesserer oss, forholdet mellom Stortinget og den utøvende makt, er fire grupper av spørsmål av stor interesse:

* *For det første* et sett av spørsmål om med hvilke departementer og på hvilke nivåer den enkelte har regelmessig kontakt (alle år).

* *For det andre* et sett vurderingss spørsmål der representanten ble bedt om å si seg enig/uenig i en rekke utsagn om forholdet mellom Stortinget og forvaltningen (1977).

* *For det tredje* ble det stilt egne spørsmål om hvem representanten har kontakt med under budsjettbehandlingen, både når det gjelder eget budsjettkapittel og når det gjelder de budsjettsaker som komitéen behandler (1977).

* *For det fjerde* ble det spurt om hvordan representanten gikk fram for å skaffe seg informasjon og øve innflytelse ved den viktigste saken innen og utenfor egen komité (1966).

Materialet under ett gir dermed anledning til å *sammenlikne en periode med borgerlig regjering (1969) og en periode med sosialistisk regjering (1977)*. Det vil være særlig interessant å sammenlikne disse to periodene, i og med at intervjuene begge ganger ble gjennomført våren før et valg, dvs. blant representanter som alle hadde *sittet minst en periode*. Materialet gir også anledning til å se på forskjeller i kontakt *over en 10-årsperiode* med betydelige endringer, både organisasjonsmessig og rekrutteringsmessig. En sammenlikning av intervjuene fra 1966 til 1969 åpner muligheten til å se både på hva som skjer med *kontaktmønstret* og med *representantene, gjennom en stortingsperiode*. De som ble gjenvalgt i 1966 ble også spurt om sine kontakter før valget i 1965. Dermed kan en se nærmere på hva som skjer *ved et regjeringsskifte*.

Der en representant gikk inn i Regjeringen, ble den faste vara-representant intervjuet i stedet. Pga. dødsfall og ommøbleringer i regjeringen er det noen fra 1966 som ikke er med i 1969-materialet og omvendt.

Registreringen av kontakten mellom Stortinget og politikere og embetsverk i forvaltningen, skjedde ved at representantene for *hvert departement* krysses av hvor de hadde *minst månedlig* kontakt på hvert av de følgende nivåer³ :

- | | |
|--------------------------|-------------------------------------|
| <i>Politisk ledelse:</i> | 1. Statsråd |
| | 2. Statssekretær/politisk sekretær |
| <i>Embetsverket:</i> | 3. Departementsråd/ekspedisjonssjef |
| | 4. Underdirektør/byråsjef |
| | 5. Konsulent/sekretær |

De to første nivåene utgjør *den politiske ledelse*, de tre neste utgjør *embetsverket*. Med 15 departementer og 5 nivåer, er det i alt 75 mulige kontaktpunkter. De faktiske kontakter er som nevnt registrert på fire tidspunkter (1965, 1966, 1969 og 1977).

Med den registrering som ble gjort i intervjuene, vet vi bare at kontaktene er regelmessige ("minst en gang i måneden"). Vi har ikke nærmere opplysninger om *hyppigheten* i kontaktene. Men når det gjelder representantene sett under ett, kan man regne med at over- og underregistreringer i et visst monn oppveier hverandre. Det ble heller ikke registrert noe om *innholdet* i kontaktene - altså om man bare søkte informasjon, prøvde å påvirke bestemte beslutninger eller gikk i forhandlinger. Dette er et spørsmål vi kommer tilbake til.

Den empiriske undersøkelsen i resten av dette kapitlet skal besvare følgende spørsmål:

³ I intervjuene ble representantene forelagt et kart over alle departementer krysses med de fem stillingsnivåer. Hvert departement ble vurdert etter tur. Det betyr at man trolig får en høyere registrering av kontakter enn ved en post-enquête med egenutfylling av skjemaene, for da er det lettere å fare med harelabb over kategoriene.

- * Hvilket omfang har kontaktene fra Stortinget til Regjering og embetsverk?
- * Hvor er omfanget størst - til politisk ledelse eller embetsverk?
- * Hvor er forskjellene eller spredningen i representantenes kontakthypighet størst - til politisk ledelse eller til embetsverk?
- * Hvilke endringer i kontaktbredde skjer i løpet av en stortingsperiode (1966-69)?
- * Har det skjedd endringer i tiåret fra midten av 1960-årene (1966, 1969, 1977)?
- * Hvilke forskjeller i kontaktomfang og kontaktveier finner man mellom regjeringsfløy og opposisjon?
- * Hvilke - om noen - endringer skjer ved et regjeringsskifte?

I kapittel 6 fører vi analysen videre med å spørre: Hvordan påvirker Stortingets komitésystem kontaktmønstret: Forsterker eller formilder komitéene forskjellen mellom regjeringsfløy og opposisjon? Skjerper eller svekker komitékontaktene det parlamentariske prinsippets innvirkning på kontaktmønstret? I kapittel 7 reises spørsmålet om organisatoriske eller biografiske kjennetegn ved representantene forklarer mest av forskjellene i kontakthypighet. Og endelig i det avsluttende kapittel 8, veies de ulike faktorer mot hverandre i en sammenfattende analyse.

5.2 Kontaktomfang mellom folkevalgte og den utøvende makt

Tabell 5.2 viser hvor stor andel som oppgir regelmessig (minst månedlig) på de fem stillingsnivåer i departementene⁴ for årene 1966, 1969 og 1977. Tallene angir hvor mange som har *minst én* kontakt på vedkommende nivå.

⁴ Kontakt med ulike nivåer ved statsministerens kontor inkludert.

Tabell 5.2 Andel blant representantene som oppgir kontakt på ulike nivå

	1966	1969	1977
1. Statsråd	75%	87%	97%
2. Statssekretær/politisk sekretær	60%	75%	95%
3. Departementsråd/eksp.sjef	64%	84%	88%
4. Byråsjef/underdirektør	64%	77%	90%
5. Konsulent/sekretær	51%	63%	81%
Andel med kontakt på pol.nivå	77%	89%	98%
Andel med kontakt på emb.nivå	79%	93%	94%
Andel uten noen kontakt	9%	3%	1%
Kontakt bare på politisk nivå	11%	8%	5%
Kontakt bare på embetsnivå	13%	9%	1%
	N=150	N=150	N=155

Resultatene kan sammenfattes i følgende punkter:

1. Størsteparten av stortingsrepresentantene har regelmessig (månedlig eller hyppigere) kontakt til departementene. I 1969 og i 1977 er det bare unntaksvis at slik kontakt ikke forekommer.
2. Det er vanlig med kontakt *både* på politisk nivå og embetsnivå, få oppgir det ene og ikke det andre.
3. Andelen med kontakt øker, både *innen* en stortingsperiode (fra 1966 til 1969) og *over tid* (fra 1969 til 1977).
4. En stadig større andel oppgir kontakt med politisk ansatte under ministernivå og med konsulent/saksbehandler.
5. I 1966 og 1969 er andelen med kontakt størst på de høyeste nivåene både i den politiske ledelse (statsråden) og i embetsmannshierarkiet (departementsråd/ekspedisjonssjef). Det virker dermed ikke som om det er lettest å få adgang til personer av lavere rang.

Sammenholder vi stortingsrepresentantenes *regelmessige kontakt* (månedlig eller oftere) fra 1966 eller 1969 med Aberbachs mål for regelmessig kontakt ("*regularly but not weekly*" eller oftere) plasserer norske parlamentarikere seg på linje med land som Storbritannia og Nederland når det gjelder andel med politikerkontakt, og med Vest-Tyskland og Nederland når det gjelder embetsmannskontakt. Dette holder også om vi bare ser på den gruppe embetsmenn som inngikk i Aberbachs studie, nemlig "top civil servants". I vårt materiale vil dette svare noenlunde til gruppen departementsråd/ekspedisjonssjef.

Sagt på en annen måte: Sett under ett er stortingsrepresentantene lik britiske M.P.'s ved å ha nær kontakt med regjeringen og den politiske ledelse, og lik amerikanske kongressvalgte ved å ha nær kontakt også med ansatte i sentralforvaltningen. *Norge plasserer seg dermed blant de land hvor den største andel av representantene har kontakter mot ulike deler av den utøvende makt.*

5.2.1 Kontaktbredde

Stortingsmaterialet gir imidlertid muligheter til også å si mer om hvordan denne kontakten er, både når det gjelder kontaktens *bredde* og *hvem* den rettes mot.

Vi ser først på *kontaktbredden*. Den uttrykkes ved *hvor mange departementer* representantene har kontakt med på hvert av de fem stillingsnivåene (jfr. side 138).

Ulike mål fanger opp ulike aspekter av slik kontaktbredde. F.eks. kan representantene konsentrere sine *politiske* kontakter til "eget" komitédepartement, men spre sine kontakter i embetsverket over flere departementer. Eller kontaktmønstret kan være motsatt: kontakten med embetsverket er konsentrert til ett departement, mens kontakten til politisk nivå er spredt på mange departementer.

For å få et bilde av det faktiske kontaktmønstret, *summerer* vi "*antall kontaktpunkter*" som oppgis til henholdsvis politisk ledelse (statsråd og stats-/politisk sekretær) og embetsnivå (alle tre stillings-

nivåer). Materialet gir også anledning til å se hvilke endringer som har skjedd fra 1966 til 1977.⁵

Resultatene i tabell 5.3 kan sammenfattes på følgende måte:

1. Bredden i kontakter øker. Endringene fra 1969 til 1977 betyr først og fremst at andelen representanter uten noen kontakter går ned.

2. Kontakten er *bredest mot politisk nivå i departementene*. I 1977 oppga halvparten av representantene at de hadde månedlig kontakt med mer enn tre statsråder, mens 43% hadde kontakt med statssekretær/politisk sekretær i mer enn tre departementer. De tilsvarende prosentene for departementsråd/ekspedisjonssjef og underdirektør/byråsjef var 21% og for konsulentnivået 10%.

3. Det samme gjaldt i tiåret før, med ett unntak: Kontakten med statssekretær/politisk sekretær økte. Resultatet fra tabell 5.2 bekreftes: Statssekretærenes/de politiske sekretærenes stilling ble institusjonalisert også uformelt i løpet av perioden 1965-77. I 1966 oppga 7% månedlig kontakt med statssekretærene eller de politiske sekretærene i mer enn 3 departementer, i 1969 var det samme tall 29% og i 1977 43%. Også gjennomsnittstallet for kontakt med statssekretær/politisk sekretær bekrefter denne utviklingen. Hovedtendensen er altså klar: Jo høyere opp i det administrative/politiske hierarki en kommer, desto hyppigere retter representantene sine kontakter dit.

⁵ I og med at vi har data fra ulike tidspunkter er det av interesse om målene er sammenliknbare over tid. I hovedsak kan man si ja til dette. I løpet av perioden skjedde det visse endringer i departementsstrukturen, men antall departementer var ganske stabilt. I 1966 og 1969 var det 14 departementer, i 1977 var det også 14 departementer, men i tillegg hadde man Havrettsministeriet med statsråd og statssekretær. I tillegg ble det på alle tre tidspunkter spurt om kontakt på ulike stillingsnivåer ved statsministerens kontor. Her var det forholdsvis få ansatte både på 1960-tallet og på 1970-tallet.

Dette betyr at representantene i 1966 og 1969 kunne ha kontakt med alt fra ingen til 15 statsråder (statsministeren inkludert), i 1977 med opp til 16. Det samme gjelder statssekretærnivået. Når det gjelder embetsmannsnivå er det samme antall mulige kontaktpunkter på alle tre tidspunkter: 15 muligheter på hvert nivå (statsministerens kontor inkludert). Man skal imidlertid være klar over at Familie- og forbrukerdepartementet som ble nedlagt i 1972 hadde svært få ansatte og at det derfor kan argumenteres for at man i denne perioden bare hadde 13 regulære fagdepartementer.

Tabell 5.3 Kontaktbredde. Brutt ned på nivå og år. (N=150 for 1966 og 1969 og N=155 for 1977)

Antall departementer		1966	1969	1977
<i>Statsråd</i>	0	25%	13%	3%
	1-3	38%	33%	47%
	4-7	27%	33%	32%
	Mer	11%	21%	17%
	Total	101%	100%	99%
Gjennomsnitt		3.2	4.4	4.6
<i>Statssekretær/ politisk sekretær</i>	0	40%	25%	5%
	1-3	53%	46%	52%
	4-7	7%	28%	25%
	Mer	---	1%	18%
	Total	100%	99%	100%
Gjennomsnitt		1.3	2.4	4.2
<i>Dep.råd/ ekspedisjonssjef</i>	0	36%	15%	12%
	1-3	53%	57%	67%
	4-7	9%	26%	18%
	Mer	1%	1%	3%
	Total	99%	101%	100%
Gjennomsnitt		1.4	2.5	2.1
<i>Underdirektør/ byråsjef</i>	0	34%	23%	10%
	1-3	54%	57%	68%
	4-7	9%	16%	18%
	Mer	3%	4%	3%
	Total	100%	100%	99%
Gjennomsnitt		1.5	2.1	2.0
<i>Konsulent/ sekretær</i>	0	49%	37%	19%
	1-3	45%	49%	71%
	4-7	5%	13%	8%
	Mer	---	1%	2%
	Total	99%	100%	100%
Gjennomsnitt		0.9	1.4	1.7

4. Tallene viser også at kontaktbredden øker i løpet av den fireårige samlingsperioden (sammenlikn 1966 og 1969). Dette skyldes trolig tre forhold:

- at nye representanter "lærer seg systemet".
- at representanter som har skiftet komité etablerer eller utvider kontaktene i sitt "komitédepartement" uten å gi slipp på gamle.
- at når en ny periode starter med et regjeringsskifte, tar det litt tid før man går opp veiene til de nye statsråder, statssekretærer og politiske sekretærer.

Tabell 5.4 sammenfatter resultatene fra tabell 5.3 ved et enklere mål, nemlig *gjennomsnittet* for antallet departementer representantene har kontakt med, for henholdsvis politisk ledelse og embetsverk.

Tabell 5.4 Gjennomsnittlig antall departementer representantene oppgir kontakt med

	1966	1969	1977
Kontakt til politisk ledelse:	3.3	3.7	5.8
Kontakt til embetsverk:	2.2	4.4	3.2
Kontakt totalt:	4.3	6.1	6.8
	N=150	N=150	N=155

Også her ser vi at endringen fra 1969 til 1977 skyldes en økt bredde i kontakten på politisk nivå, muligens på bekostning av kontakt på embetsnivå. Ser vi på kontaktene under ett, er det ingen vesentlige endringer i bredden (6.1 mot 6.8). Gjennomsnittsrepresentanten hadde altså i 1977 kontakt med 7 av 16 departementer, i 1969 med 6 av 15.

Alt i alt har *representantene relativt bred kontakt til den utøvende makt. Bredden er størst på politisk nivå* og den øker (særlig mot statssekretær/politisk sekretær) fra 1969 til 1977.⁶

⁶ Dette siste kan imidlertid delvis forklares ved at man i 1969 hadde en flerparti-regjering og en flertallsfløy på Stortinget som besto av 4 mindre partier, mens man i 1977 hadde en ett-partiregjering og ett stort regjeringsparti. Hvis parti i større grad enn (fortsettes...)

Tallene for 1966 og 1969 viser igjen at andelen uten kontakt sank, og at bredden i kontakten til departementene steg. En slik endring i gjennomsnitt i løpet av en stortingsperiode, kan være resultat av to helt forskjellige prosesser. *Enten* kan enkelte nøkkelpersoner utvide sin kontaktflate sterkt. *Eller flertallet* av representantene kan gradvis få en bredere kontaktflate. Situasjonen i 1966 kan ha virket på to måter: samtlige statsråder var nye og derfor uten etablerte kontakter; på den annen side var mange av dem erfarne stortingspolitikere og velkjente i det politiske miljø.

Endringene i representantenes samhandlingsmønstret kan beskrives ved andelen som i løpet av stortingsperioden 1966-69 fikk kontakt med flere, færre eller samme antall departementer (tabell 5.5). Alt i alt ble 143 representanter intervjuet begge år.

Tabell 5.5 Endringer i enkeltrepresentantenes kontaktbredde i løpet av en stortingsperiode (1966-1969). (N=143)

	Kontakt med politisk nivå	Kontakt med embetsnivå	Kontakt totalt
Redusert kontaktbredde	20%	20%	17%
Uforandret kontaktbredde	18%	21%	14%
Økt kontaktbredde	62%	59%	69%
Total	100%	100%	100%

I løpet av perioden utvidet flertallet av representantene sine kontakter til flere departementer *både på politisk nivå og på embetsnivå*. Men en del holdt uforandret bredde, og en del kappet bredden. Hoved-

⁶(...fortsatt)

koalisjonstilknytning dominerer kontaktmønstret, vil gjennomsnittlig kontaktomfang gå ned i perioder med flerpartiregjerings siden hver enkelt representant fra regjeringsfløyen vil ha færre politikere fra eget parti å forholde seg til. Dette kommer vi tilbake til under avsnitt 5.3 i dette kapitlet. Uansett forklaring står imidlertid konklusjonen om økningen i kontaktene til statssekretærer/politiske sekretærer.

tendensen er likevel at *representantene utvider sitt kontaktnett til den utøvende makt i løpet av en stortingsperiode.*

Mange forhold fremmer forskjeller mellom representantene når det gjelder kontakt med den utøvende makt: fartstid på Tinget, komitéplas-
sering, distriktstilknytning, etc. Jo større slike forskjeller i represen-
tanteners kontakter er, desto mer interessant blir det å analysere årsak-
ene til dem. I tabell 5.6 vises variasjonene i kontaktbredde. Her er
det gjennomsnittlige *antallet* kontaktpunkter oppgitt, standardavviket,
høyeste antall noen representant har og den såkalte variasjons-
koeffisienten (standardavviket dividert på gjennomsnittet).

Tabell 5.6 Gjennomsnittlig antall kontaktpunkter totalt, standardavvik, maksimum og variasjonsbredde

	1966	1969	1977
Gjennomsnitt	8.1	12.9	14.9
Standardavvik	6.8	8.3	9.8
Maksimum	33	35	50
Variasjonskoeffisient	0.84	0.64	0.66
	N=150	N=150	N=150

Tabellen viser flere ting. For det første at det gjennomsnittlige antallet kontaktpunkter øker i løpet av stortingsperioden, slik det også er dokumentert foran. For det andre at *forskjellene* mellom represen-
tantene i antall kontaktpunkter er store alle tre år. Noen er svært aktive (det høyeste tallet er 50 kontaktpunkter i departementene). Men en betydelig andel har få kontakter. Hvert av de tre årene oppga noen av dem at de var uten regelmessige kontakter. De innbyrdes ulikhetene mellom representantene er størst i 1966 (variasjons-
koeffisienten er 0.84). Det skyldes nok at valget i 1965 både ga mange helt ferske representanter og en ny regjering.

Som vi har sett, øker storparten av representantene sine kontakter med både politisk ledelse og embetsverk i løpet av perioden. Men

hva med skilnadene mellom representantene - blir de større eller mindre? Skjer det en utjevning eller enn utviding av forskjellene mellom dem i kontaktene til departementenes politiske ledelse og embetsverk?

Dette spørsmålet kan lett besvares ved å se på sammenhengen mellom antallet kontakter i 1966 og 1969. Dersom det er en økning i kontaktene uten utjevning, skulle en linje gjennom representantenes kontakter i 1966 og 1969 løftes jevnt opp, og derfor ha en helningsvinkel på 45 grader og vinkelkoeffisienten være 1. Øker forskjellene, skulle vinkelen bli større; reduseres de, skulle den bli mindre.

Tabell 5.7 Regresjon av stortingsrepresentantenes kontakter til forvaltningen i 1969 på kontaktene i 1966

	Kontakt med politisk ledelse	Kontakt med embetsverk	Kontakt totalt
Vinkelkoeffisient	0.79	0.61	0.73
Skjæringspunkt	3.21	3.64	6.71
Korrelasjonskoeffisient	0.68	0.53	0.61

Tabell 5.7 viser resultatene av analysen. Både når det gjelder kontaktene til den politiske ledelse og til embetsverket skjer det en *utjevning i løpet av perioden*. Forskjellen mellom representantene blir mindre: De som hadde minst kontakter øker mest. Det er heller ingen vesentlig forskjell mellom Arbeiderpartiets gruppe og de borgerlige representantene når det gjelder vinkelkoeffisienten.

En viktig grunn til forskjeller mellom representantene er deres "parlamentarisk posisjon", altså om de tilhører regjeringsfløyen eller opposisjonen. Dette tema vender vi oss nå til.

5.3 Parlamentarisme og kontaktmønster

Felles partitilhørighet er bindeleddet mellom en regjering og dens stortingsgruppe. Når parlamentarisk styrke avgjør hvem som får regjeringsmakt, er det rimelig å vente tette kontaktbånd mellom Regjering og regjeringsfløyen på Stortinget.

Mens flertallsregjeringer har parlamentarisk basis for partiets program og i andre saker vanligvis disiplin i egne rekker, må mindretallsregjeringer søke støtte utenom eget parti for å vinne tilslutning til sine saker. Da skulle vi vente at kontaktene mellom Regjeringen og dem er tettere enn under flertallsparlamentarisme. Når opposisjonen er i flertall, må den konsulteres hyppigere.

Et annet viktig skille går mellom flerparti- og ettparti-regjeringer. Da regjeringen Borten sprakk i 1971, ble det pekt på at et av dens problemer var den manglende kontakt mellom statsrådene fra ett parti og stortingsgruppene til de øvrige regjeringspartiene. Statsrådene forholdt seg til sine respektive partier. Ordningen med felles parlamentarisk leder fungerte dårlig, og kunne ikke forhindre samarbeidsproblemer som førte til regjeringsoppløsning (Korvald, 1982:127; Sejersted, 1984:255-256; Solstad, 1969:165-167). Selv ved flerpartiregjeringer venter vi derfor at partitilknytning slår sterkt ut i representantenes kontakter med departementenes politiske ledelse.

Heller ikke i perioder med flertallsparlamentarisme er det grunn til å forvente at regjeringen vil avskjære kontakten med opposisjonen. I tidligere kapitler har vi sett klare tegn på uformell maktintegrering i det norske politiske system. Og kapittel 4 viste en analyse fra det kanadiske parlament: der hadde opposisjonen ikke bare kontakt med regjeringen, men også muligheter til å oppnå fordelaktige vedtak og at embetsverket unngikk forskjellsbehandling av representanter fra opposisjons- og regjeringsfløy.

Dette reiser spørsmålet ikke bare om forholdet mellom regjeringsfløy og regjering - altså den *politiske* aksen som danner grunnlaget for parlamentarisk styre. Det er også et spørsmål om hvordan forholdet

mellom Storting og embetsverk er. Her kan vi tenke oss tre mulige kombinasjoner:

1. *Parlamentarisk basis smitter over på kontaktene med embetsverket:* "Lojale byråkrater" ville først og fremst være tilgjengelige for regjeringsfløyens representanter. Med andre ord: Regjeringsfløyen i Stortinget ville også ha mest kontakt med embetsverket - "makta rår" også over kontaktene til forvaltningen. Kontaktene *kumuleres*.
2. *Opposisjonen søker gjennom embetsverket det den taper i regjeringsmakt.* Manglende kontakt med politisk ledelse utliknes med bredere kontakt med tjeneste- og embetsmenn. De som ikke kan gå hovedinngangen, tar kjøkkenveien, også i politikken. Manglende kontakt *komponeres*.
3. *Regjeringsposisjon er irrelevant* - regjeringer kommer og går, kontaktmønstret med embetsverket *består*.

Hvis det er slik at opposisjonen søker å kompensere manglende kontakt med regjeringen og den politiske ledelse ved kontakt med departementenes ansatte, er dette interessant i forhold til en hovedtese om norsk politikk. Den ble formulert av Stein Rokkan i 1966. Rokkans spørsmål var dette: Hvordan kunne en parlamentarisk opposisjon overleve en 20-års "ørkenvandring"?

Hvordan kan velgerne som står i opposisjon til den sittende regjering opprettholde sin partientusiasme når deres stemmegivning ser ut til å ha så liten innvirkning? Hvordan kan partiene rekruttere dynamiske lederemner når muligheter for noensinne å komme i regjeringsposisjon virker så fjern? Hvordan kan de interesser og verdier som opposisjonen ser truet av regjeringen, bli forsvart når opposisjonspartiene konstant kommer til kort i kampen om stemmene? (Rokkan, 1987 [1966]:95)

Og Rokkans svar er

Forklaringen er svært enkel: opposisjonen har kanskje tapt i kampen om stemmene, men de interesser den representerer og

de synspunkter den står for, kan fremdeles bli forsvart og fremmet gjennom andre kanaler for innflytelse i offentlige avgjørelsesprosesser. (Rokkan, 1987 [1966]:96)⁷

Rokkan hevdet med andre ord at det var *to* veier til makt i det norske system: den ene gjennom valg med innvirkning via Stortinget, den andre gjennom organisering med innvirkning via forvaltning og regjering i forhandlinger. Derfor kunne den borgerlige fløy i norsk politikk overleve etterkrigstidens lange eksil fra regjeringskontorene: Den hadde en alternativ kanal gjennom sine interesseorganisasjoners (industriens, handelens, bøndernes, etc.) deltakelse i offentlige komitéer, utvalg, styrever, råd og høringer der de kunne gi premisser for og være med i iværksettingen av offentlig politikk. "Stemmer teller - men ressurser avgjør!" var Rokkans spissformulering av denne tesen (Rokkan, 1987 [1966]).

Men det kan formuleres et alternativ til denne tesen. For hvis opposisjonens valgte representanter har nære, direkte kontakter til så vel departementenes politiske ledelse som til embetsverket, går det en kanal *via Stortinget selv* også for opposisjonen. Selv om opposisjonen formelt er utelukket fra makt, er det i så fall etablert et uformelt nettverk for sonderinger og forespørsler fra opposisjonens representanter som fanges opp og som fungerer som signaler, ja, til og med som premisser for Regjeringen. Denne tesen kunne man uttrykke i satsen: Stemmer teller - men regjeringer lytter!

Vi kan sammenfatte kontaktene mellom Stortingets fløyer og den utøvende makts to nivåer slik det er gjort i figur 5.3. Det empiriske spørsmål er hvordan kontaktomfanget faktisk fordeler seg.

⁷ Rokkan var her trolig inspirert av Sjur Lindebrække, som kunne fortelle om interesseorganisasjonenes innvirkning på regjeringens politikk. Det klareste eksempel fra Lindebrækkes egen erfaring, er kanskje forspillet til februariltakene i 1955. Næringsorganisasjonene, med Bankforeningen i spissen, hadde alt året før tatt til orde for innstramningstiltak og diskontoheving, og Gerhardsen brukte dette som et forhandlingskort både med bankene og organisasjonene. Jfr. Bergh, (1987:354).

Figur 5.3 Kontaktpunkter mellom stortingsfløyer og styringsnivåer i forvaltningen

I "KLASSISK MODELL" FOR PARLAMENTARISK KONTAKT (Jfr. figur 4.2)		
	Politisk ledelse	Embetsverk
Regjeringsfløy	HØY	LAV
Opposisjonsfløy	LAV	LAV
II MAKTINTEGRERINGSMODELL FOR PARLAMENTARISK KONTAKT (Jfr. figur 4.3)		
	Politisk ledelse	Embetsverk
Regjeringsfløy	HØY	GANSKE HØY
Opposisjonsfløy	GANSKE HØY	GANSKE HØY

Et utgangspunkt for analysen av faktisk atferd, er representantenes syn på Stortingets makt over og styring med forvaltningen. Flere forhold kan bidra til å svekke Stortingets styringsmuligheter:

1. Når forvaltningen vokser, ikke bare i antall ansatte, men også i avdelinger, etater og institusjoner, blir det mer å holde styr på.
2. Forberedelsen av sakene i departementene kan ta lang tid, mens de i Stortinget kan bli hastesaker.
3. Regjeringen kan legge vel så stor vekt på å konsultere og legitimere beslutninger utenfor som innenfor Stortinget.
4. I tråd med Rokkans tese, kan det dannes allianser mellom departementene og organisasjonene - f.eks. ved inntektsoppgjør, men også innen alle sektorer - som representantene kan oppleve som "motparter".

Det interessante er her om representantene som *gruppe* er enige i slike synspunkter - altså at det er ikke bare en maktfordeling mellom den lovgivende og den utøvende makt, men at det også skjer en maktglidning, der Stortingets stilling som statsmakt svekkes. Eller er det

slik at representantenes syn på *Stortingets* stilling preges av hvorvidt de er i *regjeringsposisjon*? Føler de som "sitter med makten" også at de har makt over forvaltningen, mens opposisjonens mindre *parlamentariske* innvirkning også smitter over på dens syn på forholdet mellom *statsmaktene*?

Tabell 5.8 Andel som sier seg helt eller delvis enig i følgende utsagn (1977)

	Ap	Borgerlige ¹
A: "Med vokstern i den offentlige sektor blir Stortingets kontroll med forvaltningen stadig vanskeligere"	74%	97%
B: "Offentlige utvalg og departementene får gjerne lang tid til å vurdere tiltak, mens Stortinget får altfor liten tid til saksbehandlingen"	56%	92%
C: "Regjeringen konsulterer Stortinget tilstrekkelig i saker som ikke vedtas i lover eller budsjett"	73%	44%
D: "Det dannes ofte "allianser" mellom departementene og organisasjonene som går på tvers av de folkevalgte interesser"	19%	42%
	N=62	N=73

¹ Høyre, KrF, Sp, Venstre og DLF

I tabell 5.8 gjengis svarene på fire påstander om forholdet mellom den lovgivende og utøvende makt representantene tok stilling til ved intervjuene i 1977. To trekk ved svarfordelingen er særlig slående. For det første de *klare forskjeller mellom regjeringsfløy (Ap) og opposisjonen (de borgerlige)* i svar. Opposisjonen har en markert sterkere tendens enn regjeringsfløyen til å se forholdet Storting/forvaltning som problemfylt. Omtrent alle opposisjonsrepresentantene sier seg helt eller delvis enig i at Stortinget får for liten tid til å vurdere tiltak og at kontrollen med forvaltningen blir stadig vanskeligere. Men

også en relativt stor andel av regjeringspartiets medlemmer sier seg helt eller delvis enig i disse to utsagnene, som går på "samfunnsutviklingen" mer enn "vond vilje" fra involverte parter. Derimot er færre i regjeringspartiet enige i utsagn som innebærer en implisitt mistro til regjeringen/departementsansattes velvilje overfor Stortinget (utsagn C og D). Også opposisjonen er mindre tilbøyelig til å si seg enig i utsagn som uttrykker denne formen for kritikk.

Holdningen til disse utsagnene tyder på at parlamentarisk posisjon i ikke ringe grad styrer synet på forholdet mellom statsmaktene. Dette gir også grunn til å tro at opposisjonens representanter har mindre kontakt ikke bare med regjeringens medlemmer, men også med embetsverket, og at denne mindre kontakt slår ut i en sterkere følelse av underlegenhet.

5.3.1 Parti og kontaktbredde til politikerne i departementene

La oss derfor vende oss fra synet på forholdet mellom statsmaktene, til den faktiske uformelle kontakt som etableres mellom dem.

Etter valget i 1965 dannet de fire borgerlige partiene - Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre - flertallsregjering. I 1977 hadde landet en mindretallsregjering fra Arbeiderpartiet, og i Stortinget utgjorde Arbeiderpartiet sammen med 16 SV-representanter et sosialistisk flertall. Det borgerlige regjeringsalternativ besto først og fremst av Høyre, KrF og Sp. Venstre var splittet og hadde sammen med DLF 3 mandater. Anders Langes Parti (senere Fremskrittspartiet) hadde 4 mandater, men partiet hadde problemer med å tilpasse seg Stortingets arbeidsform, og ble ikke godtatt som del av den borgerlige familie. Vi skal derfor se på tre grupperinger for 1977: Ap, de borgerlige partiene (med unntak av ALP), og SV.

Gir det utslag i kontakter om man tilhører regjeringsfløyen eller opposisjonen? Tabell 5.9 viser bredden av kontaktene med departementene. Tallene for 1966 og 1969 viser Arbeiderpartiets representanter (opposisjonen) sammenliknet med de borgerlige (regjerings-

partiene). Tallene for 1977 omfatter de tre grupper partier drøftet ovenfor: regjeringspartiet Ap, de borgerlige opposisjonspartiene med unntak av ALP, og regjeringens støtteparti SV. Tabellen viser det gjennomsnittlige *antall departementer* hvor representantene hadde kontakt med den politiske ledelse på ett/flere nivå. (I parentes gis tall for *antall kontakter*, som kan være større, siden representantene kunne ha kontakt med både statsråd og statssekretær/politisk sekretær i flere departementer).⁸

Tabell 5.9 Antall departementer hvor representantene oppga regelmessig kontakt med den politiske ledelse. Antall kontaktpunkter til politisk ledelse i parentes.

	Ap	Borgerlig ¹	SV
Våren 1966	1.4	5.0	---
Borgerlig regjering	(1.7)	(6.9)	
	N=68	N=80	
Våren 1969	2.9	6.5	---
Borgerlig regjering	(3.8)	(9.3)	
	N=68	N=80	
Våren 1977	9.0	4.0	2.0
(Ap-regjering)	(13.9)	(5.9)	(3.1)
	N=62	N=73	N=16

¹ ALP er ikke tatt med

Resultatene er entydige: *Regjeringsfløyen har regelmessig kontakt til den politiske ledelse i klart flere departementer enn opposisjonspartiene.* Også opposisjonsrepresentantene har kontakt, men denne

⁸. For eksempel: Når det står 1.4, betyr det at representantene fra Arbeiderpartiet i denne perioden gjennomsnittlig hadde kontakt med den politiske ledelse i 1.4 *departementer*. Men siden noen av dem hadde kontakt både med statsråd og statssekretær, blir antallet *kontaktpunkter* i disse departementene litt høyere, nemlig (1.7), som står i parentes.

kommer ikke opp mot bredden i regjerings-representantenes. Minst kontakt med politisk ledelse hadde faktisk regjeringens støtteparti SV.

Tallene tyder videre på at et regjeringsskifte fører til en markant *speilvending* av kontakten til politisk ledelse. Dette kan faktisk vises direkte. I intervjuene våren 1966 ble gjenvalgte representanter (i alt 90, tidligere statsråder unntatt) spurt om sin kontakt med medlemmer av den forrige regjeringen, dvs. Gerhardsens siste regjering. Tabell 5.10 viser andelen av borgerlige og Arbeiderparti-representanter som økte eller reduserte sine kontakter med statsråder eller statssekretærer/ politiske sekretærer etter regjeringsskiftet i 1965.

Tabell 5.10 Endring i antall kontaktpunkter til politisk ledelse fra perioden før valget i 1965 og våren 1966.

	Ap	Borgerlige
Økt	-	81%
Uforandret	16%	16%
Redusert	84%	2%
Total	100% N=45	99% N=43

Tallenes tale er klar: Et regjeringsskifte fører til at stortingsrepresentantene så å si "bytter" kontaktmønster. Representantene fra de nye regjeringspartiene utvider kontaktene, den nye opposisjon innskrenker dem. Benytter vi et strengere mål, og bare ser på gruppen som endrer sin kontakt med *mer enn ett* departement, finner vi at hele 65% av de borgerlige representantene økte sine kontakter med mer enn ett departement, mens 56% av den nye opposisjon, Arbeiderpartiet, reduserer kontaktene med mer enn ett departement.

Med andre ord: Den parlamentariske sitz slår sterkt ut: *Regjeringspartiene har betydelig større kontakt til departementenes politiske ledelse. Ved regjeringsskifte skjer det en rask speilvending av kontakten.*

Tabell 5.10 viser nok et forhold: Både *regjeringspartier og opposisjon øker sine kontakter til departementene noe i løpet av en stortingsperiode*. Dels er det resultat av at man blir "bedre kjent" med de nye statsråder, dels av oppdrag og oppgaver som resulterer i kontakter med flere departementer.

I perioden 1965-69 hadde man en borgerlig regjering basert på flere partier, men uten noe felles forum i Stortinget. Statsrådene møtte bare i eget partis gruppemøter. Mangel på kontakt mellom regjering og en samlet regjeringsfløy angis som før nevnt som en grunn til samarbeidsvanskene.

Vi kan undersøke det uformelle kontaktmønstret mellom statsråder fra hvert av de borgelige regjeringspartiene og representantene fra de tre øvrige: Var hyppigheten i kontakt større med egne enn med de andre regjeringspartienes statsråder? Eller formulert skarpere: Var kontakten fra to regjeringspartier mer like når ett av dem hadde statsråd, enn mellom to partier uten statsråd når ett av dem var i opposisjon?

Tabell 5.11 viser gjennomsnittlig antall kontakter med statsrådene fra hvert koalisjonsparti fra de tre ulike gruppene på Stortinget. De må naturligvis veies med *antall* statsråder som hvert parti hadde. Tallene er fra 1969-intervjuene, da koalisjonen hadde bestått i nær fire år og samhandlingsmønstret hadde satt seg. I gjennomsnitt hadde de borgelige stortingsrepresentantene minst månedlig kontakt med 2 av 3 statsråder fra *eget* parti. Men sjansen var langt mindre for at en borgerlig stortingsrepresentant hadde kontakt med statsråder fra de tre *andre* koalisjonspartiene. *Kontaktmønstret mellom borgerlige stortingsrepresentanter og statsråder fra de øvrige koalisjonspartier liknet mer kontaktmønstret mellom opposisjon/regjering enn kontaktmønstret mellom partifeller*. Kontaktene mellom stortingsgruppene og den borgelige koalisjonsregjeringen fulgte først og fremst partigrenser, ikke koalisjongrenser. Parlamentarisme betød partiforankring også i koalisjonstiden.

Dette gir grunn til å anta at *samordningen* mellom regjeringspartiene først og fremst skjedde i regjeringen, mens *forankringen* av den skjedde via de respektive grupper. Statsrådene ble bindeleddet mellom regjeringskollegiet og sin egen partigruppe. Samarbeidspartiene satt sammen i Regjeringen, men hver for seg i Stortinget.

Tabell 5.11 Gjennomsnittlig antall av de ulike partiers statsråder som ulike stortingsgrupper (partifeller, koalisjonsgruppe, koalisjonspartnere og opposisjon) oppgir regelmessig kontakt med (1969):

Statsrådenes partitilknytning	Høyre	Sp	KrF	Venstre
(Antall statsråder:)	(6)	(3)	(3)	(3)
Stortingsgruppenes forhold til statsråden:				
<i>1. Partigruppe</i>	3.7 N=31	2.0 N=18	1.9 N=13	2.4 N=18
<i>2. Koalisjonspartner</i>	1.7 N=49	0.6 N=62	1.0 N=67	1.2 N=62
<i>3. Opposisjon (Ap/SF)</i>	1.2 N=70	0.3 N=70	0.4 N=70	0.7 N=70

5.3.2 Parti og kontakt med embetsmannsverket

Foran formulerte vi tre hypoteser om hvordan koplingen til Regjeringen kunne slå ut i kontakter til forvaltningen:

- 1) regjeringsfløyens representanter *følger opp* kontaktene til den politiske ledelse med kontakter også til embetsverket;
- 2) opposisjonens representanter *veier opp* færre kontakter til den politiske ledelse med kontakter til embetsverket;
- 3) tilknytning til regjeringsfløy eller opposisjon *slår ikke ut i* kontaktforskjeller med embetsverket.

Tabell 5.12 viser om det er forskjeller mellom regjeringsfløy og opposisjon på Stortinget i antall departementer hvor representantene har kontakt med embetsverket.

Tabell 5.12 Antall departementer hvor representantene har kontakt med embetsmannsnivå. Gjennomsnittlig antall kontaktpunkter til embetsmannsnivå i parentes.

	Ap	Borgerlig ¹	SV
Våren 1966	2.2	2.3	---
Borgerlig regjering	(4.0)	(3.5)	
	N=68	N=80	
Våren 1969	4.0	3.4	---
Borgerlig regjering	(6.9)	(5.4)	
	N=68	N=80	
Våren 1977	2.5	4.3	1.8
Ap-regjering	(5.5)	(7.5)	(3.1)
	N=62	N=73	N=16

¹ ALP er ikke tatt med

Forskjellene er små, men de er systematiske: *Opposisjonen har på alle tre tidspunkter gjennomsnittlig noe bredere kontakt til embetsverket enn regjeringsfløyen.* Denne forskjellen slår både ut i *antall departementer* og det mer variasjonsvare målet "*antall kontaktpunkter*" (representantene kan ha kontakter med embetsmenn på flere stillingstrinn i et departement). SV har også her minst kontakt: partiets manglende kontakt til politisk nivå kompenseres ikke med bredere kontakt til embetsnivå.

Forskjellen mellom regjeringsfløy og opposisjon kan imidlertid skyldes enkelte "ekstremverdier". For å sjekke dette, ser vi på andelen av regjerings- og opposisjonsfløy som har kontakt på embetsnivå med *mer enn tre*, fra *ett til tre* eller med *ingen* departementer (tabell 5.13). Tendensen er den samme som for gjennomsnittstallene:

en større andel av opposisjonen enn regjeringsfløyen har regelmessig kontakt med mer enn 3 departementer.

Tabell 5.13 Antall departementer der representantene oppgir regelmessig kontakt med embetsnivå⁹:

	1966		1969		1977	
	Ap	Borg.	Ap	Borg.	Ap	Borg.
Ingen	24%	18%	4%	10%	7%	1%
1-3	76%	82%	41%	53%	73%	45%
4 eller mer	--	--	54%	38%	21%	53%
Total	100%	100%	99%	101%	101%	99%
	N=68	N=80	N=68	N=80	N=62	N=73

Det er ikke urimelig å anta at en "kompensasjonsmekanisme" faktisk virker: Etter å ha kommet over det første sjokket over å ha havnet i opposisjon i 1965, tilpasset Arbeiderpartiets gruppe seg situasjonen ved å utvide kontaktene med embetsverket i departementene. Og tilsvarende for de borgerlige partiene: Våren 1977 er det de som har tilpasset seg opposisjonsrollen ved bredere kontakter den veien.

Kornberg og Mishler har tilsvarende funn for det kanadiske parlamentet: en positiv korrelasjon mellom tilknytning til regjeringsfløyen og kontakt med politisk ledelse og en negativ korrelasjon mellom tilknytning til regjeringsfløyen og kontakt på embetsmannsnivå (Kornberg og Mishler, 1976:184-185).

Hvordan påvirker et regjeringsskifte den enkeltes kontaktmønster til embetsverket i departementene? I 1965 kom Arbeiderpartiet i varig opposisjon for første gang på 30 år. Partiet måtte tilpasse seg ikke bare tapet av taburetter og møtet med en borgerlig flertallsregjering. Foran så vi at regjeringsskiftet også førte til speilvending av kontak-

⁹ Samme tendens ser vi i svarene på det spørsmålet som ble stilt representantene i 1966 om kontakt forrige periode. Blant Aps gjenvalgte representanter var det 24% som ikke oppga regelmessig kontakt med embetsnivå, blant de borgerlige representantene 9%.

tene til departementenes *politiske* ledelse: Den tidligere opposisjonens kontaktflate til statsrådene ble bredere, den nye opposisjons smalere.

Tabell 5.14 gir tilsvarende tall for kontakt med embetsnivå.

Tabell 5.14 Endring i antall kontaktpunkter til embetsmannsnivå før og etter regjeringsskiftet høsten 1965

	Ap	Borgerlige
Økt	18%	30%
Uforandret	33%	40%
Redusert	49%	30%
Total	100% N=45	100% N=43

Endringene her er både mindre og mindre systematiske enn endringene i kontaktene til statsråder/statssekretærer/politiske sekretærer. Om lag en tredjedel både blant opposisjon og regjeringsparti har uforandret kontaktbredde etter regjeringsskiftet. Benytter vi vårt "strengte" mål for endring - forandring i kontaktene til mer enn ett departement - registreres i begge grupper rundt 80% som stabile. Tallene tyder derfor på at et regjeringsskifte ikke får særlig sterke *umiddelbare* effekter for representantenes kontakt med embetsverket. Kontakten med embetsverket er altså mindre sensitiv overfor endring i parlamentarisk posisjon enn kontaktene til departementenes politiske ledelse.

Sammenholder vi tabell 5.13 og 5.14 ser mønstret ut til å være det følgende. Rett etter et regjeringsskifte skjer det en sterk reduksjon i den nye opposisjons kontakt med den nye regjering og en liten reduksjon i bredden av kontakten med embetsverket. Men det skjer også endringer i løpet av stortingsperioden. Opposisjonen øker sin kontakt med den politiske ledelse noe, og med embetsverket en god del. Hele 75% av Ap-representantene oppgir *flere* kontaktpunkter til embetsverket i 1969 enn i 1966, mot 49% av de i regjeringsfløyen. Samtidig reduserer 31% av de borgerlige representantene kontaktene i

løpet av perioden, mot bare 16% av Ap-representantene. Bruker vi et mål som er mindre følsomt for små endringer, og bare tar med dem som utvider kontaktene til embetsverket med *mer enn* ett departement, skjer det for 52% av Arbeiderpartiets representanter, mot 29% av de borgerlige representantene.

Tallene tyder altså på at opposisjonens representanter tilpasser seg manglende regjeringsmakt ved å utvide kontakt til ikke-politisk nivå, altså til embetsverket i departementene.

5.3.3 Kontakt med politikere og embetsverk: alternativ eller komplementær aktivitet?

Så langt har vi sett på forskjeller *mellom* regjeringsfløy og opposisjon. Hva med variasjonene *innen* hver av disse gruppene?

Her kan to spørsmål stilles. For det første: Er det store eller små forskjeller, og hvor er forskjellene størst og minst: innen regjeringsfløyen eller opposisjonen? Nærmere analyse viser at forskjellene er minst for regjeringsfløyens kontakt med *egen* politisk ledelse - trolig fordi kontaktene til en viss grad er *organisert* gjennom gruppemøtene.¹⁰ Forskjellene i opposisjonens kontakt på embetsnivå avtar fra 1966 til 1969, mens det innad i regjeringsfløyen fortsatt er like stor spredning. Dette er også et ytterligere tegn på den kompensasjon som er omtalt foran.

For det andre: Hvordan er bildet for representantene individuelt? Her kan to muligheter tenkes. Enten at de som er aktive vis-à-vis den politiske ledelse individuelt, demper aktiviteten vis-à-vis **embetsverket**.

¹⁰ Her gis et mål på disse forskjellene (den såkalte variasjonskoeffisienten) i *antall kontaktpunkter* både til politisk ledelse og embetsverk i 1966, 1969 og 1977.

	Ap			Borgerlige		
	Pol. nivå	Embetsnivå		Pol. nivå	Embetsnivå	
1966	1.4	1.4	N=68	0.6	1.0	N=80
1969	1.0	0.7	N=68	0.5	0.9	N=80
1977	0.5	0.9	N=62	0.7	0.7	N=73

Eller at de som er aktivister i forhold til den ene gruppering også er det i forhold til den andre. I det første tilfelle skulle vi vente *negativ* korrelasjon mellom kontaktomfanget, i det andre *positiv* korrelasjon.

Tabell 5.15 Korrelasjoner mellom antall kontakter til politisk ledelse og embetsverk

	Ap	Borgerlige	Alle ¹
Våren 1966	.61**	.44**	.32**
	N=68	N=80	N=150
Våren 1969	.64**	.53**	.39**
	N=68	N=80	N=150
Våren 1977	.51**	.62**	.37**
	N=62	N=73	N=155

¹ Også SV og ALP er med i gruppen "Alle" i 1977. Det samme gjelder SF i 1966 og 1969.

** : sign. større enn null på .001 nivå

Siden det er forskjeller mellom regjeringsfløy og opposisjon, har vi regnet ut korrelasjonskoeffisientene mellom *antallet kontakter* de to gruppene har til henholdsvis politisk ledelse og embetsverk hver for seg. (Tabell 5.15). Resultatet er helt klart: Både i regjeringsfløyen og i opposisjonen er *aktivistene i forhold til politisk ledelse også aktivister i forhold til embetsverket*. Videre er også korrelasjonen på alle tre tidspunkter *svakt sterkere* for opposisjonen enn for regjeringsrepresentantene. Det skyldes nok at kontakten med den politiske ledelse er mer individavhengig for opposisjon, og mindre organisert enn for regjeringsfløyen med gruppemøter der statsråder og statssekretærer tar del (jfr. tabell 5.9 og tabell 5.11).

5.4 Sammenfatning

Hovedresultatene fra undersøkelsen i dette kapitlet er sammenfattet i figur 5.4.

Figur 5.4 Sammenfatning av funn

	Regjeringsfløy	Opposisjon
<i>Kontakt med politisk ledelse og embetsverk</i>	Høy Middels	Lav Middels (+)
<i>Endring i kontakt ved regjeringsskifte</i> - med politisk ledelse - med embetsverk	Rask økning Svak økning	Rask reduksjon Svak reduksjon
<i>Endring i kontakt gjennom stortingsperioden</i> - med politisk ledelse - med embetsverk	Stor og økende Øker noe	Liten og økende Øker mer
<i>Samsvar i kontaktbredde med politisk ledelse og embetsverk</i>	Høy	Noe høyere

Regjeringsfløyens kontakt med den politiske ledelse er høy, mens den for opposisjonens vedkommende er nokså lav. Det "parlamentariske system" slår igjennom i kontaktmønstret. Men samtidig har opposisjonen kontakt med forvaltningen, og dens kontakt med embetsverket er noe større og øker noe mer gjennom stortingsperioden enn regjeringsfløyens embetskontakter. Ved regjeringsskifter skjer en speilvending av kontaktmønstret. De representanter som er aktive i forhold til den politiske ledelse, tenderer også til å ha brede kontakter til embetsverket.

Men samtidig viser tallene at den lovgivende og den utøvende makt er tett koplet på alle nivåer. Praktisk talt ingen representanter er uten kontakt, og kontaktene er flere og bredere jo høyere opp i sentralforvaltningen man kommer. Og de representantene som starter

en stortingsperiode med færrest kontakter, øker bredden i kontaktene relativt mest: representantene blir mer lik hverandre i løpet av de fire årene stortingsperioden varer.

Dette har spesiell relevans i forbindelse med Stein Rokkans teori om de to kanaler for innvirkning i det norske system: valgkanalen og organisasjonskanalen. For det som er dokumentert foran, viser at opposisjonen *ikke* er isolert fra den utøvende makt *innen* valgkanalen. Tvert imot: Også opposisjonen har sine uformelle veier den går, hyppig, og - må vi tro - med effekt, siden kontaktene ikke bare fortsetter, men også utvides i løpet av stortingsperioden. Det parlamentariske system fungerer ikke slik at opposisjonen kjemper mot Regjeringen og dens våpendragere i Stortinget. De uformelle kontaktene viser at makten integreres, ikke bare på tvers av statsmaktene, men også på tvers av skillet mellom regjeringsfløy og opposisjon.

6 Stortingskomitéer og kontaktveier

6.1 Innledning

Forrige kapittel viste at stortingsrepresentantene hadde relativt omfattende kontakt med politisk ledelse og embetsverk i departementene: I 1977 var bare 3 av 155 representanter uten månedlig eller hyppigere hopehav med statsråd og/eller statssekretær/politisk sekretær, og bare 6% var uten regelmessig kontakt med minst ett fagdepartement. Det var imidlertid betydelige forskjeller mellom opposisjon og regjeringspartier i de regulære forbindelsene med den politiske ledelse, mens forskjellen var mindre når det gjaldt kontakt med embetsverket i departementene.

I tidligere kapitler diskuterte vi to hovedprinsipper for organiseringen av forholdet mellom den lovgivende og den utøvende statsmakt: maktfordelingsprinsippet og parlamentarismen. Etter å ha sett på det faktiske hopehavet mellom Storting og forvaltning, må oppfatningen av hvordan de virker i praksis modifiseres:

* Etter *maktfordelingsprinsippet* ville vi vente at den uformelle kontakten var liten. Det er den ikke: Maktfordelingsprinsippet har ikke etter 1820-årene hindret stortingsrepresentantene i å søke til departementenes politiske ledelse eller til deres embetsmenn for å hente informasjon eller øve innvirkning. Den utøvende makts medlemmer har også holdt kontakt med stortingsrepresentantene, blant annet for å sikre at forslag og meldinger blir vedtatt uten for store endringer.

* Etter *parlamentarismeprinsippet* ville vi vente liten kontakt mellom regjeringen og opposisjonsrepresentantene. Det er den ikke. Riktignok dominerer regjeringspartiet representantenes kontakt med departementenes politiske ledelse: Ikke bare er den større, men den speilvendes ved et regjeringsskifte. Men opposisjonspolitikere er ingenlunde uten jevnlig kontakt med departementenes politiske ledelse. I de tre største opposisjonspartiene i 1977 (Høyre, Sp og KrF), var bare 1 av 70 representanter uten

regelmessig kontakt med iallfall én person i den politiske ledelse. Selv om kontakten med departementene reduseres når et parti forlater regjeringssposisjon, er kontaktene og konsultasjonene mellom opposisjon på den ene side og regjeringens ledelse og embetsverk på den annen både omfattende, gjensidig og regelmessig.

Den regelmessige kontakten vitner om et system, som verken er maktbalansert i den forstand at statsmaktene behandler sakene hver for seg og sekvensielt, eller parlamentarisk politisert i den forstand at den samme partigruppering egenmektig setter sin vilje igjennom i parlament og regjering. Tvert imot tyder kontaktmønstret på at vi har et uformelt *integrert maktsystem*, ikke bare mellom den utøvende og lovgivende makt, men også mellom regjeringen og dens opposisjon i parlamentet.

Spørsmålet er derfor: Hva er det som fremmer slike kontakter på tvers av konstitusjonelle prinsipper? Fire mulige forklaringer er:

1. *Sosial harmonisering*: Spenningene i samfunnet er blitt mindre, ikke bare mellom klasser, men også på tvers av territoriale og andre kløfter. Landet er samlet til ett rike. Særlig har denne utviklingen skutt fart etter den annen verdenskrig, som munnet ut i fellesprogrammet fra 1945. Og jo mer avdempete konflikter i samfunnet, desto mer idyll innen og mellom samfunnets maktorganer¹.

2. *Politisk harmonisering*: Den generelle sosiale harmonisering i samfunnet kan også ha en spesiell variant innen Stortinget: Jo lengre representantene er sammen, desto tettere spinnest båndene mellom dem og til regjeringen. Som det heter i en klassisk sats: "Det er mer til felles mellom to parlamentarikere når en av dem er sosialist, enn mellom to sosialister når en av dem er parlamentariker." En videre konsekvens av denne hypotesen, er at jo lengre ansiennitet representantene har, desto mer kontakt skulle de utvikle både med forvaltningen og med hverandre: Ringreveene kjenner ringen.

¹ Rommetvedt (1987) mener konfliktene i samfunnet har økt, og med dem dissensene i Stortinget.

3. *Maktvilje*: Representanter velges til nasjonalforsamlingen ikke først og fremst for å tolke statsforfatningen, men for å erobre statsmakten. Vinnes den ikke i valg, søkes den i forhandlinger. Er man formelt utelukket fra kabinettet, utøves innvirkning uformelt i korridorene. Riktignok legger noen seg på en demonstrasjonspolitikk i håp om større styrke ved neste valg. Men de fleste har interesser som bare kan ivaretas om de realiseres i de løpende beslutninger, og da er noe bedre enn intet. Holder denne forklaringen, skulle vi også vente at kontakten øker i løpet av en stortingsperiode: å trække opp innflytelsesveier tar tid.

4. *Spesialisering*: De som får ansvar for det saksområde de er mest opptatt av, øker sin aktivitet; de som "feilplasseres" passiviseres. Innsatsen vil være proporsjonal med forventet utbytte, og jo bedre ens arbeidsfelt dekker ens interesser, desto mer er det å hente ved jobbing.

Felles for disse forklaringene er at de tar utgangspunkt i trekk ved representantene selv: enten ved at de blir mer like, eller ved at de får oppgaver som bedre samstemmer med deres interesser.

En mer sosiologisk tilnærming ville forutsette at slike personlige interesser og holdninger ikke veier tyngst: Tvert imot, organisasjonsstruktur og ikke personlighetsstruktur vil være mest utslagsgivende. Da blir hovedspørsmålet: Hvilke strukturelle trekk ved Stortinget er det som støper dem i samme form? Svaret kan søkes i en klassisk organisasjonssosiologisk tese: *differensiering fører til integrering*.

For både Storting og forvaltning er oppdelt, i henholdsvis komitéer og departementer, og komitéenes arbeid må samordnes med sine respektive departementers. Det er tidligere pekt på at stortingskomitéene, fagdepartementene og interesseorganisasjonene innen samme saksfelt ofte opptrer samlet, slik at utenforstående vil ha vanskelig med å slippe til: de spesialiserte representantene fra ulike organer kan ha mer felles med hverandre enn med "utenforstående" fra andre institusjoner (Egeberg, Olsen og Sætren, 1978; Egeberg, 1981). Selv om denne "segmenteringen" ikke behøver være like markert på alle områder (Hernes, 1984; Nergaard, 1988), er det rimelig å forvente

at fagkomitéer med motsvarende fagdepartementer bidrar til å fremme kontakt på tvers av statsmaktene.

Følgelig vil vi vente de tetteste kontakter og konsultasjoner på *eget komitéområde*. Representantene har et spesielt ansvar for komitéens fagfelt overfor partigruppen. Her har de muligheten til å gjøre seg særlig gjeldende, både innen parlamentet, i forhold til egen og andre partigrupper, og i forhold til forvaltningen, regjeringen og embetsverket. Med andre ord: Hvis denne forklaringen holder, *skulle stortingskomitéene være de viktigste broer til forvaltningen, og dermed de sentrale organer for maktintegrering*.

Forventningene om kontakt etter de tre hovedprinsipper maktbalanse, parlamentarisme og maktintegrering, kan rubriseres som i figur 6.1.

Figur 6.1 Kontakthomfang mellom nasjonalforsamling etter prinsippene om maktfordeling, parlamentarisme og maktintegrering via komitéene.

MAKTFORDELING	JA	NEI
	<i>Liten kontakt</i>	<i>Stor kontakt</i>
PARLAMENTARISME	I POSISJON	I OPPOSISJON
	<i>Stor kontakt</i>	<i>Liten kontakt</i>
MAKTINTEGRERING	KOMITE	IKKE KOMITE
	<i>Stor kontakt</i>	<i>Liten kontakt</i>

6.2 Komitéspesialisering og maktintegrering

Spesialiseringen av stortingsarbeidet i komitéer som motstykket til inndelingen av forvaltningen i departementer, kan fremme integrering mellom statsmaktene gjennom tre viktige mekanismer:

1. Utviklingen av *fagkunnskap* som skjer innen en komité tilfører dens medlemmer en kyndighet som stadig mer vil likestille dem med departementets eksperter. Selv om den utøvende makt står for initiativ og iverksetting og består av et spesialisert embetsverk med stor kompetanse, kan representantene innen sine komitéer opparbeide sakkunnskap på høyde med statsråder og embetsverk. Komitékunnskap gir makt.

2. Statsrådenes *førstekontakter* i saksbehandlingen etter oversendelsen av en sak til Stortinget, går gjerne til komitéens leder og medlemmer, og særlig til saksordførerne. Dette forsterker broen mellom komitéen og forvaltningen.

3. Gjennom komitémedlemskap som strekker seg over tid, blir også representantene etter hvert *personlig kjent* med ansatte i embetsverket, som ikke sjelden møter i komitéen sammen med den politiske ledelse. Representantene treffer også ofte embetsfolk på eksterne møter, og i seminarer arrangert av ulike berørte parter og organisasjoner. Selv om de kommer fra ulike statsmakter, kommer de fra samme laug.

Komitéene vil også virke integrerende på tvers av regjeringsfløy og opposisjonspartier gjennom tre andre mekanismer:

4. Ved organiseringen av stortingsarbeidet i komitéer, skapes både en *ansvarsdeling* og en *kompetanseforskjell* mellom representantene *innen* partigruppene. Et partis representanter i en komité er ikke bare dets talsmenn og ambassadører med relativt vide forhandlingsfullmakter - de er også partiets spesialister og autori-

teter på feltet.² De "utenforstående" finner at de har vansker med å bevare oversikten over sakene på andre komitéområder. De tar derfor stort sett sine signaler fra partiets komitétsmenn om hvordan de skal forholde seg ved avstemninger på dens saksfelt.

5. I komitéene reduseres den formelle forskjellen mellom opposisjon og regjeringsfløy.³ Opposisjonens representanter får verv i komitéen i forhold til sitt mandattall, altså som ledere, nestledere og sekretærer. Og alle representanter, også opposisjonens, blir *saksordførere* for bestemte budsjettkapitler og de saker som berører disse.

6. Ved organiseringen av stortingsarbeidet i komitéer, oppstår et *fellesskap på tvers av partigruppene* - den formelle organisering slår over i uformelle relasjoner. Komitéens medlemmer deler ikke bare kunnskaper og fører fortrolige forhandlinger og drøftelser. De blir også nært kjent gjennom det langvarige fellesskapet, som også sementeres ytterligere på ekskursjoner og reiser der de kommer tett inn på hverandre. Komitémedlemmer kan dessuten "ha problemer" med sine respektive partier og finne trøst hos komitéfeller med tilsvarende floker.

Noen har til og med gått så langt som til å hevde at sterke komitéer kan svekke både den lovgivende makts samordning og overordnede prioritering, selv om disse ved detaljinngrep kan kontrollere og også blokkere den utøvende makt (Huntington, 1973; Polsby, 1975). I en analyse av de danske folketingskomitéene peker Holger Hansen på at

² I en analyse av det danske Folketinget viser Erik Damgaard (1977) at det skjer en spesialisering både når det gjelder rekrutteringen til komitéene (det er en sammenheng mellom de folkevalgtes yrkesmessige bakgrunn og deres komitétilknytning), og når det gjelder aktivitet i folketingssalen (det er i hovedsak komitémedlemmer som deltar i debatter og stiller spørsmål til ministeren). Analyser av Stortinget viser at det er et spesialisert rekrutteringsmønster innen enkelte saksfelt, men at dette ikke er like markert for alle komitéer (Hernes, 1984; Nergaard, 1988). Også i Norge har komitéplassering sterk effekt på debatt deltakelse (se f.eks. Espenes, 1983).

³ I kapittel 4 refererte vi Kåre Strøms tese om at de hyppige mindretallsregjeringer (undersized cabinets) i Skandinavia bl.a. skyldes at *komitésystemet gir opposisjonen betydelige muligheter for innflytelse* (Strom, 1986). Når Strøm i et annet arbeide konstruerer en indeks over opposisjonens potensielle innflytelse skjer dette på basis av hvordan parlamentskomitéene er organisert (Strom, 1984:214). Og Stortinget er den nasjonalforsamling som skårer høyest på denne indeksen, mens opposisjonen i Storbritannia og i Irland kommer dårligst ut.

det nære forholdet mellom "udvalg" og minister ikke bare øker den lovgivende makts kontroll med den utøvende. Kontakten mellom statsråd og komité kan også svekke ministeransvaret, f.eks. ved at folketingsutvalg som får innflytelse på forvaltningsavgjørelser i etterhånd vil være forsiktig med åpen kritikk (Hansen, 1985:228-235).

Og når juristen og den tidligere stortingsrepresentanten Bjørn Stordrange skriver om Stortingets maktmuligheter, bekymrer han seg samtidig over parlamentets mangel på innflytelse og faren for komitéregjereri. Han mener Stortingets makt dels er flyttet fra salen til komitéværelsene. Komitéen og statsråden samrår seg og nasjonalforsamlingen som sådan spilles ut over sidelinjen. Stordrange går inn for bruk av åpne høringer basert på frivillighet og hevder at:

Sålenge denne åpne kanalen ikke brukes, har jeg påvist at komitéene bruker en *lukket* kanal - til "sitt" departement - for å skaffe informasjoner og til å utøve styringsfunksjoner. Dette er et uheldig utslag av det jeg kaller styrefunksjonen og som i Stortinget kalles "komitéregjereri". Dette fører etter min mening til en sammenblanding av maktfunksjoner som på sikt *svekker* Stortingets rolle og de samordningsfunksjoner som Stortinget bør ivareta. (Stordrange, 1988:22)

Stordrange fører dette "komitéregjereriet" tilbake til en gjensidig interesse i både departement og komité for å bevare symbiosen mellom dem. Statsråden får "ryggdekning": konsultasjoner med komitéen binder "spesialistene" der - altså nettopp de av Stortingets representanter som har mulighet for dypere engasjement i saken og dermed for å være en motvekt mot den utøvende makt (Stordrange, 1988:178). For komitéene er gevinsten mulighetene til påvirkning. Stordrange mener denne fristelsen er særlig stor for opposisjonen, som mangler regjeringsmakt.

Det som her beskrives, er en maktintegrering basert på gjensidig avhengighet og bytte. Statsråden oppnår større kontroll over det som er av interesse for ham (ryggdekning og binding av komitéspesialistene), mens representantene oppnår *større kontroll over det som er av interesse for dem* (påvirkning av sakenes innhold). Dermed dempes

konfliktene i stortingssalen: - fra forvaltningen har sluttbehandlingen der stort sett bare interesse for fagstatsråden og hans embetsmenn (som hører på debatten fra diplomatlosjen), og fra Stortingets side bare for komitéens medlemmer som ofte er de eneste lovgivere tilstede i salen før voteringen. Kort sagt: Motsetningene mildnes ved behandlingen i de lukkede og konsensussskapende komitéværrelsene. De formelle og synbare kontaktveier blir mindre viktige enn uformell kontakt. Og henvendelser fra Regjeringen til Stortinget skjer ikke via brev til presidentskapet, men til komitéen. Statsrådets redegjørelser fra talerstolen er mest formalia, realitetsbehandlingen har skjedd etter samhandlingen i komitémøtene.

Det vi nå ønsker å gjøre, er å undersøke *omfanget* av slike uformelle kontakter mellom fagkomité og fagdepartement. En "maktintegreringshypotese" innebærer at den er omfattende. Det Stordrange kaller *en lukket kanal* for offentligheten, er for representantene *en åpen kanal* til statsråden og embetsverket - og motsatt vei. I analysen av denne uformelle kanalen er vi også interessert i hvordan kontaktmønstret *forandres*, både i løpet av en periode og over tid. Maktintegrering innebærer at kontaktene skulle øke i løpet av stortingsperioden -- og gjerne over tid, i fall det er en dypere trend der komitéene har styrket sin stilling. Vi vil også undersøke *forskjeller* i kontaktmønster mellom regjeringsfløyens medlemmer og opposisjonsrepresentantene. Etter maktintegreringshypotesen venter vi at kanalen for uformelle kontakter er åpen for begge grupperinger. Med andre ord: På komitéens saksfelt skulle det være nære kontakter både til politisk ledelse og embetsverk, uansett partitilknytning.

Vi vil altså se på representantenes kontakt med det departement deres komité i hovedsak behandler saker fra (se vedlegg 1): Landbruksdepartementet for Landbrukskomitéen, Forsvarsdepartementet for Forsvarskomitéen, etc. - for enkelhets skyld kalt "*komitédepartement*". Som forklart i kapittel 5, ble representantene spurt om hvilke av *fem nivåer* de hadde *regelmessig* (månedlig eller hyppigere) kontakt med i alle departementer. De fem nivåene var:

- Politisk ledelse:*
1. Statsråd
 2. Statssekretær/politisk sekretær
- Embetsverk:*
3. Departementsråd/ekspedisjonssjef
 4. Underdirektør/byråsjef
 5. Konsulent/sekretær

Mens vi i forrige kapittel beskrev *bredden* i kontakter - altså *antall departementer* representantene var i kontakt med, er vi nå også opptatt av *dybden* av disse kontaktene med departementet - altså *antallet nivåer* i departementet representanten har kontakt med.

Noe av kontakten med komitédepartementet, kan gjelde andre saker enn dem som er til behandling i komitéen. Og noe av kontakten med andre departementer kan også føres tilbake til komitéarbeidet. Men siden fordelingen av saker mellom komitéene i stor grad følger departementenes arbeidsfelter, er det rimelig å se kontaktomfanget med eget komitédepartement primært som et uttrykk for komitéens arbeidsoppgaver.

Tabell 6.1 Kontaktdybde overfor representantenes komité-departement

	1966	1969	1977
Ikke kontakt	16%	5%	2%
Ett nivå	19%	10%	2%
To nivåer	19%	18%	7%
Tre nivåer	20%	14%	8%
Fire nivåer	18%	17%	9%
Fem nivåer	9%	36%	72%
Total	101%	100%	100%
Gjennomsnittlig kontaktdybde	2.3	3.3	4.4
	N=140	N=141	N=155

Tabell 6.1 viser at med unntak av 1966, er *få representanter uten kontakt med sitt komitédepartement*. I 1966 oppga 35% av representantene ingen kontakt eller kontakt med bare ett nivå. På slutten av

samme periode var denne andelen redusert til 15%, og i 1977 var det bare 4% som ikke hadde regelmessig kontakt med mer enn ett nivå i det departementet som var knyttet til deres komité. Gjennomsnittlig antall kontakter økte også, både i løpet av stortingsperioden (1966-69) og over tid (1969-77). Denne økningen skyldes at en større andel av representantene oppgir dypere kontakter både til politisk ledelse og til embetsverk.

Dette gir et klart empirisk belegg for hypotesen om makt-integrering.

Hvis komitéstrukturen fremmer maktintegrering mellom Storting og utøvende myndighet, venter vi videre at forskjellene mellom representantene er mindre for kontaktene med komitédepartement enn med de øvrige. Også forskjellene mellom opposisjonspartier og regjeringspartier skulle være mindre markert for komitédepartementene.

Med et gjennomsnittlig antall kontakter på 8 i 1966, 13 i 1969 og 15 i 1977, vil representantene i snitt ha flere kontakter til andre departementer enn sitt komitédepartement der de maksimum kan ha kontakt til 5 nivåer.

Det vi altså vil måle, er om *forskjellene* representantene imellom er *mindre* i forhold til eget komitédepartement enn i forhold til andre departementer. Men siden *omfanget* av kontakt er forskjellig i 1966, 1969 og 1977, benytter vi et mål som "tar ut" virkningen av dette. Det gjør den såkalte variasjonskoeffisienten (standardavviket dividert med gjennomsnittet).

Tabell 6.2 viser at på alle tre tidspunkter er *forskjellene representantene imellom minst når det gjelder kontakt med eget komitédepartement*. Videre viser den at *forskjellen mellom representantene minker i løpet av stortingsperioden* (fra 1966 til 1969) både når det gjelder eget komitédepartement og de øvrige departementer. For 1977 er representantene også blitt mer like når det gjelder kontakt med eget komitédepartement (0.29 mot 0.47), mens forskjellene for de øvrige departementer har økt noe (0.80 og 0.91).

Tabell 6.2 Variasjonskoeffisienter (standardavvik dividert med gjennomsnitt) for kontakt med eget komitédepartement og andre departementer¹

	1966	1969	1977
Komitédepartementet	0.67	0.47	0.29
Andre departementer	1.05	0.80	0.91
	N=140	N=141	N=155

¹ I 1966 og 1969 utelates representantene med plass i protokollkomitéen fra begge kontaktmålene.

Disse samletallene kan utfylles ved å se hvordan den enkelte representant endrer antallet kontakter - kontaktdybden - til eget komitédepartement. Tabell 6.3 viser endringene for de representanter (N=129) som beholdt sin komitéplassering gjennom hele perioden 1966-69 og som *ikke* satt i protokollkomitéen (som var uten komitédepartement).

Tabell 6.3 Endring i den enkelte representants kontaktdybde med eget komitédepartement fra 1966 til 1969

Reduserer	14%
Uforandret	28%
Øker	58%
Total	100%
	N=129

Resultatet er klart: bare en mindre andel reduserte antallet kontakter fra 1966 til 1969 - flertallet økte kontaktdybden. De uformelle, men strukturerte, kanalene for kontakt mellom stortingskomitéene og deres komitédepartementer utvides altså i løpet av stortingsperioden.

6.3 Regjeringsparti og opposisjonsparti

Forrige kapittel viste at et regjeringsskifte speilvender kontakten med politisk ledelse: Regjeringsfløyens kontakter er tette, mens opposisjonsens er relativt tynnere; skifter regjeringen, voltes også kontaktene.

Men hvis tesen om maktintegrering gjennom komitéene holder, skulle vi *vente en mindre markert speilvendning av kontakter til den politiske ledelse i eget komitédepartementet enn til de øvrige departementene.*

Etter parlamentarisk statsskikk er forskjellen mellom regjeringsfløy og opposisjon det avgjørende skille. Komitéene bygger bro over det, både ved at lederverv og saksordførerverv fordeles på alle partier, ved den kompetanse som bygges opp og ved det uformelle fellesskap de etablerer. Når Stordrange bekymrer seg over "komitéregjereri", er det fordi *komitéene* opptrer som selvstendige enheter, med særlige fristelser for opposisjonen til å søke og få del i makten over sakenes utfall. Av disse grunner venter vi at også opposisjonen har faste kontakter til sitt komitédepartements politiske ledelse.

Tabell 6.4 Andel av regjerings- og opposisjonsfløy med månedlige kontakter til politisk ledelse og embetsverk i eget komitédepartement.

	1966		1969		Ap	1977	
	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.		Borger- lige	SV/ ALP
Politisk ledelse	81%	49%	89%	77%	100%	96%	91%
Embetsnivå	67%	69%	75%	94%	89%	93%	78%
	N=75	N=65	N=75	N=65	N=62	N=75	N=23

Tabell 6.4 viser at ved begynnelsen av en stortingsperiode (1966) har regjeringsfløyens medlemmer nærmere kontakt med den politiske ledelse i departementene enn opposisjonen. *I løpet av perioden utjevnes forskjellene. I 1977 har omtrent alle representanter, både i*

opposisjon og regjeringsfløy kontakt med politisk ledelse i sitt komité-departement.

Tallene gir altså et klart belegg for at komitéene fungerer som en kanal for kontakt, ikke minst mellom opposisjonens fremste talsmenn på et saksfelt og deres "opposite numbers" i regjeringen.

Med andre ord: *Spesialiseringen av det politiske arbeidet i komitéene virker integrerende på maktutøvelsen, både i den forstand at de knytter statsmaktene tettere sammen, og i den forstand at de gir opposisjonen en arena for makt og innvirkning.*

Nå vet vi altså lite om innholdet i de uformelle kontaktene. Dels vil formålet være å hente informasjon, dels å sondere standpunkter, dels å påvirke holdninger, dels å utvirke bestemte løsninger. I mange tilfeller vil også det at en representant forhører seg om hvordan en sak står, få en statsråd til å snu den i en litt annen retning. Ved det som er kalt "the law of anticipatory reactions" vil man foregripe andres reaksjoner og dermed tilpasse seg dem. Med andre ord - selv det som i utgangspunktet fremtrer som ren informasjonsinnhenting, kan raskt få preg av premisslevering. Den som spør, har gjerne det svar han helst vil høre.

I forbindelse med en analyse av komitéenes stilling i det danske Folketing, skriver Niels Chr. Sidenius:

Utroligt mange, om end ikke alle spørgsmål [stilt av komitéen til statsråden] har til formål at tilvejebringe information, og meget ofte er det videre formål hermed at etablere et bedre grundlag for at kunne påvirke ministeren enten direkte eller mere indirekte via den offentlige debat. En række spørgsmål - men det synes klart færre - har til formål at kontrollere ministeren; der synes således kun at blive stillet ret få spørgsmål, der anfægter eller søger at binde ministrens embedsudøvelse. (Sidenius, 1987:12)

Slik er det utvilsomt også i Norge, ikke bare i den måten spørsmål og interpellasjoner fungerer på, men også når det gjelder de uformelle henvendelser. Det som må legges til, er det vi tidligere har anført: Den politiske ledelse i et departement sitter ikke i elfenbenstårn og

venter på beilere - den har et program for å forme sin del av verden og søker derfor ut for selv å komme ajour, for å overbevise, for å påvirke og for å presse. Opposisjonen er ikke nedgravd bak faste skanser, men tvert imot en bevegelig styrke som Regjeringen rett som det er kan vinne over, eller som selv kan gjøre fremstøt for å vinne Regjeringen for "rett syn".

At komitéene gir grunnlag for samarbeid mellom regjeringsfløy og opposisjon som er nært og tett, får vi en ytterligere bekreftelse på i de svar som ble gitt på et spørsmål stilt i 1966. Da ble representantene spurt om hvor ofte "svarene ikke var fyldestgjørende fordi statsrådene svarte unnvikende i salen". Det ble også spurt om "statsrådene svarer unnvikende når de møter i komitéen". Tabell 6.5 gir svarfordelingen.

Tabell 6.5 Andel som har opplevd unnvikende svar fra statsråden i henholdsvis komité og stortingssal. N=150. (1966)

	Svært ofte	Rel. ofte	Mer sjelden	Aldri	Ikke svar	Total
I komitéen	1%	3%	65%	29%	1%	99%
I salen	11%	38%	50%	---	1%	100%

Etter dette svarer statsrådene sjelden unnvikende i komitéen, mens det skjer atskillig hyppigere i salen. Bare 4-5% sier at unnvikende svar forekommer ofte i komitéen, mens 50% sier at dette forekommer ofte i salen. De lukkede forhandlingene i komitéene gir politisk åpenhet begge veier, mens de åpne forhandlingene i salen lukker til informasjonsutvekslingen. I synet på denne fortroligheten, er det ingen forskjell mellom regjeringspartier og opposisjon.

Dette betyr ikke nødvendigvis at komitéene opptrer som enheter på tvers av partigrenser, eller at opposisjonen har stor innflytelse. Men den basis komitémedlemskapet gir, skaffer representantene ikke bare tilgang til mer fullstendig og i mange tilfeller fortrolig informasjon. Og der får opposisjonens talsmenn sitt komitédepartements poli-

tiske ledelse og embetsverk tillitsfullt i tale, og de kan gjøre sin innflytelse gjeldende når regjeringen er på andre hender.

Hvis komitéarbeidet fremmer maktintegrering, skulle dette også slå ut i representantenes uformelle kontakter ikke bare til forvaltningen, men også *seg imellom*. Mer spesielt skulle dette gjelde kontaktene på tvers av partigrensene. I 1966 og 1969 ble representantene bedt om å oppgi hvilke representanter utenfor eget parti de oftest tok kontakt med om politiske saker. Tabell 6.6 viser hvordan valgene av dem fordelte seg både etter komité og distrikt.

Tabell 6.6 Sosiometriske valg av representanter fra andre utenom eget parti som respondentene hyppigst rådfører seg med i politiske saker¹.

	1966	1969		1966	1969
Medlem av egen komité	47%	63%	Medlem fra samme distrikt	32%	27%
Ikke medlem	53%	37%	Utenfor distriktet	68%	73%
Total	100% N=389	100% N=437	Total	100% N=389	100% N=437

¹ Kilde: Hernes, 1971:597 f.

Dersom valgene fordelte seg tilfeldig over de 13 komitéene, skulle omtrent 1/13 av valgene av samarbeidspartnere i andre partier gå til komitékolleger, eller ca. 7%. Men vi ser at allerede i 1966 gikk nær halvparten (47%) av valgene over partigrensene til medlemmer av egen komité. Og i løpet av stortingsperioden økte andelen som valgte komitékolleger til nær 2/3 (63%). Andelen som velger samarbeidspartnere fra andre partier innen eget distrikt går i samme periode litt ned (fra 32% til 27%).

Konklusjonen er med andre ord helt entydig: *Komitéarbeidet befordrer integrering ikke bare mellom den lovgivende og utøvende makt,*

men reduserer forskjellene mellom regjeringsfløy og opposisjon og fremmer samarbeid på tvers av partigrensene.

Det kan imidlertid være forskjeller i kontaktens hyppighet og innhold, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

6.3.1 Forskjeller og likheter i saksbehandling

Komitéene bygger broer til sine *komitédepartementer*, både til deres politiske ledelse og embetsverk. Kontakter mellom *representantene* fra hovedfløyene demper de parlamentariske konflikter og åpner for innvirkning på tvers av hovedskillene.

Hvis denne tesen er riktig, skulle den også manifestere seg i de konkrete erfaringer representantene har med forsøk på å påvirke utfallet av saker de er interessert i.

Perioden fram til 1965 er beskrevet som blandingen av Gerhardssens "ettpartistat" koplet til den Hønsvaldske parlamentarisme. Ja, Jens Arup Seip gikk så langt som til å si at

Stortinget er forsvunnet som politisk makt. Det er relegert til registreringsapparat, omtrent som det franske parlament under Ludvig XIV, hvor partiføreren som i sin tid solkongen, om nødvendig holder *lit de justice*.

Stortinget har vært i politisk eksil mellom Elverum og Kings Bay (Seip, 1963:22)

I forhold til regjeringen har Stortinget som institusjon trolig vunnet tilbake noe av sin innvirkning under mindretallsregjeringene fra de siste 10-15 år, der regjeringene har vært nødt til å forhandle fram kompromisser for å vinne støtte. Representantene er nok også blitt mer individuelt selvhevdende i forhold til den utøvende makt, bl.a. som følge av et høyere utdanningsnivå.

Fra slutten av Gerhardsen-perioden - årene før 1965 - har vi et sett opplysninger som enten kan bestyrke eller svekke tesen om komitéenes integrerende rolle.

For det første ble de gjenvälgte representantene i 1966 bedt om å oppgi *den viktigste saken de hadde vært saks- eller fraksjonsordfører*

for i forrige stortingsperiode. Det var 86 representanter som besvarte dette spørsmålet. De gjenvalgte representantene ble også spurt om de i den foregående periode hadde vært *mer enn vanlig engasjert* i en sak *utenfor* egen komité's saksfelt. For begge typer saker ble representantene spurt om de hadde bidratt til *endringer* i disse sakene *under* stortingsbehandlingen, og om de hadde forsøkt og lyktes i å påvirke *utformingen* av forslaget *før* det kom til Stortinget. De som svarte positivt på dette, ble spurt om *hvem* de kontaktet for å påvirke saken.

Tre av fire representanter hevdet at de i større eller mindre grad hadde bidratt til endringer i den viktigste saken de var saks- eller fraksjonsordfører for. 60% sa de bidro til endringer i løpet av stortingsbehandlingen, og et flertall av disse (35 av 52) sa at endringen var av større art. En tredjedel av dem mener de påvirket saken *forut* for stortingsbehandlingen.

Færre hevder å ha bidratt til endringer i den saken de særlig engasjerte seg i utenom egen komité. Her var det halvparten (49%) som mente enten å ha påvirket *utformingen* før Stortinget fikk forslaget, eller bidro til å endre det under stortingsbehandlingen.

Uansett er det altså en betydelig andel av representantene som sier at de har påvirket viktige beslutningers innhold ikke bare innen, men også utenfor egen komité.

Hvis parlamentarismen fungerer strengt, skulle man vente en klar *forskjell* mellom regjeringspartiets og opposisjonens representanter i den innflytelse de øver. Og motsatt: *Hvis* tesen om maktintegrering holder, skulle man vente at *også* opposisjonens representanter i praksis har muligheter for å gi sitt besyv med.

Tabell 6.7 viser at det *ikke* var *vesentlige forskjeller* mellom *andelen* av regjeringspartiets og opposisjonens representanter som *oppgå* å ha påvirket en sak. Det var heller ingen ulikheter mellom andelene som *oppgå* å ha påvirket den saken de var særlig engasjert i utenom komitéens avvarsområde. Overraskende nok er det ingen *vesentlige forskjeller* mellom partiene når det gjelder *hvilket tidspunkt* i *beslutningsprosessen* de *oppgir* å ha påvirket en sak. Det er *ikke* slik at opposisjonen påvirket dem under stortingsbehandlingen, mens regje-

ringspartiet gjorde det før sakene kom til Stortinget. Maktintegrasjons-hypotesen får altså betydelig støtte.

Tabell 6.7 Andel som oppgir å ha påvirket en konkret sak på ulike stadier av saksgangen. (1966)

Stadium i saksgangen		Ap	Borgerlig
Viktigste ordfører- sak	<i>Før stortingsbehandlingen</i>	35%	28%
	<i>Under stortingsbehandlingen</i>	59%	62%
	<i>Andel med innflytelse ialt</i>	76%	72%
		N=46	N=39
Sak av særlig interesse	<i>Før stortingsbehandlingen</i>	20%	32%
	<i>Under stortingsbehandlingen</i>	27%	29%
	<i>Andel med innflytelse ialt</i>	44%	49%
		N=41	N=41

Men er *fremgangsmåten* ved påvirkning den samme? Gjelder det for alle å komme i inngrep med statsråden, eller er dette forbeholdt regjeringspartiet? Tabell 6.8 gir svar. På grunn av få antall enheter oppgis ikke prosenttall. Det er mer vanlig for regjeringspartiet å kontakte statsråden enn det er for opposisjonen. Denne forskjellen er klar uansett sakstype og stadium i saksgangen. Forskjellene er langt mindre når det gjelder kontakt med *embetsverket* i departementene, noe som er i tråd med funnene i kapittel 5.

Med andre ord: Mens maktintegrering finner sted i den forstand at både regjeringsfløy og opposisjon gjør seg gjeldende i konkrete saker i noenlunde likt monn, slår det parlamentariske prinsipp ut i arbeidsmåte: Opposisjonen er ingenlunde utelukket fra kontakter med statsrådene, men for regjeringsfløyens representanter er slike kontakter typisk.

Tabell 6.8 Antall i gruppen som oppgir innflytelse som kontaktet henholdsvis statsråd og embetsmenn eller minst en av disse gruppene i det aktuelle departement i påvirkningsprosessen. (1966)

Type sak:	I: Viktigste ordførersak				II: Sak av særlig interesse			
Trinn i saksprosessen:	Før stortingsbeh.		Under stortingsbeh.		Før stortingsbeh.		Under stortingsbeh.	
Parti:	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.
Institusjon som er kontaktet:								
Statsråd	12	3	23	7	8	4	5	2
Dept.ansatte	9	5	18	10	1	5	3	2
- Utøvende makt ialt	14	5	25	12	8	6	7	3
	N=16	N=11	N=26	N=24	N=8	N=13	N=11	N=12

Hva med påvirkningsveiene *innen* Stortinget? Her kommer komitéenes sentrale rolle tydelig fram (tabell 6.9). Er man selv saksordfører, er egen komité det viktigste; utenfor er kontakter til vedkommende komité det vesentlige. (At komitéfraksjonen spiller en større rolle for Arbeiderpartiet, skyldes nok at flere av de borgerlige fraksjonene var så små - mange bare bestående av én representant).

Dette resultatet er ellers i samsvar med svarene på et mer generelt spørsmål: "Hvis en representant skal gjøre seg gjeldende i en sak utenfor sin egen fagkomité som han er interessert i, hvordan vil han da vanligvis gå fram?" Det var stor enighet om at man først ville kontakte vedkommende komité og deretter partigruppen. Statsråder/ departementsansatte ble omtrent ikke anført. - Ellers bør det nevnes at opposisjonen hyppigere nevner *debatten* som påvirkningsarena - og da trolig som arena for opinionspåvirkning.

Tabell 6.9 Påvirkningsveier internt på Stortinget. Antall i gruppen som oppgir innflytelse som kontaktet ulike organer internt på Stortinget. (1966)

Type sak:	I: Viktigste ordførersak				II: Sak av særlig interesse			
Trinn i saks-prosessen:	Før stor-tingsbeh.		Under stor-tingsbeh.		Før stor-tingsbeh.		Under stor-tingsbeh.	
Parti:	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.	Regj.	Opp.
Hvem er kontaktet:								
<i>Komitéfraksjon¹</i>	7	3	22	8	3	0	7	4
<i>Komitéen¹</i>	3	5	12	21	1	3	1	4
<i>- Komitémedl. ialt</i>	7	8	25	24	4	3	8	7
<i>Egen partigruppe</i>	3	1	14	8	5	4	6	4
<i>Andre parti</i>	0	1	3	6	1	3	1	7
<i>- Andre repr. ialt</i>	3	1	15	9	6	6	7	8
<i>Debatten</i>	3	7	0	1	2	8	2	8
	N=16	N=11	N=26	N=24	N=8	N=13	N=11	N=12

¹ Egen komité for ordførersaker og vedkommende komité for saker utenom komitéen.

Sammenfatningsvis har altså både regjeringsrepresentanter og opposisjon rom for å øve innvirkning, men velger noe ulike veier. Regjeringstroppene går til sine generaler, opposisjonstroppene går til hverandre - og til regjeringsrepresentantene i komitéen. En grunn til dette er nok at det her løper en indirekte påvirkningsvei: Via komitéen kan opposisjonen få departementene og deres politiske ledelse i tale. Dette underbygges av at en ganske stor andel av opposisjonsrepresentantene som sier de har påvirket sin ordførersak *forut* for stortingsbehandlingen, oppgir at de kontaktet andre komitémedlemmer i den forbindelse (tabell 6.9).

Informasjon er den viktigste råvare for beslutningene. Representantene ble derfor også spurt om hvor de fikk sin informasjon om saken fra. For et flertall var regjeringens fremlegg (melding/proposi-

sjon) hovedkilden til informasjon. Men et like klart flertall oppga at det var nødvendig med tilleggsinformasjon. Bare et mindretall (12% for ordførersaken (og noe mer for den de hadde vært særlig engasjert i utenfor egen komité) fant den fremlagte proposisjon/melding tilstrekkelig. Tabell 6.10 viser hvor informasjonen kom fra og hvem som tok initiativet til tilleggsinformasjon. Her er alle de gjenvälgte representantene med, også de som ikke lykkes i sine påvirkningsforsøk.

Tabell 6.10 Andel som oppgir ulike kilder som viktige for tilleggsinformasjon. (1966)

Type sak:	Viktigste ordførersak			Annen sak av interesse		
Parti:	Regj.	Opp.	Total	Regj.	Opp.	Totalt
Fikk informasjon fra:						
<i>Fikk fra administrasjonen</i>	25%	28%	26%	29%	14%	22%
<i>Ba om fra administrasjonen</i>	67%	56%	63%	41%	24%	32%
<i>- Administrasjonen ialt</i>	70%	61%	65%	53%	30%	41%
<i>Hentet selv utenfra</i>	64%	58%	62%	68%	84%	77%
<i>Fikk tilsendt utenfra</i>	52%	53%	53%	47%	49%	47%
<i>- Utenfra ialt</i>	80%	75%	78%	82%	92%	88%
	N=44	N=36	N=81	N=34	N=37	N=73

Både forvaltningen og andre kilder ble ansett som viktige - kilder utenfor forvaltningen var særlig viktig for saker utenfor egen komité, og mest for opposisjonen. Stortinget fremtrer som den aktive part - tilleggsinformasjonen *hentes*, og informasjonen utenfra fremtrer som viktig. Andre undersøkelser tyder på at media spiller en økende rolle som premissgiver for de initiativ som tas i Stortinget (Sivertsen, 1986;

Eide og Hernes, 1987). Ellers er forskjellene mellom regjeringsparti og opposisjon ikke særlig stor.

Nok en prøve vi kan foreta når det gjelder gjennomslaget for det parlamentariske prinsipp i den løpende saksbehandling, gjelder budsjettbehandlingen. I den grad dette fører til forskjeller mellom regjeringsfløy og opposisjon, skulle vi vente at opposisjonen i stor grad nøyer seg med å markere avstand og i mange høve fremme demonstrasjonsforslag. I så fall vil opposisjonen i hovedsak holde seg til Stortinget og dets organer, mens regjeringsfløyen stadig må rådføre seg med regjeringen og forvaltningen for å sikre seg mot overraskelser eller overskridelser av budsjetttrammene.

Tabell 6.11 gir resultatene. Den angir hvor ofte de ulike grupperinger har daglig eller ukentlig kontakt til departementer eller berørte institusjoner under budsjettbehandlingen for tre typer saker: egne budsjettkapitler, komitéens kapitler og kapitler som hører inn under andre komitéer.

Forskjellene mellom regjeringsfløyen og den egentlige opposisjon er liten - den første har bare litt nærmere kontakt til forvaltningen. Den gruppen som skiller seg ut med lite kontakt, er representantene fra fløypartiene SV og ALP, samt de tre fra Venstre og DLF.

Med andre ord: Selv om flere opposisjonspartier gjerne presenterer alternative budsjetter i høstsesjonen, later det også til at de langt på vei benytter de samme fremgangsmåter som regjeringsfløyen i håndteringen av sine egne poster, komitéens saker eller andre saker som de er opptatt av. Dermed fungerer også budsjettbehandlingen ikke bare som en anledning til å markere en alternativ politikk, men også til å påvirke rutinebeslutningenes substansielle innhold. Og da er prosedyrene like, når man ser bort fra små fløypartier som har større behov

Tabell 6.11 Andel med daglig eller ukentlig kontakt på ulike områder¹. (1977)

	Ap	Høyre/KrF/Sp	V/DLF/ ALP/SV
EGET KAPITTEL			
Departementer	85%	72%	32%
Institusjoner	66%	63%	33%
KOMITÉKAPITLER			
Departementer	74%	64%	35%
Institusjoner	44%	43%	23%
ANDRE SAKER			
Departementer ²	39%	32%	9%
Institusjoner ³	26%	26%	30%
	N=62	N=70	N=23

¹ Gruppen som svarer "ikke aktuelt" eller "vet ikke" er ikke med

² Når det gjelder distriktskapitler

³ Når det gjelder institusjoner under andre komitéer

for demonstrasjonspolitikk for å synes i media og vise sin eksistensberettigelse.⁴

Vi har altså funnet at medlemmer av regjeringsfløyen og opposisjonen etter egne oppgaver i omtrent like stort monn påvirker sakene i Stortinget, både innenfor og utenfor egen komité. Det er heller ingen vesentlig forskjeller i når de øver innvirkning: det skjer i samme grad både før sakene er sendt Stortinget til behandling og etterpå.

Regjeringens dokumenter er den viktigste informasjonskilde, men representantene henter selv inn tilleggsinformasjon fra annet hold. Under budsjettbehandlingen har regjeringsrepresentantene og opposi-

⁴ Analyser av spørretimeaktiviteten på Stortinget viser også at det er disse partiene som oftest benytter spørretimen, dvs. den formelle kanalen for informasjonsutveksling mellom Storting og statsråd (Kuhnle og Svåsand, 1984; Blichner og Olsen, 1986). Småpartiene har i tillegg til markeringsbehov også færre komitéplasser, og mangler derfor på en del felt den nære forbindelse med forvaltningen som komitéarbeidet gir. Dette kan imidlertid ikke gjøres gjeldene for SV i 1977, siden partiet da var representert i alle komitéer.

sjonen omtrent like mye kontakt med forvaltningen - avviket utgjøres av fløypartiene.

Men fremgangsmåten for påvirkning varierer. Regjeringens representanter konsulterer gjerne sine partifeller i regjeringen, mens opposisjonen først og fremst går via komitéen og dens medlemmer - eller til andre komitéers medlemmer hvis det er deres saksfelt de er opptatt av.

Det dominerende bildet er allikevel at representanter først og fremst likner på hverandre - og at båndene mellom dem, særlig de som utvikles i komitéene, også knytter dem sterkere til forvaltningen, både dens politiske ledelse og embetsverket.

6.4 Komitékarriere og departementskontakt

Ikke bare *organiseringen* av det politiske arbeidet gjennom fagkomitéer og fagdepartementer kan bidra til maktintegrering. Det samme kan trekk ved representantens parlamentariske *karriere*.

Både fra Stortinget og fra det amerikanske Senatet vet vi at komitéene ikke bare har stor innvirkning på lovgivernes atferd, men at komitéene selv er rangert (Mattews, 1960; Hellevik, 1969; Hernes, 1971). Det betyr at noen komitéer er mer attraktive enn andre, og at representantene over tid søker seg til dem. I det amerikanske Senatet er ansiennitet i stor grad avgjørende for komitéplassering. I Stortinget har partigruppene mest å si for hvem som plasseres i hvilken komité. Ansiennitet er heller ikke avgjørende for å bli komitéleder i Stortinget. Likevel ser vi også i Stortinget at representantenes karriere innebærer en vandring fra mindre til mer populære komitéer, mens de som er kommet dit de ønsker, gjerne fortsetter der i flere perioder. Dermed har ulike representanter ulik "fartstid" i sine komitéer.

I tråd med tesen om maktintegrering, skulle vi derfor vente at kontakten med forvaltningen er dypest for de representanter som har vært i en komité lengst og har hatt tid til å opparbeide slike kontakter - særlig veteraner med en eller flere perioder i komitéen bak seg. Videre at kontaktomfanget er minst for nye komitémedlemmer, men at

de henter seg opp i løpet av en stortingsperiode, etter hvert som de blir kjent ikke bare med komitéens arbeidsrutiner, men ennå mer med dens komitédepartement. Representantene forutsettes med andre ord å ha en læringskurve som er raskt stigende i begynnelsen av et komité-medlemskap, og som så flater ut på et høyere nivå.

Representantene kan altså inndeles etter hvor lang fartstid de har i nåværende komité. Noen vil da være *nyvalgte* til Stortinget og derfor også nye i komitéen. Andre er *gjenvolgt* og *veteraner* i komitéen. En tredje gruppe består av *gjenvolgte* til Stortinget, men har skiftet komité - vi kaller dem *vandrere* - og er derfor nye medlemmer av nåværende komité. Tabell 6.12 inndeler representantene i disse rubrikkene og lister opp deres kontaktdybde.

Tabell 6.12 Andel med regelmessig kontakt til mer enn to nivåer i eget komité-departement (kolonne 1), andel med kontakt til embetsverk på ett eller flere nivåer (kolonne 2) og andel med kontakt til politisk ledelse (kolonne 3) etter komitékarriere de siste to periodene¹:

	Andel med mer enn to kontaktpkt.	Andel med kontakt til embetsverk	Andel med kontakt til pol.ledelse	N
1966				
Nyvalgte	36%	55%	73%	N=47
Vandrere	45%	70%	67%	N=33
Veteraner	62%	81%	73%	N=52
1969				
Nyvalgte	60%	71%	81%	N=52
Vandrere	59%	75%	81%	N=32
Veteraner	78%	86%	86%	N=49
1977				
Nyvalgte	84%	85%	97%	N=68
Vandrere	89%	89%	96%	N=44
Veteraner	100%	100%	98%	N=42

¹ Komitékarriere:

Nyvalgte: de som ikke var innvalgt forrige periode

Vandrere: de som skiftet komité

Veteraner: de som hadde plass i samme komité i forrige periode og i 1966 (1969)

Utelukket både i 1966 og i 1969 er de som a) hadde plass i protokollkomitéen eller b) var medlem av regjeringen i perioden 1961-65.

Når det gjelder *andel med mer enn to kontaktpunkter og andel med kontakt til embetsverk*, er endringen i løpet av en stortingsperiode (fra 1966 til 1969) størst hos de nyvalgte (fra 36% til 60% og fra 55% til 70%). Minst endring finner vi som forventet hos komitéveteranene, Men vandrerne skiller seg ikke fra veteranene i særlig grad. Den samme tendens avspeiles i kontaktene til den politiske ledelse.

Resultatene fra tabell 6.12 viser tre ting. For det første at nyvalgte representanter i løpet av en periode langt på vei henter opp det større kontaktomfang som veteranene har. Komitéarbeidet fremmer maktintegrering ved at nyvalgte bygger ut sitt nettverk til komitédepartementet - de lærer gjennom arbeidet å gå opp sine egne veier dit. For det andre at vandrere starter med flere kontakter enn de nyvalgte - trolig fordi de har lært arbeidsmåten i sin tidligere komité og kan overføre denne erfaringen til sin nye. For det tredje at kontaktene til komitédepartementet raskt blir omfattende og dype: Praktisk talt alle komitémedlemmer har regelmessige kontakter både til embetsverket og den politiske ledelse i sitt komitédepartement.

Hvis komitéarbeidet fremmer maktintegrasjon, skulle vi også vente at dette avspeiler seg ikke bare i de kontakter som representantene *erverver* som følge av komitéarbeidet, men også i de kontakter representantene *beholder* selv om de skifter komité. I så fall skulle gruppen vi har kalt *vandrere* - altså dem som skifter komitémedlemskap - ha flere kontakter til andre departementer enn sitt nåværende komitédepartement (spesielt til sitt *tidligere* komitédepartement).

For å undersøke dette har vi i tabell 6.13 listet det gjennomsnittlige *antall kontaktpunkter* representantene har *utenom* eget komitédepartement. Siden partitilknytning slår sterkt ut i kontaktene til politisk ledelse i departementene, har vi også delt gruppene opp i opposisjon og regjeringsfløy. Hvis spesialisert komitékarriere og spesialisert kontaktmønster hører sammen, venter vi at gruppen som har sittet mer enn en periode i samme komité i gjennomsnitt vil ha færre kontaktpunkter enn dem som har skiftet komité. Tabell 6.13 viser at vandrere både i 1966 og 1969 har den bredeste kontakthorizonten utenfor eget komitédepartement. Det er riktignok stor spredning innad i gruppene,

med høye standardavvik og variasjonskoeffisienter⁵. Men tendensen er den samme begge år, og både for regjeringsfløy og for opposisjonsrepresentanter.

Tabell 6.13 Gjennomsnittlig antall kontaktpunkter med unntak av kontakt med "eget" departement, brutt ned på partitilknytning og karrieretype¹

	1966		1969	
	Opp.	Regj.	Opp.	Regj.
Nyvalgt	2.2 N=13	6.8 N=34	6.3 N=20	9.9 N=35
Vandrer	6.3 N=15	10.7 N=18	9.1 N=15	15.1 N=16
Veteran	3.4 N=29	7.2 N=23	7.4 N=29	11.0 N=21

¹ Unntatt for 1966 er medlemmer av protokollkomitéen og medlemmer av Gerhardsens regjeringer i perioden 1965-1969 og for 1969: medlemmer av protokollkomitéen og de som skiftet komité iløpet av perioden.

6.5 Avslutning

Etter maktfordelingsprinsippet skal kontakten mellom den utøvende og lovgivene makt være formell - og den uformelle kontakten kan ventes å være lav.

⁵ Variasjonskoeffisientene varierer på fra 0.7 til over 1 og er lavest i 1977 og høyest i 1966. Resultatene fra 1977 er:

	<i>Ap</i>	<i>H/Sp/KrF</i>
<i>Nyvalgt</i>	12.3	7.1
<i>Vandrer</i>	14.2	9.2
<i>Veteran</i>	17.5	10.9

Disse kan peke i en annen retning enn tabell 4.6, siden Vandrerne har noe færre kontakter utenom eget komitédepartement enn veteranene. Siden vi mangler data om utgangspunktet i 1973, bør en imidlertid være varsom med å trekke dette for langt.

Etter parlamentarismeprinsippet kan en vente at kontaktene mellom den utøvende makt - regjeringen og embetsverket - og opposisjonen er lav.

Men hvis de spesialiserte komitéene virker integrerende, så vil de motvirke disse tendensene: De vil øke kontaktene mellom den lovgivende og utøvende makt, og de vil redusere forskjellene og styrke båndene mellom regjeringsfløy og opposisjon.

Dette er det vi finner. Kontakten fra komité til komitédepartement er dyp, og den øker i løpet av stortingsperioden. I løpet av perioden minker også forskjellene mellom representantene i kontaktene til eget komitédepartement. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom regjeringsfløy og opposisjon i kontaktomfang med eget komitédepartement, verken til politisk ledelse eller embetsverk. Motsatt er forskjellene mellom representantene langt større når det gjelder kontakter til andre departementer enn til eget. Her har man ingen tilsvarende integrerende mekanisme.

Det er også innen egen komité at representantene etter hvert finner sine viktigste kontakter til andre partier. Her er det de kan påvirke sakenes innhold gjennom forhandlinger med sine "opposite numbers" og på tvers av de partipolitiske kløftene. Mens stortingsalen med publikum, presse og offentlighet innbyr til konfrontasjon og konflikt, innbyr komitéene med langvarig medlemskap, tillitsfulle drøftelser og daglig omgang til kompromiss og konsensus.

Selv om lekkasjene fra komitéene har økt det siste tiåret, har de ikke noe galleri å spille for. Over tid blir representantene eksperter i sine komitéer, mens tidspresset gjør at flertallet av dem bare kan sette seg inn i et fåtall av sakene fra andre komitéer. De lukkede møter med fortløpig meningsutveksling gjør det mulig med følere og sonderinger, med "saklig argumentasjon" og reelle forhandlinger.

7 Kontaktmønster og representantenes sosiale og politiske biografi

7.1 Interesser på tvers av partitilknytning

Den organisatoriske atskillelsen av statsmaktene er legemliggjørelsen av maktfordelingsprinsippet. Parlamentarismen sikrer samtidig at den utøvende makt ikke har flertallet i den lovgivende mot seg. Partiene *utenfor* Stortinget er grunnlagt og oppbygget for å konkurrere om dette flertallet, som må vinnes i valg, og dermed forankrer parlamentarismen til folkesuvereniteten. Partiene utgjør altså den reelle basis for at parlamentarismen skal fungere.

Innen Stortinget er partiene organisert i *partigruppene*. Lederne for dem har navn etter den rolle de spiller i det parlamentariske system - de kalles rett og slett "*parlamentariske ledere*". Både den organisatoriske atskillelsen av statsmaktene etter maktfordelingsprinsippet og konstitusjonell praksis etter parlamentarismen, legger altså sterke føringer på politikernes atferd.

Men samtidig er Stortinget og de folkevalgte organisert langs andre linjer. Vi har sett at komitésystemet virker "mot" partisystemet: Det demper konflikter og det fremmer en adferd i rutinepolitikken som aktivt trekker alle representanter inn i et arbeidsfellesskap som ikke er preget av kampvoteringer, men av utøvelse av makt i fellesskap. Det utjevner forskjeller etter partilinjer og spinner bånd mellom den lovgivende og den utøvende makt; kontaktbånd som ikke bare er tette, men også fester *dypt* ved å gå ned over alle stillingstrinn i departementshierarkiet.

Men representantenes kontakt til den utøvende makt er også *bred*: den rettes mot flere departementer. I bredden av slike kontakter er det betydelige forskjeller mellom representantene. Spørsmålet blir: Er det noen systematikk i disse forskjellene?

Vi har sett slik systematikk etter skillet mellom regjeringsfløy og opposisjonspartier. Men selv når vi tar hensyn til dette, består store ulikheter i representantenes kontaktomfang. Så vi må spørre: Hva skyldes de forskjellene som ikke kan forklares av parlamentarisk posisjon?

Her kan vi prøve to hovedforklaringer. Etter den ene vil *egenskaper ved representantene* slå ut. Dette kan dels virke via *bakgrunnstrekk*, som yrke, utdanning, etc. - altså egenskaper som setter spor i interesser, kunnskaper og holdninger, og som hefter ved representantene hele livet. F.eks. vil en bonde ha en annen orientering enn en advokat. Dels kan det slå ut via *rekruttering*, i den forstand at personer med ulike egenskaper i ulik grad trekkes inn, løftes opp og sjaltes ut - kort sagt selekteres - av det politiske system. Påstanden her vil være: Si meg hvem du er, så skal jeg si deg hvordan du opptrer. *Biografi er utslagsgivende*.

Den andre hovedforklaringen tar trekk ved selve det *politiske system* og ser hvordan disse legger føringer på representantenes atferd. Her er posisjon og ikke person avgjørende. Men representantene innehar *flere* slike posisjoner. Vi har alt sett på etpar av de viktigste: komitémedlemskap og partimedlemskap (om de tilhører regjeringsfløy eller opposisjon). Men også distriktene skjærer på tvers av partigrensene. På Løvebakken kalles distriktet "benken" - "Trøndelagsbenken", "Rogalands-benken", etc. Både komitéer og distrikter integrerer representantene over partimessige og parlamentariske skillelinjer og styrer hvordan de arbeider politisk. Påstanden her vil være: Si meg hvor du sitter, skal jeg si deg hvordan du opptrer. *Organisasjon er utslagsgivende*.

Det spørsmål vi stiller er: I hvilken grad kan disse to hovedtilnærmingene - *biografi* eller *organisasjon* - bidra til å forklare den form for maktintegrering som knytter representantene sammen over de parlamentariske skiller og fremmer nettverksbygging mellom statsmaktene? Nå er vi særlig opptatt av *bredden* i slike kontakter - altså det som styrer representantene mot *flere* departementer.

7.2 Biografi og departementskontakt

Kjell Eliassen (1985) har vist at stortingsrepresentantene som gruppe er mer lik andre eliter i samfunnet enn sine velgere, men likevel er noe mer representative når det gjelder økonomiske og sosiale kjennetegn enn forvaltningseliten. Han mener videre at bakgrunnstrekk som kjønn, alder, yrke, utdanning etc. ikke har noen sterk effekt på politisk atferd, mens derimot "geografisk bakgrunn, organisasjonstilhørighet og tidligere politisk aktivitet er av vesentlig større betydning for den politiske elites adferd og holdninger" (Eliassen, 1985:5).

Ottar Hellevik har også undersøkt om bakgrunnstrekk målt ved utdanning, yrke, næring og bosted påvirket sjansene for verv i Stortingets presidentskap, partigruppe og komité. Høy status slo noe ut, og mest i Arbeiderpartiet, mens lavstatusgruppen hadde noe større sjanser i de borgerlige partiene (Hellevik, 1969:100-101).¹

Å undersøke hvordan biografiske trekk som *utdanning* og *yrke* slår ut for departementskontakt er såpass plasskrevende, at vi her bare skal gjengi resultatene. Hovedfunnet er at i perioden 1966-69 hadde de med høy utdanning mest kontakt, mens de i 1977 hadde minst. Nærmere analyse viser imidlertid at dette maskerer det mest utslagsgivende: Hvem som sitter med *regjeringsmakten*. I 1966-69 var det de borgerlige. Og de borgerlige representantene har mer utdanning. I 1977 var det Arbeiderpartiet. Og DNAs representanter har mindre utdanning. Siden regjeringsfløyen har flest kontakter, forsvinner virkningen av utdanning når vi kontrollerer for den. Det ble heller ikke funnet systematiske sammenhenger mellom yrke og kontaktbredde. At slike forskjeller forsvinner, skyldes nok også utsilingen av politikere *før* de kommer til Stortinget: De som når så langt, er så

¹ Sören Holmberg (1989:5-9) som har analysert data fra 1969 og 1985 hevder at det er få interessante sammenhenger mellom riksdagsmedlemmenes sosiale bakgrunn, og deres politiske holdninger og atferd. Holmberg finner imidlertid en svak sammenheng mellom yrke og maktposisjoner, og han peker på at arbeidere synes å være den yrkesgruppen som kommer dårligst ut når det gjelder formelle maktposisjoner i det sosialdemokratiske partiet.

sterkt utvalgt etter politisk kyndighet og erfaring, at opprinnelige forskjeller i utdanning eller yrke fortar seg.

Nå er det et annet biografisk kjennetegn enn utdanning som kan ha betydning, nemlig *parlamentarisk erfaring*. En hypotese er at *jo lenger representantene har sittet på tinget, desto bredere kontaktflate til departementene får de*. Den motsatte er: Jo tidligere i stortingskarrieren, desto mer distriktorientert er man, og jo mer vil man "fly i departementene" for å ivareta distriktets interesser. Hvilken av disse hypotesene som får støtte i materialet prøves i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Korrelasjonskoeffisienter mellom antall år representanten har vært på Stortinget og antall departementer man oppgir kontakt med (1969 og 1977)

	Statsråd	Statssekr./ pers. sekr.	Dep.råd/ eksped.sjef	Underdir./ byråsjef	Konsulent/ saksbehandl.	N
1969¹						
Borgerlig:	.19	.13	.19	.05	.02	80
Ap/SF:	.16	.13	.04	-.04	.07	70
Samlet:	.00	.06	.14	.05	.00	150
1977²						
Borgerlig ³ :	.35*	.12	.27	-.11	-.01	73
Ap:	.07	-.02	-.02	.01	-.01	62
Samlet ⁴ :	.28**	.16	.19*	-.01	.05	155

¹ Ansiennitet målt ved antall perioder representanten har møtt

² Ansiennitet målt ved antall år representanten har møtt

³ Unntatt ALP

⁴ Også ALP og SV for 1977

* Signifikant på .01 nivå

** Signifikant på .001 nivå.

Sammenhengene er verken særlig sterke eller systematiske. Andre stikkprøver viser bare svake sammenhenger mellom ansiennitet og kontakt. I motsetning til andre nasjonalforsamlinger, som f.eks. den amerikanske Kongressen, spiller ansiennitet mindre rolle ikke bare for de verv man oppnår, men også for hvordan en arbeider politisk.

I sum: *Biografiske bakgrunnstrekk* - som utdanning eller yrke eller parlamentarisk erfaring målt ved ansiennitet - *slår lite ut* for parlamentarikernes kontakter til den utøvende makt.

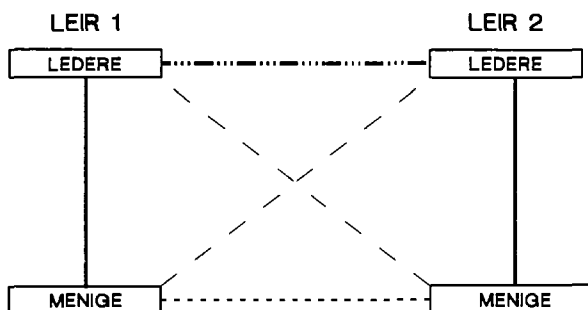
Hva så med de organisatoriske enheter representantene er knyttet til - befordre de forskjeller i bredden av kontakter overfor departementene?

7.3 Parlamentariske verv og departementskontakt

I utgangspunktet er alle representanter som velges til Stortinget likestilt. Når de stemmer i salen, teller de også likt. Likevel har man ulike ranghierarkier i Stortinget. Representantene kan få formelle verv i presidentskapet, i gruppeledelsen eller som komitéledere eller nestledere. Spørsmålet er om den plass de får i disse Stortingets egne organisasjonspyramider, også slår ut i deres kontakter med forvaltningen.

Galtung (1966) har fremsatt en hypotese om samhandlingsmønstret mellom ledere og menige ("topdogs" og "underdogs") i to leire eller systemer, som kan illustreres som i figur 7.1. Etter denne har for det første lederne ("topdogs") mest kontakt med de menige ("underdogs") *innen* egen leir. For det andre har lederne mer kontakt med sine "opposite numbers" i andre leire enn "undersåttene" deres har: meniges kontakt med ledere i motpartens leir kan tolkes som illojalitet. Etter dette skulle f.eks. *partilederne* i Stortinget ha flere kontakter med hverandre over partigrensene enn menige medlemmer. Opposisjonens ledere har mer kontakter til *statsrådene* enn menige opposisjonsrepresentanter. Kort sagt: Ledere må både samordne partistandpunkter og holde orden i egne rekker, men de må også koordinere virksomheten med ledere for andre politiske retninger. Derfor har de brede kontakter både nedover i eget kvarter og utover til motpartens ledere. Dette kan kalles "hierarkihypotesen".

Figur 7.1 Kontaktmønster mellom ledere og menige i to systemer



I en analyse av det kanadiske parlament viser Kornberg og Mishler (1976) sammenhengen mellom parlamentarisk status og syn på *hvordan man kan utøve innflytelse*. Ett av alternativene var "gjennom kontakt med medlemmer av regjeringen":

The leaders of opposition parties mentioned cabinet contacts more often than did their backbench colleagues and seemed to have less faith in the power of aroused public opinion. (...) Opposition party leaders also can take advantage of contacts with cabinet members *as their positions as leaders enable them to communicate as status equals* [uthevet her]. Opposition backbenchers, in contrast, lack this status and thus must rely on other methods. (Kornberg and Mishler, 1976:176-177)

Kornberg og Mishlers funn støtter med andre ord hierarkihypotesen som ble beskrevet ovenfor.

Hva med det norske Stortinget? Har partigruppenes ledelse her et annet kontaktmønster enn de menige medlemmer? Her kan vi bruke som mål på bredden av kontaktene *hvor mange departementer* representantene oppgir regelmessig kontakt med. I tillegg kan vi se på kontaktene med henholdsvis den politiske ledelse og embetsverket. Representantene er gruppert etter hvor sentrale verv de har i sin stortingsgruppe. Varamedlemmer er plassert i gruppen uten verv. Tallene er hentet fra intervjuene som ble foretatt våren 1977. Siden parti-

gruppen bør være av en viss størrelse før det er rimelig å tale om forskjeller i arbeidsdeling og status, ser vi bare på medlemmene fra de fire største partiene (tabell 7.2).

Tabell 7.2 Kontaktnivå (gjennomsnittlig antall departementer gruppen oppgir regelmessig kontakt med) og verv i partigruppen. De fire største partier i 1977.

	Statsråd pers. sekr.	Statssekr./ eksp.sjef	Dep.råd/ underdir.	Byråsjef saksbeh.	Konsulent/ sekretær	N
Leder	8.0	3.0	0.7	0.7	0.5	N=4
Nestleder	6.3	4.5	4.2	3.0	2.5	N=4
Medlem	6.1	4.7	3.1	2.6	1.9	N=17
Ikke verv/ varamedl.	4.7	4.7	2.3	2.4	1.8	N=115

Forskjellene er ikke store. Men tallene viser at det er en viss tendens til hierarkisering av kontaktene. Og videre at gruppelederne praktisk talt er uten kontakter med embetsverket i forvaltningen. (Med ett unntak har gruppen av ledere/nestledere omtrent ikke kontakt med embetsverket utenfor sitt komitédepartement.) De øvrige medlemmene av gruppestyret skiller seg svakt fra menige medlemmer ved å ha bredere kontakt til det høyeste stillingsnivået blant embetsmenn i departementet.

Det er trolig tre hovedgrunner til at vi finner dette mønstret. For det første de parlamentariske ledernes status, som gjør at de ikke kan ta kontakt uten via statsråden - eller uten at embetsverket informerer statsråden. Det kunne i så fall bli tolket som illojalitet. For det andre at statsrådene neppe finner det særlig hensiktsmessig å ta kontakt med menige eller "backbenchere" dersom disse ikke har støtte hos sine parlamentariske ledere. Det betyr at jo høyere status, desto færre uformelle kontaktveier er åpne - toppen av en pyramide må gå til toppen av en annen, som illustrert i figur 7.1. For det tredje arbeidspresset, som gjør at lederne ikke har tid til å "fly i departementene". Antallet representanter med lederverv er imidlertid så små, at man ikke må overdrive forskjellene.

Har så *opposisjons*partienes ledelse hyppigere kontakt med statsrådene enn opposisjonens menige medlemmer? I tabell 7.3 har vi inkludert hele gruppestyret i Arbeiderpartiet, men bare ledere og nestledere i de borgerlige partiene.² For å få med en periode med borgerlig og en med sosialdemokratisk styre, og for få sisteåret i en stortingsperiode, sammenlikner vi årene 1969 og 1977.

Lederverv slår ut hvert år, særlig i 1977. Tendensen begge år er at partiledelsen i *både* regjerings- og opposisjonspartier har bredere kontaktflate oppover til statsrådene enn de menige har. Forskjellene er omtrent like store både i opposisjonen og i regjeringpartiet. Ett unntak er den borgerlige fløyen i 1969, der det ikke er noen forskjell i gjennomsnittlig kontaktbredde mellom ledere og andre. For kontaktene til statssekretærer/politiske sekretærer er forskjellene ikke store, noe som styrker hierarkiseringshypotesen.

Kort sagt: *gruppeledelsen har i gjennomsnitt en noe bredere kontakt med statsrådene enn menige medlemmer.* Dette gjelder både opposisjons- og regjeringspartier. Og verv har faktisk en klarere effekt på hvem man *ikke* har kontakt med: Gruppeledere og nestledere hadde i 1977 få forbindelser med embetsverket i departementene og tenderte mer enn andre folkevalgte til å konsentrere slike kontakter innen komitéens arbeidsfelt (jfr. tabell 7.2).

Alt i alt: Vi finner tendenser til at formell posisjon i Stortinget bidrar til en hierarkisering av kontaktmønstret. Ledere har mer kontakt med ledere i motstandernes leir enn nedover til menige representanter der. Andre undersøkelser viser at også *innen* partiene velger ledere hverandre som nærmeste medarbeidere, mens de menige velger oppover i statushierarkiet (Hernes, 1971:Kap VIII). Men selv om vi finner disse klare tendensene, må forskjellene mellom ledere og "menige" ikke overdrives, fordi det også er store ulikheter *innen* hver av disse gruppene.

² Arbeiderpartiet er så mye større enn de andre partiene at her går en rimelig skillelinje mellom gruppestyret og resten av gruppen, slik at altså gruppestyret kan regnes som "topdogs". I de mindre partiene er det mer rimelig bare å regne gruppens leder og nestleder til kategorien "topdogs".

Tabell 7.3 Antall departementer som ledelse/menige stortingsmedlemmer oppgir regelmessig kontakt med¹

	Ap		Borgerlig	
	Ledelse	Andre	Ledelse	Andre
1969				
Statsråd	4.1	2.4	7.5	7.6
Statssekretær/ personlig sekretær	1.6	1.0	4.5	3.4
	N=7	N=61	N=8	N=57
1977				
Statsråd	10.1	6.5	4.8	2.8
Statssekretær/ personlig sekretær	8.1	6.9	2.3	2.4
	N=7	N=55	N=6	N=52

¹ Her ser vi på leder/nestleder vs de uten verv for å få fram ledergruppen i den borgerlige fløy på Stortinget. Samme mål er vanskelig å benytte for Ap siden vi da får en ledelsesgruppe på 2 personer. Derfor ser vi der på gruppen med fast plass i gruppestyret. Venstre, DLF og ALP er ikke tatt med i gruppen av borgerlige partier i 1977.

7.4 Distriktenes talsmenn

Representantene er medlemmer av nasjonalforsamlingen. Men de er nominert av et fylkesparti og utsendt fra et valgdistrikt. Henry Valen peker på at nominasjonsprosessen er høyt desentralisert. Ikke bare sikrer nominasjonsloven uavhengighet for fylkespartiet; intervjuer med nominasjonskomitéenes medlemmer viser også at disse har langt mer kontakt med lokale organer enn med partiorganisasjonen sentralt (Valen, 1988:212-218). Gjenvalg avhenger ikke bare av parlamentarisk karriere, men også av at hjemfylket mener at de har gjort en god jobb for det. Ja, de senere år har det ikke sjelden skjedd at selv prominente parlamentarikere har fått problemer med å sikre seg renominasjon.

Deler av jobben for distriktene kan representantene gjøre i sine komitéer - om enn i ulik grad: justiskomiteén behandler f.eks. langt færre distriktssaker enn samferdselskomitéen.

Men bare en brøkdel av sakene som angår distriktet behandles i representantens egen komité. Det gjør det naturlig å ta kontakt med medlemmer av andre komitéer når distriktssaker kommer opp der. Og da er det naturlig å søke til distriktskolleger i vedkommende komité, enten disse kommer fra eget parti eller ikke.

På den annen side må det ofte inngås kompliserte kompromisser innad i komitéene, og for sterk pågang fra "utenforstående" medlemmer er ikke alltid like velkommen.

Da finnes en annen vei for berørte representanter: Å gå direkte til det eller de departementer som behandler sakene, særlig i de tilfeller der eget parti ikke har særlig sterke interesser i saken. I distriktssaker pleier for øvrig partiene gjerne å "fristille" sine representanter, spesielt når det har lite å si for det endelige utfallet. Av og til kan imidlertid ledelsen feilberegne situasjonen, som da Hurum ble foretrukket fremfor Gardermoen. En annen grunn til at representantene kan ønske å kontakte departementet, er at en del av de saker som interesser dem ikke skal til stortingsbehandling.

Tidligere har vi sett at komitémedlemskap styrer representantenes hverdag og befordre *dype* kontakter med det tilhørende departement. Hvis distriktstilknytning har en tilsvarende virkning, må også den nedfelle seg i representantenes aktiviteter og kontaktmønster. Med andre ord: Distriktsinteresser kan fremmes ved direkte henvendelser til flere departementer, altså ved *bredde* i kontaktene. Vi skal nå først se på hvordan representantene *begrunner* departementskontakter, deretter på hva som *forklarer* bredden i dem.

I 1977 ble representantene bedt om å angi den *viktigste* og den *nest viktigste* grunn til at de oppsøkte departementene. Spørsmålet hadde faste svaralternativer. Representantene svarte svært likt. Litt over halvparten oppga komitéarbeidet som viktigst for deres departementskontakter, mens tyve prosent anga dette som nest viktigst (til

sammen 72 prosent). Om lag en tredjedel oppga *henvendelser fra distriktet* som viktigst, og like mange sa dette var nest viktigst. Få trakk fram de øvrige alternativene (henvendelser fra organisasjoner, fra uorganiserte og enkeltpersoner, personlig interesse for saksområdet). Tabell 7.4 gir svarfordelingen.

Tabell 7.4 Ulike årsaker til departementskontakt: Andel som oppgir ulike forklaringer som viktigste/nest viktigste årsak. Tallene for viktigste årsak i parentes. (1977)

	Viktigst/nest viktigste årsak:	Viktigste årsak:
Komitéarbeide	72%	(52%)
Henvendelser fra distriktet	69%	(35%)
Personlig interesse for sakene	23%	(5%)
Henvendelser fra uorganiserte	19%	(5%)
Henvendelser fra organisasjoner	9%	(3%)
Henvendelser fra departementet	6%	(1%)
Total	198% N=155	101% N=155

Det er altså bred enighet blant representantene om at komitéarbeidet og henvendelser fra distriktet er avgjørende for deres kontakter med departementene - hele 9 av 10 (87%) velger én av disse to som den viktigste grunnen. Og 7 av 10 (69%) oppgir distriktshenvendelser enten som viktigste eller nest viktigste årsak.

En del representanter nevner også henvendelser fra uorganiserte og personlig interesse, men først og fremst som annenprioritering. Øvrige forhold spiller liten rolle. Det er heller ikke vesentlige forskjeller mellom representanter fra ulike partier.

Nå kan departementskontakt initieres som et svar på henvendelser fra distriktene selv om de ikke gir vesentlige resultater - de kan jo tjene dels som et skuebrød, og dels som en måte å toe sine hender på: man har gjort det som gjøres kan, men dessverre, departementet vil ikke... På den annen side kan kontakt være veien å gå dersom man ønsker å få utrettet noe fort.

For å få rede på hvilket av disse motstridende syn har mest for seg, kan vi se på hva representantene svarte på spørsmål om *hvor de fikk utrettet mest for distriktet*.

Både i 1969 og i 1977 ble representantene spurt om dette. I 1969 var svaralternativene *komitéen, departementene, partigruppen og andre representanter*. I 1977 var disse alternativene utvidet med "*i kontakt med andre komitéers medlemmer*" og "*i kontakt med andre offentlige etater (enn departementene)*" mens alternativet med "*representanter fra andre partier*" var spesifisert til "*distriktsrepresentanter*" (tabell 7.5).

Begge årene ble departementene rangert høyest. Rundt tre fjerdedeler holdt dem for viktigste eller nest viktigste arena for å få utrettet noe for distriktet. I 1969 oppga over halvparten av de folkevalgte "*representanter fra andre partier*" som sitt *annetvalg*, men bare noen få oppga dette som viktigste påvirkningsvei.

Medrepresentanter fra samme distrikt, men i andre partier, ble tatt med som andrevalg av mange, særlig i 1969. Det er med andre ord en viss spredning i synet på effektive påvirkningskanaler, men likevel holder storparten av representantene *kontakt med departementet viktigst*. Komitéene nevnes som en viktig påvirkningsvei i distriktssaker først og fremst av medlemmer av komitéene for samferdsel, kirke- og undervisning, kommunal og industri - altså av medlemmer av de høyst rangerte distriktskomitéer. Medlemmer av de typiske nasjonale komitéer (utenriks-, administrasjon- og justis-), oppgir sjelden egen komité.

Er det noen forskjell mellom regjeringsparti og opposisjon i andelen som sier at departementskontakt er viktigst for å utrette noe for distriktet? Tabell 7.6 viser at en større andel (ca. 20 prosent) av regjeringsfløyen sier de får utrettet mest gjennom departementskontakt. Når man tar med andrevalget, utjevnes imidlertid forskjellene.

Tabell 7.5 Svarfordelingen (1969 og 1977) på spørsmål om hvor man får utrettet mest for distriktet. Andel som oppgir et alternativ som viktigst eller nest viktigst. I parentes andel som oppgir et svaralternativ som viktigst.

	1969		1977	
<i>I kontakt med departementene</i>	78%	(55%)	72%	(46%)
<i>I komitéen</i>	35%	(20%)	30%	(17%)
<i>I kontakt med andre komitéers medlemmer¹</i>			26%	(11%)
<i>I partigruppen</i>	33%	(17%)	28%	(13%)
<i>Sammen med (distrikts-) representanter fra andre partier</i>	51%	(7%)	23%	(10%)
<i>I kontakt med andre offentlige etater¹</i>			16%	(---)
<i>Totalt²</i>	197%	(99%)	195%	(97%)
	N=150		N=155	

¹ Ikke svaralternativ i 1969

² Når dette ikke summerer opp til henholdsvis 200% og 100% skyldes det at noen få representanter ikke har svart eller har svart at de først og fremst går til andre organer enn de som er oppgitt som svaralternativ.

Tabell 7.6 Andel som oppgir "kontakt med departementer" som førstevalg og andel som oppgir dette enten som første eller andrevalg når det gjelder "hvor man får utrettet mest for distriktet".

	Ap		Høyre, KrF, Sp, V ¹		SV ² , ALP	
	Førstevalg	Totalt	Førstevalg	Totalt	Førstevalg	Totalt
1969	44%	74%	61%	81%	---	---
	N=68		N=80			
1977	61%	84%	41%	77%	15%	35%
	N=62		N=73		N=20	

¹ I 1977 både Venstre og DLF.

² Det er ikke regnet ut andeler for SFs to representanter i 1969.

Tidligere analyser viser en klar og sterk sammenheng mellom hvor viktige stortingskomitéene anses å være for distriktene og representantenes ønsker om å bli medlem av dem (Hernes, 1971:Kap III).

Det gjelder i praksis særlig komitéer som samferdsel-, kommunal-, industri- og kirke- og undervisning. Spørsmålet er nå om distrikts betydningen av et saksfelt også påvirker de kontakter som representantene retter mot departementene.

Nedenfor er departementene rangert etter antallet kontakter representantene retter mot dem. Her har vi tatt ut kontaktene fra komitémedlemmer til deres komitédepartement.

Tabell 7.7 Antall kontaktpunkter utenom komitéens mest sentrale departementer

Departement	1966		Departement	1969		Departement	1977	
	I	II		I	II		I	II
1 Kirke/underv.	134	42%	1 Kirke/underv.	202	64%	1 Samferdsel	169	55%
2 Kommunal	108	41%	2 Kommunal	184	59%	2 Kommunal	159	61%
3 Samferdsel	99	38%	3 Samferdsel	173	57%	3 Industri	142	46%
4 Landbruk	79	34%	4 Landbruk	145	49%	4 Miljøvern	127	50%
5 Finans	67	31%	5 Sosial	109	47%	5 Sosial	124	49%
6 Industri	64	29%	6 Industri	106	44%	6 Kirke/underv.	115	43%
6 Sosial	64	27%	7 Finans	100	45%	7 Handel	110	34%
8 Statsmin.	57	23%	8 Handel	84	37%	8 Landbruk	104	41%
9 Fiskeri	44	18%	9 Utenriks	78	33%	9 Utenriks	94	38%
10 Forsvar	40	18%	10 Fiskeri	62	24%	10 Statsmin.	89	38%
10 Handel	40	20%	11 Statsmin.	61	23%	11 Forbr./adm.	74	31%
12 Utenriks	39	19%	11 Forsvar	61	28%	12 Finans	65	34%
13 Lønns-/pris	26	14%	13 Lønn/pris	39	25%	13 Justis	62	27%
14 Justis	19	11%	14 Justis	38	21%	14 Fiskeri	55	26%
15 Fam/forbr.	16	9%	15 Fam/forbr.	10	6%	15 Havrettsmin.	53	21%
						16 Forsvar	46	25%

I: Antall kontaktpunkter fra representanter (medl. av departementets komité utelatt)

II: Andel av representantene som har kontakt med departementet. (Unntatt er medlemmer av departementets komité).

De mest søkte departementene målt ved antall kontakter er Samferdselsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Industridepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet. Både i 1966 og i 1969 ble Kirke- og undervisningsdepartementet mest kontaktet av alle departementene. I 1977 er det stadig av de mer populære, men skiller seg ikke vesentlig ut fra f.eks. Sosialdepartementet. Industridepartementet har en relativt større andel av kontaktene i 1977 enn

før, mens f.eks. søkningen til Landbruksdepartementet er sunket. Ellers går det fram av tabellen at departementene som svarer til de minst ettertraktede komitéer også er minst kontaktet (f.eks. justis og administrasjon). Kort sagt: *De mest søkte departementer er de som rangeres høyest i distriktsmessig betydning.*

De endringer i søkning man ser over tid, forklares nok hovedsakelig av endringer i et saksområdes politiske betydning. Fra midten av 1960-årene sto f.eks. Kirke- og undervisningsdepartementet sentralt for distriktsutbyggingen: Det var den periode da Ottosen-komitéen ble nedsatt og de første distriktshøgskoler ble etablert. I 1977 var oljen for alvor kommet inn i norsk økonomi, og den komité som i 1966 het "skog-, vassdrags- og industrikomitéen" gikk gjennom et navneskifte, først til "industrikomitéen" og siden til "energi- og industrikomitéen". Og alle distrikter håpet på et økonomisk "spill-over" fra oljeutvinningen. At kommunalkomitéen holdt seg så høyt i kurs kom nok også av at den etter hvert fikk lagt miljøspørsmål til sitt arbeidsfelt, og navnet ble endret til "kommunal- og miljøvernkomitéen" i 1973.³

At representantene søker til departementet av særlig interesse deres distrikt, er ellers i tråd med det Allan Kornberg og William Mishler fant da de studerte det uformelle kontaktmønsteret mellom statsråder og parlamentarikere i Canada:

Clearly, the evidence suggests that MPs communicate most frequently with the ministers whose departments' jurisdictions embrace the subject matter areas of greatest interest to them or their constituents." (Kornberg and Mishler, 1976:184)

Vi kan også måle distriktsvirkningen på departementskontakter på en annen måte. For ulike komitéer har ulik betydning for ulike distrikter. Fiskerikomitéen og Fiskeridepartementet rangerer høyt for kystfylkene, men lavt for innlandsfylkene; en Oslo-representant vil

³ Den hadde i midten av 1960-årene ikke bare behandlet en rekke kommunesammenslåinger, men også hatt til behandling den sentrale Stortingsmelding nr. 29 [1963-64] "Om virksomheten til Distriktenes Utbyggingsfond og om virkemidlene i distriktsutbyggingen".

ikke ha så stor interesse for landbrukskomitéen eller Landbruksdepartementet som representanter fra et fylke med mange kornbønder eller mjølkeprodusenter. Vi kan med andre ord vente at en representant tar flere initiativ vis-à-vis et departement jo mer sentralt det står for hans eller hennes eget distrikts interesser.

Representantene rangerte ikke *departementene* direkte etter deres distriktsmessige betydning. Men et indirekte mål kan konstrueres. Det bygger vi på grunnlag av de tre *komitéer* representantene plukket ut der de kunne gjøre mest for distriktet. Tar de kontakt med det motsvarende departement, gir det en pekepinn om at distriktshensyn ligger bak. Tabell 7.8 gir resultatene.

Den indikator vi har brukt er altså relativt grov. Allikevel er det en konsistent sammenheng mellom distriktsbetydning målt på denne måten og kontaktomfang med departementene. Effekten er sterkest for kontakt med Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet. Med andre ord: Det er en tendens til at representantens lokalforankring bidrar til å spinne bånd mellom den lovgivende og den utøvende makt, også når virkningen av eget komitémedlemskap er fjernet. Mens komitéspesialiseringen reduserer forskjellen mellom regjeringsfløy og opposisisjon *innen* komitéens arbeidsfelt og øker kontaktene i *dybden*, bidrar distriktsorienteringen til å *utvide* kontakten mellom Storting og forvaltningen i *bredden*.

Ole Johan Eikeland har gjennomført en egen analyse av sammenhengen mellom distriktsinteresser og kontaktmønster der han i tillegg til oppfatningen av komitéenes betydning for hjemfylket og ønske om komitéplass, også har innarbeidet virkningen av fylkenes næringsstruktur. Han finner en svakt positiv effekt av næringsstruktur på kontaktfrekvens med departementene, særlig innen primærnæringene (Eikeland, 1983:119).

Tabell 7.8 Sammenheng mellom oppfattede distriktsinteresser og andel med kontakt med motsvarende departement.¹

Komité	Viktig for distriktet:	Andel med kontakt		Andel med kontakt		Departement
		1969		1977		
Samferdsel	Ja	62%	N=121	61%	N=105	Samferdsel
	Nei	19%	N= 16 Gamma= .75	39%	N= 36 Gamma= .42	
Fiskeri	Ja	50%	N= 28	52%	N= 15	Fiskeri
	Nei	18%	N=111 Gamma= .64	23%	N=128 Gamma= .59	
Finans	Ja	62%	N= 13	42%	N= 24	Finans
	Nei	44%	N=121 Gamma= .34	33%	N=115 Gamma= .18	
Landbruk	Ja	64%	N= 11	58%	N= 33	Landbruk
	Nei	48%	N=128 Gamma= .32	36%	N=110 Gamma= .42	
Kommunal	Ja	64%	N= 80	66%	N= 96	Kommunal
	Nei	53%	N= 60 Gamma= .21	51%	N= 45 Gamma= .29	
Industri	Ja	50%	N= 56	65%	N= 65	Industri
	Nei	40%	N= 80 Gamma= .20	47%	N= 76 Gamma= .34	
Kirke- og undervisning	Ja	58%	N= 65	50%	N= 20	Kirke- og undervisning
	Nei	69%	N= 72 Gamma=-.23	42%	N=121 Gamma= .16	
Sosial	Ja	40%	N= 15	53%	N= 19	Sosial
	Nei	48%	N=124 Gamma=-.15	48%	N=121 Gamma= .09	

¹ Miljøverndepartementet er ikke tatt med, da det ikke eksisterte i 1969.

7.5 Partitilknytning og departementskontakt

Hva er så mest utslagsgivende for bredden i kontakten med departementene - er det hvor viktig et saksfelts anses å være for *partiet* eller for *distrikter*? Her må vi samtidig ta i betraktning at enkelte komitéer vurderes høyt langs begge disse dimensjonene. Og enkelte representanters vurderinger er nok også preget noe av ønsketenkning: dersom komitéen er nyttig for distriktet, kan det også føre til at en representant holder den for å være viktig for partiet i tillegg. F.eks. kan det godt tenkes at en Senterpartimann ikke bare vil holde landbrukskomitéen som viktig for eget distrikt, men for Senterpartiet også. I tabell 7.9 undersøker vi om det er sammenheng mellom vurdering av hvor viktig saksfeltet er for partiet og kontakt.

Tabell 7.9 viser en tendens til at de representanter som holder de høyt rangerte distriktskomitéene *også* for partipolitisk viktige - særlig landbruks- og fiskerikomitéen - har mye kontakt med vedkommende departement. For å svare på hva som betyr mest for spredning av departementskontakter - partitilknytning eller distriktstilknytning, er det derfor nødvendig å gjøre en analyse som tar begge disse faktorer i betraktning samtidig.

I tabell 7.10 (side 212) har vi gjengitt resultatene av en såkalt regresjonsanalyse. Her har vi vist virkningen av komitéenes betydning for henholdsvis distrikt og parti for kontakt med motsvarende departement - både kontakten med politisk ledelse, embetsverk og disse totalt.

Av denne tabellen går det fram at komitéenes distriktsmessige betydning systematisk gir større utslag enn deres partimessige. Men samtidig er det klart at *både* distriktstilhørighet og partitilknytning tenderer til å øke sjansen for at en representant skal ha kontakt med et gitt departement. Det må imidlertid legges til at selv om sammenhengene er systematiske, er de likevel svake - distriktstilhørighet og partitilknytning har ikke stor forklaringskraft.

Tabell 7.9 Sammenheng mellom oppfattede partiinteresser og andel med kontakt med motsvarende departement¹

Komité	Viktig for partiet:	Andel med kontakt	Andel med kontakt	Departement
		1969	1977	
<i>Samferdsel</i>	<i>Ja</i>	69% N= 26	50% N= 12	<i>Samferdsel</i>
	<i>Nei</i>	54% N=111	56% N=129	
		Gamma= .31	Gamma= -.11	
<i>Finans</i>	<i>Ja</i>	46% N=107	38% N=104	<i>Finans</i>
	<i>Nei</i>	44% N= 27	23% N= 35	
		Gamma= .03	Gamma= .22	
<i>Landbruk</i>	<i>Ja</i>	83% N= 12	73% N= 8	<i>Landbruks</i>
	<i>Nei</i>	46% N=127	38% N=132	
		Gamma= .71	Gamma= .63	
<i>Kommunal</i>	<i>Ja</i>	64% N= 59	64% N= 69	<i>Kommunal</i>
	<i>Nei</i>	56% N= 81	58% N= 72	
		Gamma= .18	Gamma= .11	
<i>Industri</i>	<i>Ja</i>	42% N= 33	50% N= 82	<i>Industri</i>
	<i>Nei</i>	45% N=103	39% N= 59	
		Gamma= -.05	Gamma= .24	
<i>Kirke- og undervisning</i>	<i>Ja</i>	70% N= 64	51% N= 43	<i>Kirke- og undervisning</i>
	<i>Nei</i>	59% N= 73	40% N= 98	
		Gamma= .25	Gamma= .23	
<i>Sosial</i>	<i>Ja</i>	63% N= 48	50% N= 46	<i>Sosial</i>
	<i>Nei</i>	39% N=103	39% N= 94	
		Gamma= -.05	Gamma= .04	
<i>Forsvar</i>	<i>Ja</i>	22% N= 9	13% N= 8	<i>Forsvar</i>
	<i>Nei</i>	28% N=131	26% N=137	
		Gamma= -.16	Gamma= -.41	
<i>Utenriks</i>	<i>Ja</i>	41% N= 34	56% N= 16	<i>Utenriks</i>
	<i>Nei</i>	31% N=104	36% N=125	
		Gamma= .22	Gamma= .39	

¹ Miljøverndepartementet er ikke tatt med, da det ikke eksisterte i 1969.

Tabell 7.10 Virkningen av komitéenes betydning for parti og distrikt på bredden i kontakter med politisk ledelse, embetsverk og total⁴, i 1969 og 1977.

	Politisk ledelse	Embetsverk	Totalt
1969			
Komitéens betydning for gjennomføringen av partiets politikk (P)	.13	.10	.14
Komitéens betydning for eget distrikt (D)	.18	.18	.21
Forklart varians	.07	.06	.09
Korrelasjon mellom variablene P&D	.40		
1977			
Komitéens betydning for gjennomføringen av partiets politikk (P)	.09	.10	.11
Komitéens betydning for eget distrikt (D)	.20	.15	.20
Forklart varians	.06	.05	.07
Korrelasjon mellom variablene P&D	.46		

⁴ Her er komitéenes betydning for distriktene målt på en skala med tre verdier. Representantene ble bedt om å peke ut de tre komitéene der de kunne gjøre mest for distriktet. Disse valgene er tilordnet verdien +1. De ble også bedt om å peke ut de tre komitéene der de kunne gjøre minst for distriktet. Disse valgene ble tilordnet verdien -1. De resterende ble tilordnet verdien 0. - En tilsvarende tilordning ble gjort for spørsmålene om hvilke tre komitéer som er mest og minst viktig for gjennomføringen av partiets politikk.

Det bør bemerkes at tilordningen av verdier til komitéene ikke er helt uavhengig av hverandre - har man tilordnet verdien +1 til tre, kan ikke flere få den verdien, og tilsvarende for -1. I dette tilfelle er det allikevel såpass mange frihetsgrader at det neppe slår sterkt ut i de endelige resultater. At vi bare har et grovmål, kun tre verdier (+1, 0, -1) slår trolig sterkere ut.

Som tidligere nevnt er det registrert om representantene hadde månedlige eller hyppigere kontakter i hvert departement på hvert av fem nivåer:

Politisk ledelse: 1. Statsråd
2. Statssekretær/politisk sekretær

Embetsverket: 3. Departementsråd/ekspedisjonssjef
4. Underdirektør/byråsjef
5. Konsulent/sekretær

(fortsettes...)

7.6 Avslutning

I dette kapitlet så vi først på på sammenhengen mellom forskjellige bakgrunnsegenskaper og kontaktmønster. Utdanning, ansiennitet og ulike typer verv har ikke noen umiddelbar sammenheng med kontakt. Riktignok har i snitt partigruppens ledelse noe oftere kontakt med statsråden enn det menige. Men slike biografiske variabler har samlet liten effekt.

Representantenes organisatoriske plassering i den politiske geografi, slår imidlertid ut, selv om effektene her heller ikke er kraftige: Departementer som behandler saker av betydning for distriktet kontaktes oftere enn departementer som er uviktige for distriktet. Mens komitémedlemskap øker *dybden* i kontaktene til vedkommende departement, bidrar distriktstilknytning samlet til å øke sannsynligheten for at representanten har kontakt til andre departementer enn "komité-departementet", altså til *bredden* i kontaktene.

⁴ (...fortsatt)

Dybden av kontakten til det enkelte departement kan da gis et tallmessig uttrykk på følgende måte:

Samlet kontakt: Dersom representanten ikke hadde kontakt på noen av disse nivåene, blir skåren 0. Dersom han hadde kontakt på alle fem, blir skåren 5. Dersom det var kontakt på fire av dem, blir skåren 4, osv.

Politisk ledelse: Hvis en representant ikke hadde kontakt med verken statsråd eller statssekretær i et departement, blir skåren 0. Dersom han hadde kontakt med begge, blir skåren 2. Hadde han kontakt med én av dem, blir skåren 1.

Embetsverk: Hvis en representant ikke hadde kontakt med noen av de tre embetsnivåene, blir skåren 0. Kontakt med alle gir 3, kontakt med to gir 2 og kontakt med ett gi

I tabell 6.10 er det gjennomført en multipl regressjonsanalyse, med disse tre settene av skårer som avhengige variable. Dette er gjort for hvert av departementene for alle representanter, noe som i 1969 ga 15 x 150 enheter for analyse, og i 1977 15 x 155 enheter for analyse.

8 De to demokratimodeller

8.1 Konstitusjon og kontakt

Grunnloven av 1814 er det mest nasjonale av våre dokumenter. Her definerte nordmennene for seg selv og ettertiden rammene for sitt liv sammen.

Men samtidig er den et av de mest internasjonale av våre dokumenter: Å skrive en konstitusjon er i stor grad å skrive *av*. Grunnlovens prinsipper ble hentet fra andre land - fra USA, fra Frankrike, fra Spania, fra Nederland.

Det bærende prinsipp for grunnloven var tesen om *maktfordeling*. Etter århundrer med vilkårlige monarkiske og andre overgrep mot borgerne, så man nødvendigheten av å dele den sentrale statsmakten mellom tre institusjoner med uavhengig basis: den lovgivende, utøvende og dømmende. Skulle denne tredeling være reell, måtte også personene som bemannet institusjonene skilles ad.

I kapittel 3 så vi at det likevel alt fra starten av var en blanding av funksjoner, f.eks. ved at den lovgivende makt hadde visse dømmende funksjoner (Riksretten) eller ved at den utøvende makt hadde visse lovgivende (veto og lovinitiativ). Prinsippet for funksjonsblanding var dette: selv om statsmaktene er separate, kan de ikke være suverene. Den enes makt måtte kunne møtes av den annens motmakt - f.eks. lovgivning med mulighet for veto.

Videre så vi at man utover i hundreåret ble mer og mer lemfeldige i håndhevelsen av prinsippet om de vanntette skott mellom institusjonene. Når det gjaldt *rekruttering* kunne personale flyte friere over grensene mellom dem (og man praktiserte lenge den ordning at Høyesterettsdommere samtidig kunne sitte i Stortinget!). Når det gjaldt *kontakt*, finner vi nokså tidlig spor av nære sonderinger mellom den lovgivende og den utøvende makt - ja, i en periode holdt de til i samme bygning. Her var det de praktiske behov for samordnete

beslutninger og gjensidig informasjon som tvang seg på: man nøyet seg ikke med depesjer høytidelig overlevert mellom institusjonene. Fra de første famlende følere utviklet det seg etterhvert mer regulær kontakt ansikt-til-ansikt mellom beslutningstakerne. Ved siden av de formelle organer konstitusjonen grunnla, ble det etablert en tradisjon, ja, en kunne si et arrangement for uformelle relasjoner.

Når maktfordelingsprinsippet ble koplet til prinsippet om folkesuverenitet, innebar det i rendyrket form *tre* separate rekrutteringslinjer til statsmaktene (jfr. figur 2.3). Formålet med parlamentarismen var å trekke *én* linje fra folket gjennom statsmaktene: folket valgte den lovgivende forsamling som utpekte regjeringen som utnevnte dommerne (jfr. figur 2.5).

Men parlamentarismeprinsippet bygget også på den oppfatning at alt folket ikke var av *én* mening. Det innebar følgelig at når ulike partier eller fløyer sto mot hverandre, erobret *flertallet* de førende posisjoner. Flertallet fikk så å si veto over hvem som skulle bemanne regjeringen. Opposisjonens rolle var å kritisere regjeringen og kjempe for folkeflertallet i neste valg.¹

Kort sagt, mens maktfordelingsprinsippet innebar en institusjonalisering og balansering av *statens maktfunksjoner* for å verne borgerne, innebar parlamentarismen også en institusjonalisering og regulering av *politisk konflikt* mellom borgerne om statens makt, ved å definere rollene for og rettene til en regjeringsfløy og en opposisjon.

Derfor står den politiske kamp om å vinne flertallet blant velgerne. Og kamp må til for å skape oppmerksomhet, markere forskjeller og vinne tilslutning.

Etter en rendyrket modell for parlamentarisme, møter opposisjonen den utøvende makt først og fremst i den lovgivende forsamling

¹ Denne beskrivelsen av parlamentarismen svarer noenlunde til hva Arend Lijphart (1984) kaller "Westminster-modellen" eller "majoritetsdemokrati". Som motsetning til denne setter Lijphart opp en modell for "konsensusdemokrati". Disse to modellene kjennetegnes ved motsatt skåre på *ni* ulike faktorer ved det politiske system, hvor *én* er skillet mellom parlamentarisk styresett og direkte valgt eksklusiv-myndighet. Komitéstruktur behandles derimot ikke som noen egen faktor. Lijphart klassifiserer Norge og USA som "mellomliggende eksempler", Storbritannia er det mest typiske eksemplet på et majoritetsdemokrati, mens Sveits skiller seg ut som et "konsensusdemokrati".

plenumsdebatter. Her kan den ikke bare kritisere regjeringens fremlegg og politikk, men også selv fremme egne forslag til vedtak. Her er arenaen for brytningene, bataljer og offentlig holmgang. Og plenumsdebattene følger logikken for uformelle sammenstimlinger. Når det er lungt og stille, er få til stede i salen. Men øyner man muligheten av et durabelt oppgjør eller skikkelig politisk slagsmål, strømmer representantene til. Dette har for øvrig et symbolsk uttrykk i Stortinget: Det ringer én gang i klokken når en statsråd tar ordet, både for å markere at her skal en representant for den utøvende makt i ilden og for å gi opposisjonen anledning til å blåse til den.

Ved parlamentariske oppgjør strømmer ikke bare representantene til: det samme gjør journalistene. Det gjelder fremfor alt hvis det er en "parlamentarisk situasjon": en mulighet for at en statsråd kan tape taburetten, og enten må bøye av, bukke og beklage for å beholde den; eller motsatt stiller lovgiverne kniven på strupen ved et kabinettsspørsmål, slik at de kaster kortene etter først å ha kastet hansen.

Som regel må opposisjonen gi tapt - flertallet har makten og gir den ikke fra seg så lenge flertallet er *ett* flertall.

Og hvis flertallet har folket bak seg i lange perioder, kan man gjøre gjeldende at opposisjonen kommer i et slags eksil og oppgir håpet både om makt og myndighet, glans og ære. Da risikerer man også en desimering av opposisjonens ledersjikt: det vil ikke holde ut ørkenvandringen, det langvarige og ensformige karavanetrekk i underlegenhet, uten oaser der tilførsler av makt gir fornyet styrke. Hvis da opposisjonen ikke finner en annen vei.

Dette resonnementet fikk Stein Rokkan til å peke ut en slik annen vei til innvirkning. Han formulerte tesen om de to kanaler i det norske system. Ved siden av valgkanalen med dens flertallsvedtak i Stortinget, har man organisasjonskanalen der mindretallet kan påvirke beslutningens innhold også i saker der det taper avstemningene i Stortinget. I stortingssalen foregår de store symbolske fektninger, i regjeringens konferanserom møtes man til de reelle forhandlinger. Stortingssalen er arenaen for hugg og stikk, konferanserommene er

arenaen for å gi og ta. Det opposisjonen taper på karusellen, tar den igjen på gyngen.

Denne beskrivelsen av det parlamentariske system, kan imidlertid føre til en oppmerksomhetsforvrengning - en overbetoning av kontrovers og konflikt, av strid og splid.

For ser en etter, blir faktisk de fleste saker vedtatt enstemmig: i etterkrigstiden har det bare i en femtedel eller mindre av sakene vært dissenser (Rommetvedt, 1988). Med andre ord: Det er størst oppmerksomhet om den minste andel.

For det andre: Det finnes også begrep som nettopp beskriver stortingsarbeid ved de motsatte begrep til konflikt og strid. Ved dem tegnes et bilde av ulike former for samhandling. Et av dem er "korridorpolitikk", som riktignok har litt nedsettende klang, men som ellers betegner den underhåndspåvirkning som skjer utenfor salen. Andre tilsvarende negative uttrykk er "hestehandel" og "jernbaneforlik". Men det finnes også positivt ladete uttrykk for å finne "samlende formuleringer", "gjensidige forståelser", "byggende forlik", "fornuftige løsninger" og "bindende overenskomster". Det er også et rikt tilsig av fremmedord for å skape enhet: etablere konsensus, harmonisere stridende parter, etc. Slike uttrykk fortetter erfaringer fra et politisk system som ikke bare drives fram av konflikt, men som fungerer nettopp ved å binde sammen stridende parter.

Og går vi til dagbøkene fra tidligere perioder, finner vi vitnesbyrd ikke bare om slik sammenbinding på tvers av statsmaktene, men også på tvers av regjeringsfløy og opposisjon.

Fra 1960- og 1970-årene har vi data som dokumenterer omfanget av slike kontakter. De gir et overveldende inntrykk av et integrert politisk system. Statsmaktene er formelt atskilt, men tett knyttet sammen av uformelle bånd. Registrert fra Stortingets side, får man dermed et annet bilde enn det som er tegnet i tidligere undersøkelser med utgangspunkt i forvaltningen. Ikke bare er det etablert forbindelser på tvers av statsmaktene. Det er også et tett nettverk mellom opposisjon og forvaltning, både til dens politiske ledelse og dens embetsverk.

Spørsmålet er hva denne tette integreringen skyldes. Er den et utslag av tiltakende politisk harmonisering, der avstandene mellom parter og partier er blitt mindre, og man må anstrenge seg mer for å finne forskjeller enn for å komme til enighet? Eller skyldes samdrektigheten kjennetegn ved representantene selv, deres biografi, karriere og rekruttering, som gjør at de blir mer og mer like hverandre? Eller ligger årsakene i organisatoriske trekk ved Stortinget? Tabell 8.1 gir et sammenfattende svar.

Tabell 8.1 Virkningen på dybden i kontakter med politisk ledelse, embetsverk og totalt av utdanning, ansiennitet, verv i partigruppe og komité, komitéenes betydning for parti og distrikt, komitémedlemskap og medlem av regjeringsparti, i 1969 og 1977.

	Politisk ledelse		Embetsverk		Totalt	
	1969	1977	1969	1977	1969	1977
Ansiennitet	.05	.05	-	.04	-	.06
Utdanning	-	.06	-.11	-.06	-.11	-.07
Verv i partigruppa	-	.04	-	-	-	-
Verv i komitéen	-	.06	-	-	-	.05
Komitéens betydning for gjennomføringen av partiets politikk (P)	.12	.05	.08	.05	.11	.10
Komitéens betydning for eget distrikt (D)	.16	.16	.15	.10	.18	.15
Medlem av Arbeiderpartiet	-.31	.30	-	-.08	-.13	.06
Komitémedlemskap	.34	.46	.47	.64	.48	.63
Forklart varians	.26	.39	.29	.46	.33	.50

I denne tabellen er den avhengige variabel dybden i den kontakt en representant har med hvert departements politiske ledelse, embetsverk og samlet. (Se fotnote 2 i kapittel 7 for detaljer om variabelene.)

Tabellen viser for det første at virkningene av personlige kjennetegn som utdanning og ansiennitet spiller liten rolle for dybden i kontaktene med departementene. Formelle verv i partigruppe eller komité har heller ikke så mye å si. Derimot slår vurderingene av

komitéenes betydning for gjennomføringen av partiets politikk og ennå mer deres distriktsmessige betydning ut.

Å være del av regjeringsfløyen øker kontakten med den politiske ledelse, mens medlemskap i opposisjonen øker kontaktene med embetsverket. Men den sterkeste virkningen finner vi av komitémedlemskap: Kontakten er sterk og økende over tid.² Kort sagt: Det er organisatoriske trekk som komitétilknytning og parti, ikke biografiske kjennetegn eller komitévurderinger som slår sterkest ut i representantenes kontaktmønster.

Dermed har vi også et annet inntak til å forstå hvorfor opposisjonens representanter ikke har noen undergangsstemning selv om de er i opposisjon. De kommer ikke først og fremst inn til maktsentret rundt Regjeringen ved utenomparlamentarisk virksomhet, via interesseorganisasjoner. De kommer i kontakt med Regjeringen og forvaltningen direkte, som stortingsrepresentanter. Kontakten går rakt, nært og tett. Særlig komitéene er fora for kontakt og forhandlinger. Kort sagt: Også opposisjonen er i posisjon.³

Men det betyr at vi også bør justere vår oppfatning av hvordan det norske demokratiet fungerer.

8.2 Motpartsdemokrati eller enhetsdemokrati?

Jane J. Mansbridge (1980) har skjelnet mellom to hovedmodeller for et demokratisk samfunn: enhetsdemokrati ("unitary democracy") og

² Det er også verd å merke seg at for 1977 forklares omkring halvparten av variansen. For individdata er det meget høyt.

³ Det kan gjøres gjeldende at Rokkan formulerte sin tese for Gerhardsen-epoken, og at det kan ha skjedd en endring i kontaktomfanget etter 1965. Vi sporer en økning i kontaktene mellom 1969 og 1977. Det vi har av biografiske vitnesbyrd, tyder imidlertid ikke på at det skjedde noen dramatisk strømkantning i 1965, men at det var nære koplinger mellom hovedfløyene også før den tid. Ikke minst vil den utvidete utenrikskomité ha fungert som et fellesforum mellom de parlamentariske ledere og ha satt normer for fortrolig samhandling. Det samme gjelder de øvrige komitéer, slik det er beskrevet i tidligere kapitler.

motpartsdemokrati ("adversary democracy"). Kjennetegnene ved disse hovedtypene er som illustrert i figur 8.1.

Figur 8.1 To modeller for et demokratisk samfunn

	ENHETSDEMOKRATI	MOTPARTSDEMOKRATI
<i>Forutsetning</i>	Felles interesser	Motstridende interesser
<i>Likhetsideal</i>	Lik respekt	Likt vern av interesser
<i>Beslutningsregel</i>	Konsensus	Flertallsavgjørelse
<i>Nærhetsgrad</i>	Ansikt-til-ansikt	Hemmelig avstemning

Motpartsdemokrati er det vi vanligvis forstår med demokrati: når man er uenig, tas en avstemning og flertallet vinner. Sammen med prinsippet "hver person én stemme", er det dette vi betegner som demokratiske prosedyrer: alle kan da i lik grad verne og ivareta sine interesser. Ved bytte av stemmer kan også aktører som forfølger sin egeninteresse nå en balansert sammenveining av individuelle interesser. Og siden systemet er basert på egeninteresse, er det egentlig ikke noe rom for argumentasjon, der én part kan få en annen til å skifte mening - altså rom for å overbevise en annen.

Enhetsdemokrati tar utgangspunkt i at folk som er uenige, stikker hodene sammen og rådslår seg imellom til de i fellesskap har kommet fram til om ikke den beste, så iallfall en for alle parter godtagbar løsning. Nær omgang i tette, vennskapelige forhold hjelper til å opprettholde felles interesser - den sosiale avstanden mellom partene blir mindre. Det gjør det lett i praksis å føle seg fram: de kan slippe opp prøveballonger, lufte meninger og ventilere standpunkter. Og lang erfaring med å kompromisse og fire på krav som motsats til storforlangende prinsipptrytteri, er selvforsterkende. Man kjøper innrømmelser hos andre parter i fremtiden ved egne avslag i dag. Det klassiske

eksempel på enhetsdemokrati, er derfor torgmøtet i et småsamfunn, der en drøfter fram og tilbake før en når fram til et sams standpunkt.

Et av Mansbridges synspunkter er at lovgivende forsamlinger etter en tid ender opp som slike torgmøter, fordi alle representanter etter hvert blir godt kjent personlig. Men det er også krefter som trekker i motsatt retning, kanskje særlig at partiene i et parlament må profilere seg i kampen om velgerne (jfr. Olsen, 1970).

Men da kan man tenke seg at det utvikles en *funksjonsdeling mellom ulike organer i Stortinget*, ikke bare når det gjelder arbeidsoppgaver, men også når det gjelder arbeidsmåte.

For plenumsdebattene i Storting, Odelsting og Lagting har preg av disputer og konfrontasjoner. Alle kjenner selvsagt hverandre godt, og de vet at enhver har roller å spille og interesser å målbære. Skriptene for disse rollene er skrevet med dueller og dyster. Da paraderes partistandpunkter og man svinger seg i ordstrid og polemikk. Aktørene opptrer som antagonister. De lytter ikke for å la seg overbevise, men for å finne motargumenter. Deres oppgave er å turnere om velgernes gunst. I plenumsdebattene spilles det derfor ofte stort, for galleriet og for Dagsrevyen. Når oppgjøret er ferdig, må hver og en stå til regnskap. Bataljene ender gjerne med formelle avstemninger, der alle må ta parti og flertallet vinner. Man kan ikke gjemme seg unna: representantene må stemme og ingen kan avstå. Stortingssalen er arenaen for konflikt.

Men det er også arenaer for konsensus. De viktigste av disse er komitéene der sakene forberedes. Og her forhandles det, ansikt til ansikt, bak lukkede dører. I komitéene kan man lytte og lære, prøve standpunkter og lodde stemningen. Ingen er forpliktet av foreløpige synspunkter før den endelige innstilling er skrevet, og kotymen er at man ikke refererer motparter eller meningsfeller på dette stadium. Ja, tidligere var det også et strengt referatforbud for pressen fra dette trinn i beslutningsprosessen. I komitéene kommer også back-bencherne med. De som ikke svinger seg i salen, kan gi sitt besyv med i komitéværelsene. Og i komitéene blir omgangen tett og nær. Forbin-

delsene forsterkes gjennom mange og lange møter, og på ekskursions- og reiser. Av og til har representantene dessuten problemer og konflikter med partifeller, og da er det godt å ha lidelsesfeller fra andre partier i egen komité. Som den tidligere sekretæren i finanskomitéen, Haakon Bingen sier om sine erfaringer derfra:

For det første vil jeg si at finanskomitéen har så mye å gjøre at hvis det ikke var fordragelige forhold i komitéen - et godt samarbeidsmiljø, så ville det ikke gå. En ting er når de "kommer på stolen" [talerstolen i Stortingssalen] som det heter, da kan de kritisere hverandre og prøve å sette hverandre fast, men i komitéen har det alltid vært en veldig god atmosfære.

Jeg vet ikke om jeg kan finne det riktige ord for det, men det er en "lystig" atmosfære. Man vet hvor man står politisk, og det er ikke grunn til å bli oppbrakt over standpunkter, og det er ikke noen grunn til å prøve å hale og dra hvor man vet at det kan de ikke gå med på. Kort og godt at man aksepterer at dette er realitetene. Formennene såvel som de øvrige medlemmer, har alltid vært plussmennesker. For å si det forsiktig. Det er helt utrolig hvor fort de får tak på sakene, selv kompliserte lovspørsmål. (Bingen, 1988:31)⁴

Og han slutter seg til følgende uttalelse:

Mitt inntrykk eller mine forventninger er at komitéene fungerer som kompromissorganer i politikken, at de på lang sikt har hatt den effekten at mye av den fellesskapsånden eller det konsensuspreget som norsk politikk har fått, er produkt av komitéenes sentrale rolle i utformingen av lover og budsjetter i Norge. (Bingen, 1988:32)

Og det Bingen uttrykker for Finanskomitéens vedkommende, gjelder for alle stortingskomitéer:

⁴ Som vi skal se har Rommetvedt (1988) gjort gjeldende at konfliktnivået har øket i komitéene, målt ved mengden dissenser i komitéinnstillinger. Her skal det bare påpekes at selv om komitémedlemmene i egenskap av partirepresentanter formulerer særstandpunkter, må dette ikke overskygge det Bingen her sier: at komitémedlemmene godt vet hvor de andre må stå fast for å markere seg, og hvor det er dragsmonn for kompromisser.

Finanskomitéen har alltid hatt et veldig godt samarbeid med Finansdepartementet og andre departementer. Det gjelder for alle stortingskomitéer. De har alle et godt samarbeid med sine fagdepartementer. Egentlig skal slikt samarbeid gå gjennom departementets politiske ledelse. Men vi har ofte meget kompliserte saker, f.eks. skattesaker og vi ringer departementet. Det er veldig vanskelig tekniske saker dette her. Vi er interessert i nærmere forklaringer. Det er ikke noen grunn til å belaste statsråden med det. Mye kan derfor avklares nokså uformelt. Men ofte vil det være slik at spørsmålene utformes skriftlig, såvel som svarene.

I de senere år, og særlig i tilknytning til større saker, går det en kontinuerlig strøm av brev med spørsmål og svar fra opposisjonspartiene om dette eller hint. En liknende strøm av svarbrev kommer fra komitéen til departementet. Mye av dette gjelder partigruppenes representanter i komitéen.

Ellers vil det jo være slik at regjeringssiden i parlamentet har en hovedoppgave å sørge for at regjeringens forslag blir gjennomført, mest mulig ubeskåret. (Bingen, 1988:30)⁵

Samlet betyr dette at parlamentet er bygget opp slik at det har én arena for motpartsdemokrati: plenumssalen med åpne debatter - og én arena for enhetsdemokrati: komitéene med fortrolige sonderinger.

For komitéene gjelder Stortingets reglement - de er ikke konstitu-sjonelt definerte organer.

Det konstitusjonen definerer, er maktfordelingen mellom statsorganene. Det er stadig grenser mellom dem. De hevder sin status med selvbevissthet - og av og til med kraft. Det vi praktiserer er parlamentarismen, som først og fremst har sin arena der den lov-givende og den utøvende makt møtes: i Stortingssalen. Talerstolen, vendt mot representantene, er dens fornemste symbol.

Men ved siden av dette er også maktintegring et vitalt og dynamisk innslag i vår statsskikk. Dens fornemste symbol er komité-rommenes forhandlingsbord, der man ikke taler til, men med, hver-andre.

⁵ I dette sitatet fremkommer det at opposisjonen er mest aktiv vis-à-vis embetsverket, slik vi viste i kapittel 5.

Maktintegreringen er først og fremst en prosess. Den uttrykker seg i et nettverk av kontakter, der komitéene særlig bidrar til dybden av dem i eget komitédepartement, og distriktstilknytningen vider viften ut mot de andre departementene. Og kontaktene med forvaltningen er uformelle, gjennom personlig oppmøte, brev og telefoner. De gjør det mulig å løse mange enkeltsaker, fremskaffe informasjon, raskt og effektivt kommunisere for kompromisser og - kanskje først og fremst - løse konflikter i fordragelighet, ja, grensende til intimitet.

8.3 Det maktintegrerte system?

Betegnelsen vi i dette arbeidet har benyttet for nettverket av uformelle kontakter er "maktintegrering". Men hvor gode er egentlig indikasjonene på at det er en integrering av maktutøvelsen som skjer? Trekker vi sammen funnene fra de tidligere kapitler, finner vi flere.

Før det første rettes kontaktene *oppover* i både de formelle og uformelle pyramidene - f.eks. slik vi i kapittel 7 fant belegg for "hierarkihypotesen". Det synes nokså klart at man ikke vil gå til topps bare for å få faktiske opplysninger. Er det rene informasjoner om tall og data, og ikke om politisk substans, bryr man ikke dem som har knappst tid, de tetteste avtaler og den største pågang. Dreier sakene seg ikke om politisk substans, vil man ikke trenge seg på og hefte dem. Vil man spise kirsebær med de store, prater man ikke om vær og vind, for da får man - som det heter i det gamle uttrykk - stenene i øynene.

For det andre har vi sett at de fleste mener at de får gjort mest for sitt distrikt i direkte kontakt med departementet. I 1977 sa tre av fire representanter at kontakt med departementene var viktigst eller nest viktigst for å få utrettet noe for distriktet - altså også utenfor eget komitédepartement. Grunnen er nok at en rekke av departementenes avgjørelser er skjønnsavgjørelser. Når gjeldende regler skal tolkes og tøyes, er forvaltningen i mange tilfeller villig til å ta representantenes vurdering med i betraktningen. Men også i de tilfeller der nye saker

er under forberedelse i departementet, vil dens politiske ledelse være åpen for innspill som får konsekvenser for utformingen.

Dette underbygges av representantenes erfaringer i saker som de har søkt å påvirke. Mange har lyktes i dette, også i påvirkning av sakenes innhold før de kommer til stortingsbehandling. Også der de har bedt om tilleggsinformasjon, er det rimelig å vente at forespørsler kan fungere som signaler, både i betydning appeller og i betydning advarsler. I noen tilfeller kan slike underhånds kontakter ta form av forhandlinger⁶, ved andre høve føler man hverandre på tennene og justerer opplegg ved stilltiende tilpasninger. Med andre ord: Man ber ikke bare om informasjon for å bli informert, men for å informere. Det viktigste budskapet ligger da i spørsmålet, ikke i svaret.

For det fjerde har vi sett at kontakten mot departementene har økt også etter at komitéene og partigruppene fikk egne eller flere sekretærer. I fall kontaktene kun dreide seg om ren informasjonsinnhenting, skulle vi vente at behovet ville reduseres når stortingsrepresentantene får egne staber de selv kan bruke til slikt arbeid. Men det er altså den motsatte utvikling vi har kunnet registrere. I den grad man ønsker å bruke informasjon som ammunisjon, vil man vel også heller ønske å overrumple statsråden i salen med den, enn å gi ham god tid til å bygge forsvarsverker.⁷

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å peke på at maktintegrering kan forklare økte kontakter. Representantene kan også ta kontakter fordi medias lys settes på dem, og derfor søker markeringssaker for å ha noe å vise for seg i tøffere nominasjonsprosesser. Men hvis dette var hele forklaringen, skulle ikke så mange av kontaktene rettes mot

⁶ Kontaktene f.eks. mellom Arbeiderpartiregjeringen og Senterpartiet i forbindelse med Mesnalian sykehus i 1987 hadde preg av forhandlinger. I dette tilfelle hadde man altså en mindretallsregjering. Men selv i situasjoner der man har en flertallsregjering utgått fra ett parti, kan man få underhåndsdrøftinger, både mellom regjeringen og dens stortingsgruppe og i enkelte tilfeller også med ett eller flere av opposisjonspartiene.

⁷ I sin analyse av norske partieliter (i hovedsak landsmøtedeltakere) peker Knut Heidar på at selv om departementskontakt er vanlig, behøver ikke dette bety at kontakten medfører innflytelse. Men en betingelse for innflytelse er iallfall til stede: 3 av 4 blant de med departementskontakt sier at denne i "meget stor grad" eller i "stor grad" dreier seg om partipolitiske saker (Heidar, 1988:144).

toppen, som neppe setter pris på "renning på dørene" for det som for dem er "fillesaker".

Alt i alt er det dermed flere forhold som taler for at de uformelle nettverkene ikke bare tjener til innhenting av informasjon, men også til å øve innflytelse. Når dette er sagt, bør det også legges til at representantene utøver hoveddelen av sin virksomhet *innen* Stortinget, og at relasjonene her jevnt over er både hyppigere og tettere enn over til regjeringsskvartalet. Ikke minst er komitékolleger og partifraksjonen i andre komitéer naturlig å ty til.

8.4 Økt eller svekket integrering - et gode eller et onde?

Så kan vi til slutt reise to mer grunnleggende spørsmål. For det første: Hvilke negative virkninger har en slik maktintegrering?

Tidligere har vi trukket frem Stordranges argumenter: at komitéenes fortrolige drøftelser gjør dem til en lukket kanal som også innebærer komitéregjeri.

Den svenske maktutredningen har tegnet et bilde av den politiske maktelitens nettverk, som forsterker denne advarselen:

Många av dessa förbindelser mellan departementen och myndigheter, organisationer, företag och massmedier är formella i så mening att de är forbundna och dokumenterade. Mängder av skrivelser utväxlas genom delningsförfaranden, remisser, brev, betänkanden, propositioner, protokoll, utlåtanden och beslut.

Men en stor del av kontakterna äger rum informellt. Det rör sig om personliga möten och inte minst telefonsamtal.

Att vara med, bli hörd och inte lämnas utanför blir interessentens A och O. Personliga kontakter underlättar givetvis. Återigen bekräftas personkemens betydelse i svenskt offentligt liv.

....

Vilket område av det svenska samhället man än studerar kommer man till samma resultat. Mycket av den verkliga makten utövs genom informella nätverk.

....

Mycket talar för att de informella nätverken ofta är effektiva. Man slipper långsamma och stela tjänstevägar om de berörda direkt kan komma överens. Ett system som bygger på förhandlingar och kompromisser kräver snabba og korta kommunikationsvägar.

Men det er också uppenbart att informaliteten har sina nackdelar. Nätverksresurser kan vara både konserverande og ojämliga. Precis som när det gäller andra maktresurser bildas cirklar. Åt dem som har skall varda givet. De som redan har etablerat sina förbindelser har lättare att förstärka och utveckla sitt inflytande. Utanförstående och nykomlingar får ännu svårare att ta sig in.

Et system byggt på informella kontakter kan också komma i konflikt med offentlighetsprincipen. De informella nätverken bygger vanligen på att kunnskaper inte sprids på bredare kretsar. Systemet blir svåröverskådligt och ofta omöjligt att granska utifrån.

I nätverkens värld ligger makten hos den som känner stigarna och de dolda öppningarna. Det ligger i de utanförståendes interesse att få till stånd en offentlig kartproduktion. (Olof Petersson i *Dagens Nyheter*, 6.7.89)

Når de uformelle kontakter er så omfattende, så tette og så nære som i det norske system, er dette et caveat som man også kan ta med seg her. (Se forøvrig Petersson: *Maktens Nätverk*, 1989).

Det andre spørsmål er dette: Hvor representative er de trekk vi har påvist for perioden fram til 1977 for situasjonen ved inngangen til 1990-årene?

Om dette spørsmålet kan man si at det er to skoleretninger. Den første tar utgangspunkt i de nære og tette forbindelser i komitéene. Finanskomitéens tidligere sekretær, Håkon Bingen, slik vi har sitert ham foran, tegner et slikt bilde, og ser den gjensidige jenking det fører til som gunstig. Komitéene fremmer enhetsdemokrati. Tidligere stortingsrepresentant Bjørn Stordrange (kapittel 6), beskriver også intimiteten av de uformelle kontakter til forvaltningen, og advarer mot dem fordi det svekker parlamentarismen, Stortinget som institusjon og fører til komitéregjeringer (Stordrange, 1988:23). Men komité-

regjereri må bety at komitéen opptrer som en enhet, og dermed at komitéarbeidet får partifargene til å blekne og skillelinjene mellom dem forkludres. Folkestyret - sett som motpartsdemokrati - svekkes. Partiene må med andre ord skjerpe seg.

Den andre skoleretningen mener at konfliktene i komitéene har økt fordi stridighetene mellom partiene har tiltatt. F.eks. skriver tidligere stortingsrepresentant Georg Apenes:

Også komitéarbeidet påvirkes av partienes betydelige og voksende innflytelse. Mindre og mindre spillerom gis den enkelte representant; mer og mer må klareres og koordineres gjennom gruppeledelsene, som igjen er vevet sammen med partiledelsene. (Apenes, 1989:37)

Men hans innvendinger går lenger:

Komitémøtene er også i ferd med å skifte karakter: De lange og intense drøftelsene med gjennombrudd og avklaringer i møtene, blir mer og mer sjeldne. I stedet møtes man som fredsforhandlere på Dagsrevyen og overrekker hverandre papirer eller standpunkter medbrakt fra sekretariat, gruppestyre eller gruppe. Hvoretter man skilles under høflige forsikringer om at det vil komme et "tilbakespill" fra B på utspillet fra A torsdag kl. 10.15. (Ibid. 39)

Apenes' syn er altså at drøftelsene er blitt for partibefengte og dermed fungerer dårligere for å nå fornuftige beslutninger. Både når det gjelder trendbeskrivelse og når det gjelder vurdering, later det altså til at Stordrange og Apenes har motsatt syn. Apenes later til å se på enhetsdemokrati som gunstig.

Fra statsvitenskapelig hold, har Hilmar Rommetvedt (1988) gjort gjeldende at konfliktnivået i Stortinget - målt ved dissenser i komitéinnstillingene - har økt fra begynnelsen av 1970-årene. Han forklarer dette med utbyggingen av hjelpestabene i Stortinget (knyttet til komitéer og partigrupper), et høyere konfliktnivå i samfunnet, flere uavhengige opposisjonspartier og flere mindretallsregjeringer. Følgen er også at komitébehandlingen er blitt mer konfliktfylt - altså det motsatte av Stordranges syn og Bingens beretning.

Også når det gjelder konsekvensene av departementskontakt, later Stordrange og Apenes til å ha forskjellig syn. Stordrange mener at komitéene har en "lukket kanal" til sitt departement, at de derfor fungerer dårligere som hjelpeorganer for *Stortinget*. Det undergraver Stortingets styrende og kontrollerende rolle vis-a-vis regjeringen. Men mens Stordrange ser faren for komitéregjeringer på sitt saksfelt, ser Apenes snarere faren for "regjerings-stortingeri" ved at komitéene blir for avhengige av forvaltningen, og særlig at regjeringspartiets representanter blir det:

Det eller de partier som har regjeringsansvaret, råder i virkeligheten også over hele sentralforvaltningen som sekretariat og verktøy. Departementene står til disposisjon, og komitéfraksjonen vet å benytte seg av slike fagressurser, selvfølgelig.

Men intimiteten kan gå for langt. Som når stortingskomitéens regjeringsflertall får hjelp i departementet til å utforme sine innstillinger og bemerkninger. Således har det faktisk hendt at den samme tjenestemann som først utformet regjeringens forslag, noen måneder senere laget utkast til komiteens meninger om proposisjonen!⁸

Også komitéarbeidet påvirkes av partienes betydelige og voksende innflytelse. Mindre og mindre spillerom gis den enkelte representant; mer og mer må klareres og koordineres gjennom gruppeledelsene, som igjen er vevet sammen med partiledelsene.

De forhold som er streift ovenfor, er hverken moralsk betente eller juridisk ukorrekte. Innvendingen gjelder all denne beredvillige og kompetente bistand fra velkvalifiserte støttegrupper, partisekretærer og regjeringskontorer: Den svekker selvtillit og selvstendighet. (Apenes, 1989:37 f.)

Stordranges bekymring er altså at Stortinget som institusjon skal svekkes ved at komitéene får for sterk innvirkning på politikken som utformes i sine respektive fagdepartementer - det vil også gjøre det vanskeligere å holde statsråden ansvarlig, og undergraver dermed også

⁸ Her er et ekko av Montesquieus understrekning av betydningen av at ulike personer måtte utforme vedtakene i den utøvende og lovgivende makt, men her også koplet til et syn på maktlikhet mellom regjeringsfløy og opposisjon.

parlamentarismen. Apenes er bekymret over at de partistyrte departementene får for sterk innvirkning, og dermed undergraver saksorientert politisk arbeid i komitéene. Man kan vel også si at Stordrange mest er en advokat for motpartsdemokrati, mens Apenes er en advokat for enhetsdemokrati.

Sammenfatningsvis kan dette sies: Utvilsomt bidrar de uformelle sonderinger og mangslungne kontakter til å styrke Stortingets, stortingsrepresentantenes og ikke minst opposisjonens innvirkning. Men nettopp her ser man derfor en spenning - kanskje en konstruktiv spenning - mellom enhetsdemokrati og motpartsdemokrati. For på den ene side ønsker vi at ikke bare alle skal kunne stemme, men også at alle skal telle med - selv når de er i mindretall. Da er uformelle kontakter gode å ty til. Men de kan altså skape et skille mellom innsidere og utenforstående og undergrave det grunnleggende offentlighetsprinsipp.

På den annen side mobiliseres interessen for politikk og opptatthet av sakene gjennom strid - ja, mange vil hevde at konflikt er nødvendig for at demokratiet skal opprettholdes (jfr. Lipset, Trow and Coleman, 1956:276 ff.). Ved at flertallet treffer vedtak i parlamentet som treffer flertallet og mindretallet i befolkningen ulikt, skapes de interessemotsetninger som må til for at de berørte parter skal engasjere seg for å erobre flertallet og dermed makten til å treffe slike vedtak.

Det er derfor det er interessant å se hvordan den samme institusjon - parlamentet - kan romme organisatoriske enheter som ivaretar begge hensyn, både behovet for en konfliktarena og behovet for kompromissmaking. Selv om begge er tilstede til enhver tid, vil deres relative betydning veksle. Vekslingen i betydning, kombinert med balanseringen av hensynene, er kanskje like viktig for demokratiets funksjonsbetingelser som maktbalanseprinsippet var det som et utgangspunkt for organiseringen av forholdet mellom statsmaktene.

Litteratur

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putman and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Andenæs, Johs. 1965. "Høyesterett som politisk organ." *Lov og rett* 1965:22-43.
- 1986. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: TANO.
- Andenæs, Tønnes M. 1988. *Grunnloven vår*. Oslo: Universitetsforlaget. 11. utgave.
Ved Mats T. Andenæs.
- Apenes, Georg. 1989. *Løven gjesper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arter, David. 1984. *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London:
C. Hurst & Company.
- Aschehoug, Torkel Halvorsen. 1875-1885. *Norges nuværende Statsforfatning I-III*.
Christiania: Mallings Bokhandels Forlag.
- Benum, Edgeir. 1979. *Sentraladministrasjonens historie. Bind 2. 1845-1884*.
Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergh, Trond. 1987. *Storhetstid (1945-65). Arbeiderbevegelsens historie. Bind 5*.
Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Bergsgård, Arne. 1943. *Året 1814. I. Grunnlova*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
(W. Nygaard).
- Bingen, Haakon. 1988. "Politikere kom, politikere gikk. Haakon Bingen i samtale med
Trond Nordby og Wiktor Martinsen." Side 17-37 i *Med Finanskomiteen i arbeid. Artikler og oversikter utgitt ved Haakon Bingens fratrede som komiteens sekretær*.
Oslo: Stortinget.
- Björnberg, Arne. 1939. *Parlamentarismens Utveckling i Norge efter 1905*. Uppsala:
Almqvist & Wiksells boktryckeri.
- Blichner, Lars Chr. og Johan P. Olsen. 1986. *Spørsmål i Stortinget. Sikkerhetsventil i
petroleumpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Castberg, Frede. 1953 [1918]. "Magtfordelingsprinsippet og dets Stilling i fransk og
norsk Statsret." Side 1-30 i *Fra Statslivets Rettsproblemer. Et udvalg artikler og
foredrag av Frede Castberg*. Oslo: Akademisk Forlag.
- Castberg, Johan. 1953. *Dagbøker 1900-1917. Bind II*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- Colban, Erik. 1961. *Stortinget og utenrikspolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Daae, Ludvik. 1939. *Politiske dagbøker og minner. Bind III*. Oslo: Utgitt av Den norske
historiske forening.

- Damgaard, Erik. 1977. *Folketinget under forandring*. København: Samfundsvitenskapligt Forlag.
- Danielsen, Rolf. 1964. *Tidsrommet 1870-1908. Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind II*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Debes, Jan. 1950. *Det norske statsråd 1814-1949*. Oslo: Cammermeyers Boghandel.
- Eckhoff, Torstein. 1964. "Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet." I *Festskrift tillägnad Professor, Juris Doktor Karl Olivecrona*. Stockholm: Norstedt & Söner.
- 1975. "Høyesterett som grunnlovens vokter. Side 182-207 i *Makt og motiv. Festskrift til Jens Arup Seip*. Oslo: Gyldendal.
- Egeberg, Morten, Johan. P. Olsen og Harald Sætren. 1978. "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat." Side 115-143 i Johan P. Olsen, red. *Politiisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten. 1981. *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Eide, Martin og Gudmund Hernes. 1987. *Død og pine! Om massemedia og helsepolitikk*. Oslo: FAFO.
- Eikeland, Ole-Johan. 1983. *Territoriell Valordning - Funksjonell Arbeidsdeling*. Hovedoppgave. Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.
- Elder, Neil, Alaistar H. Thomas og David Arter. 1983. *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford: Martin Robertson.
- Eliassen, Kjell. 1985. "Spiller det noen rolle hvem stortingsrepresentantene er?" *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 1:3-10.
- Erichsen, Eivind. 1988. "Om samarbeidet mellom Stortingets finanskomité og Finansdepartementet." Side 38-41 i *Med finanskomiteen i arbeid. Artikler og oversikter utgitt ved Haakon Bingens fratreden som komiteens sekretær*. Oslo: Stortinget.
- Espenes, Henning. 1983. *Representantenes aktivitet under Stortingets budsjettbehandling*. Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Evang, Karl. 1973. Innlegg referert i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 54:161-199.
- 1974. "Erfaringer fra 36 års virke i norsk statsadministrasjon." *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 55:121-145.
- Fliflet, Arne. 1972. "Stortingets innkallingsrett i historisk lys. Et bidrag til tolkningen av Grunnlovens § 75 h." *Jussens venner* VII (3/4):69-120.
- Galtung, Johan. 1966. "East-West Interaction Patterns." *Journal of Peace Research* 3:146-177.
- Goodsell, Charles T. 1988. "The Architecture of Parliaments. Legislative Houses and Political Culture." *British Journal of Political Science* 18:287-302.

- Grythe, Jan W. 1984. *Utviklingen av sekretariatsfunksjoner i Stortinget. En beskrivelse og drøfting av mulige forklaringer og konsekvenser*. Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Haffner, Vilhelm. 1953. *Stortingets Hus*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- 1954. *Det norske statsråd 1814-1914*. Oslo.
- Hallager, G. 1915. *Norges Høiesteret 1815-1915. Første bind 1815-1863*. Kristiania: Aschehoug & Co.
- 1916. *Norges Høiesteret 1815-1915. Andet bind 1864-1915*. Kristiania: Aschehoug & Co.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay. 1961. *The Federalist*. Cleveland and New York: Meridian Books.
- Hansen, Guttorm. 1984. - *Der er det godt å sitte... Hverdag på Løvebakken gjennom hundre års parlamentarisme*. Oslo: Aschehoug.
- 1986. *Fra min plass. Politiske erindringer. 1970-1985*. Oslo: Aschehoug.
- Hansen, Holger. 1985. *Folketingets stående udvalg*. Danmark: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Heidar, Knut. 1988. *Partidemokrati på prøve. Norske partieliter i demokratisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar. 1969. *Stortinget - en sosial elite?* Oslo: Pax.
- Hernes, Gudmund. 1971. *Interest, Influence and Cooperation: A study of the Norwegian Parliament*. Upublisert Ph.D Thesis. The Johns Hopkins University. Baltimore.
- 1984. "Segmentering og samordning." Side 151-166 i Ole Berg og Arild Underdal, red. *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.
- Higley, John, Karl Erik Brofoss og Knut Groholt. 1975. "Top Civil Servants and the National Budget in Norway." Pp 252-274 in Mattei Dogan, ed. *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*. New York: John Wiley & Sons.
- Hiorthøy, Finn. 1966. "Domstolene og forfatningsutviklingen." Side 69-224 i Gunnar Nissen, Finn Hiorthøy og Karsten Gaarder, *Den dømmende makt. Domstolene og rettsutviklingen 1814-1964*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmberg, Sören. 1989. "Political Representation in Sweden". *Scandinavian Political Studies* 12:1-36.
- Huntington, Samuel P. "Congressional Responses to the Twentieth Century." Pp 6-38 in David B. Truman, ed. *The Congress and America's Future*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. Second Edition.
- Innst. S. nr. 211 1952.

Innst. S. nr. 98 - 1984-85.

Kaartvedt, Alf. 1964. *Fra Riksforsamlingen til 1869. Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind I*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

--- 1967. *Kampen mot parlamentarismen 1880-1884. Den konservative politikken under vetostriden*. Bergen: Universitetsforlaget. 2. utgave.

--- 1984. *Drømmen om borgerlig samling. Høyres historie 1884-1918*. Bind 1 i Francis Sejersted, red. *Høyres Historie 1-4*. Oslo: Cappelen.

Kielland, Arne. 1972. *All makt? Dagbok fra Stortinget*. Oslo: Pax.

King, Anthony. 1975. "Executives." Pp 173-256 in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science. Volume 5*. Reading: Addison-Wesley.

--- 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1:11-36.

Koht, Halvdan. 1918. *Johan Sverdrup. Bind I*. Oslo: Aschehoug & Co.

--- 1925. *Johan Sverdrup. Bind III*. Oslo: Aschehoug & Co.

Kornberg, Allan and William Mishler. 1976. *Influence in Parliament. Canada*. Durham: Duke University Press.

Korvald, Lars. 1982. *Politikk og kall. Lars Korvalds memoarer i samarbeid med Per Øivind Heradstveit*. Rocon A.S.

Kuhnle, Stein og Lars G. Svåsand. 1984. "Spørreordningene og politisk organisering." Side 124-150 i Ole Berg og Arild Underdal, red. *Fra valg til vedtak*. Oslo: Aschehoug.

Lindstøl, Tallak. 1914-1915. *Stortinget og statsrådet 1814-1914, I-II*. Kristiania: Steen'ske Bogtrykkeri.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.

Lipset, Seymour, Martin Trow and James S. Coleman. 1956. *Union Democracy*. Glencoe: The Free Press.

Loewenberg, Gerhard. 1967. *Parliament in the German Political System*. New York: Cornell University Press.

Lægreid, Per og J.P. Olsen. 1979. *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.

Lægreid, Per og P.G. Roness. 1983. *Sentraladministrasjonen*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

Mansbridge, Jane J. 1980. *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

- Maktutredningen. 1982. *Sluttrapport*. NOU 1982:3.
- Mattews, Donald R. 1960. *U.S. Senators & Their World*. New York: Vintage Books.
- Maurseth, Per. 1979. *Sentraladministrasjonens historie. Bind 1. 1814-1844*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mo, Erik. 1985. "Stortinget." Side 13-29 i Trond Nordby, red. *Storting og regjering 1945-1985. Institusjoner - rekruttering*. Oslo. Kunnskapsforlaget.
- 1989. *Behandlingen av Ot. prp. nr. 72 om endringer i fengselsloven*. Upublisert notat til Stortingets justiskomité.
- Montesquieu, de, Baron de la Brède et. 1770. *Om Lovenes Natur og Aarsag, eller Om det Forhold som Lovene bør have til hver Regjerings Forfatning, til dens Sæder, Clima, Religion, Handel o.s.v. Første Deel*. Oversatt av Jens Hvas. København.
- Motzfeldt, Ketil. 1908. *Dagbøger 1854-1889*. Kristiania: Gyldendalske Boghandel, Nordisk Forlag.
- Motzfeldt, Peter 1888. *Breve og Optegnelser*. Kjøbenhavn: Gyldendalske Boghandels Forlag.
- Mykland, Knut. 1978. *Kampen om Norge. 1879-1814. Bind 9 i Norges Historie*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- Nergaard, Kristine. 1988. "Tingmenn og talsmenn. En analyse av stortingsrepresentanternes organisasjonskontakt med utgangspunkt i segmenteringshypotesen." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 29:107-129.
- Nielsen, Yngvar. 1904. *Norge i 1814*. Christiania: J.M. Stenersen & Co.s Forlag
- Nissen, Bernt A. 1964. "Stortingets Venstreforening." Side 185-213 i C.J. Hambro m.fl., red. *Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind IV. Spesialartikler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Nordby, Trond. 1985. *Storting og regjering 1945-1985. Biografier*. Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1972. "Alternative beslutningsprosedyrer i organisasjoner." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 13:25-50.
- 1983. *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget.
- 1988 [1981]. "Regjeringen som samordningsorgan - muligheter og begrensninger." Side 185-207 i Johan P. Olsen, *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palmer, R. R. 1959. *The Challenge. The Age of the Democratic Revolution. A political history of Europe and America, 1760-1800*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Petersson, Olof. 1989. *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlssons.
- Polsby, Nelson W. 1975. "Legislatures." Pp 257-317 in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*. Vol. 5. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Rasch, Bjørn Erik. 1987. "Manipulation and strategic voting in the Norwegian parliament." *Public Choice* 52:57-73.
- Riksforsamlingens forhandlinger. 3die Del. *Grundlovsutkast*. 1916. Kristiania: Grøndahl & Søn's Boktrykkeri.
- Rochman, Bert A. 1984. "Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight." *Legislative Studies Quarterly* IX:387-439.
- Rokkan, Stein. 1987 [1966]. "Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk." Side 63-110 i Stein Rokkan, *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar. 1988. "Stortinget - fra konsensus til konflikt". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 4:5-22.
- Roness, Paul G. 1978. *Reorganisering av departementa. Eit politisk styringsmiddel?* Bergen: Universitetsforlaget.
- Sars, J.E. 1882. "Et og andet om vor politiske situation." *Nyt Tidsskrift* 1:71:88.
- 1913. *Norges Historie. VI Binds første del. Tidsrummet 1814-1884. Anden Afdeling*. Kristiania: Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- Scheflo, Inge. 1964. "Det norske Arbeiderpartis stortingsgruppe." Side 250-274 i C.J. Hambro m.fl., red. *Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind IV. Spesialartikler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Seip, Jens Arup. 1945. *Et regime foran undergangen. Frederik Stang - Ole Jacob Broch* Oslo: Johan Grundt Tanum.
- 1963. *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 1965 [1964]. "Den norske høyesterett som politisk organ." *Lov og rett* 1965: 1-21.
- 1974. *Utsikt over Norges Historie. Første del*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- 1981. *Utsikt over Norges Historie. Annen del*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Sejersted, Francis. 1984. *Opposisjon og posisjon*. Bind 3 i Francis Sejersted, red. *Høyres Historie 1-4*. Oslo: Cappelen.
- Sevåg, Reidar. 1967. *Statsråd H.R. Astrup*. Oslo: Dreyers Forlag.

- Sidenius, Niels Chr. 1987. "De stående udvalg i dansk parlamentarisme." Paper framlagt ved VIII nordiske statskundskabskongres, København 16.-19. august 1987.
- Sivertsen, Erling. 1986. *Mer enn nyheter. En sosiologisk analyse av forholdet mellom massemedia og spørrevirksomheten i Stortinget*. Hovedoppgave. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Skard, Torild. 1981. *Hverdag på Løvebakken. Personlige erindringer*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Slagstad, Rune. 1989. "Individ og stat i moderne politisk filosofi." Upublisert manus.
- Smith, Eivind. 1988. "Om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget." Side 213-274 (vedlegg) i *Rapport til Stortinget fra den granskningskommisjon som ble oppnevnt ved Stortingets vedtak 20. juni 1985*.
- Solstad, Arve. 1969. "The Norwegian Coalition System." *Scandinavian Political Studies* 41:160-167.
- Stang, Friederich. 1833. *Systematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret*.
- Stang, Frederik. 1835. "Statsraadenes Deeltagelse i Storthingets Forhandlinger." Side 1-96 i *Repertorium for Oplysninger og Undersøgelser vedkommende vigtige Gjenstande for ottende ordentlige Storthings Virksomhed*. Christiania: Johan Dahl.
- Stang, Frederik og G. Sibbern. 1956. *Den politiske korrespondanse mellom Frederik Stang og Georg Sibbern 1862-1871. Bind I, Januar 1862 - oktober 1863*. Oslo: Kjeldeskriftfondet.
- 1970. *Den politiske korrespondanse mellom Frederik Stang og Georg Sibbern 1862-1871. Bind II, November 1863 - desember 1864*. Bergen: Kjeldeskriftfondet.
- Stavang, Per. 1965. *Parlamentarisme og maktbalanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 1984. "Parlamentarismen" *Samtiden* 2:28-35.
- 1986. "Den utvida utenriksnemnda." Side 630-650 i *Samfunn, Rett, Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. Oslo: TANO
- Steen, Sverre. 1953. *På falltittens rad*. Bind II i serien *Det frie Norge 1-5*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- 1954. *Krise og avspenning*. Bind III i serien *Det frie Norge 1-5*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- 1962. *Konge og Storting*. Bind V i serien *Det frie Norge 1-5*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- 1964. "Hvordan Norges Storting ble til." Side 1-47 i Alf Kaartvedt, *Fra Riksforsamlingen til 1869. Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind I*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Steffens, Haagen Krog. 1914. *Den norske Centraladministrations historie*. Kristiania: I.M. Stenersens Forlag.
- Stordrange, Bjørn. 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Storthings-Efterretninger 1821:219-220.
- Stortingets forretningsorden.
- Stortingsforhandlinger for 28de October 1836.
- Stortingstidende 20. februar 1930:254-285.
- Strom, Kare. 1984. "Minority Governments In Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions." *Comparative Political Studies* 17 (2):199-227.
- 1986. "Deferred Gratification And Minority Governments In Scandinavia." *Legislative Studies Quarterly* XI:583-605.
- Thynæss, Paul. 1964. "Høyres stortingsgruppe." Side 214-250 i C.J. Hambro m.fl., red. *Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind IV. Spesialartikler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tingvold, Rolf. 1965. *Oversikt over budsjettbehandlingen og budsjettssystemet i Norge. Vedlegg 1 til Rapport nr 1 fra den finanspolitiske komite. Betenkning nr. 15 1965*.
- Torgersen, Ulf. 1955. *De generelle synspunktene på grunnlovens § 97. En historisk undersøkelse av juridisk argumentasjon*. Magisteravhandling. Universitetet i Oslo.
- 1960. "Høyesteretts rolle i norsk politikk." *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1:94-104.
- Torp, Olaf Chr. 1966. *Stortinget 1965/66 - 1968/69*. Oslo: Johan Grundt Tanum Forlag.
- 1974. *Stortinget. Høsten 1973 - Våren 1977*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tschudi-Madsen, Stephan. 1986. *Statsråd Astrups villa på Drammensveien*. Oslo: Det Norske Videnskaps-Akademi.
- Valen, Henry. 1988. "Norway: decentralization and group representation." Pp 210-235 in Michael Gallagher and Michael Marsh, eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- Vogt, Johanne, f. Collett. 1903. *Statsråd Colletts hus og hans samtid*. Kristiania: Det norske Aktieselskap.

Vedlegg

Målet for kontaktdybde skal fange opp hvor tett kontakt komitémedlemmene har til "sitt" departement. Figur V.1 viser hvilke departementer som "hører sammen" med den enkelte komité.

Hvilke saker den enkelte komité skal ha ansvar for er fastsatt i Stortingets forretningsorden § 12, og sakene fordeles i hovedsak slik at komitéen skal ta alle saker fra ett bestemt departement.

Det er imidlertid visse unntak. Handelsdepartementets saksfelt fordeles på administrasjons-, finans-, fiskeri- og utenrikskomitéen. Her har vi ikke ansett at noen av disse komitéene står i særlig nært forhold til dette departementet, og ser derfor ikke på dybden i kontaktene til dette handelsdepartementet.

Målet for kontaktdybde omfatter heller ikke Forbruker- og familiedepartementet (1966/69) som sendte sine saker til sosialkomitéen. Grunnen til å utelate dette departementet er at det hadde svært få ansatte: I 1967 var det ifølge P. G. Roness (Roness, 1978:58) 14 stillinger, og Forbruker- og familiedepartementet ble også lagt ned i 1972. Målet omfatter heller ikke kontakt med Havrettssekretariatet (1977).

Vi ser hvor mange nivåer i "sitt" departement den enkelte oppgir regelmessig kontakt med. For kommunalkomitéen, som i 1977 fikk saker fra to departementer, bruker vi høyeste skåre. Dvs. hvis et medlem av kommunalkomitéen har kontakt med 3 nivåer i Kommunaldepartementet og 4 nivåer i Miljøverndepartementet, så får vedkommende verdien 4.

Figur V.1 Kontaktdybde: stortingskomitéenes fagdepartementer

Komite	Departement 1966/1969	1977
Administrasjonkomitéen	Lønns-/prisdept.	Forb. /adm.dept.
Justiskomitéen	Justisdept.	Justisdept.
Protokollkomitéen	-	-
Landbrukskomitéen	Landbruksdept.	Landbruksdept.
Fiskerikomitéen	Fiskeridept.	Fiskeridept.
Industrikomitéen	Industridept.	Industridept.
Finanskomitéen	Finansdept.	Finansdept.
Kirke-og underv.komitéen	Kirke/underv.dept.	Kirke/underv.dept.
Kommunalkomitéen	Kommunaldept.	Kommunaldept. Miljødept.
Samferdselskomitéen	Samferdselsdept.	Samferdselsdept.
Sosialkomitéen	Sosialdept.	Sosialdept.
Forsvarskomitéen	Forsvarsdept.	Forsvarsdept.
Utenrikskomitéen	Utenriksdept.	Utenriksdept.

Indeks

A

Aall, Hans J.C. 77, 78
 Aberbach, Joel D. 130-132, 141
 Adelskomitéen 56
 Adler, Johan G. 38, 39
 "Advice and consent" 26, 32
 Andenæs, Johs. 46, 47
 Anders Langes Parti 153
 Ansiennitet 133, 166, 188, 196, 197, 218
 Ansvarlighetsloven 54, 90
 Apenes, Georg 228-230
 Arbeiderpartiet 116, 225
 sosial bakgrunn og verv 195
 stortingsgruppen 8, 105, 106
 Arter, David 95, 122, 132, 133
 Aschehoug, Torkel H. 46, 51, 60-61
 Astrup, Hans R. 82

B

Bachke, Ole Andreas 64
 Back-benchere 221
 Bang, Thomas Chr. 61
 Bankforeningen 150
 Batavia 38
 Benum, Edgeir 69-71
 Bergh, Trond 150
 Bergsgård, Arne 37
 Bingen, Haakon 222, 223, 227, 228
 Birch-Reichenwald, Christian 70, 76
 Birkeland, Turid 133
 Björnberg, Arne 87, 95, 104, 112, 113
 Blichner, Lars Chr. 187
 "Bomstriden" 49
 Borten, Per 106, 148
 Bostedsbåndet, opphevelse av 64, 85
 Bratholm, Anders 9
 Bratteli, Trygve 128
 Bretteville, Christian Zetlitz 75
 Broch, Ole Jacob 70, 80
 Brundtland, Gro Harlem 7, 8, 88
 "Brøkproblemet" 129
 Bundestag 132
 Bøsterud, Helen 8

C

Canada 98, 148, 159, 198, 207
 Carl Johan 48, 52-59, 65, 75
 Castberg, Frede 33
 Castberg, Johan 104, 112, 113
 Christian Fredrik 39
 Christiania Katedralskole 72
 Colban, Erik 108
 Coleman, James 230
 Collett, Jonas 81
 "Consensual Democracies" 96, 97

D

Daae, Ludvig 85, 110, 111
 Damgaard, Erik 170
 Danielsen, Rolf 64, 69, 102, 107
 Danmark 39, 121, 132, 135, 170, 177
 De Lolme, Jean Louis 38
 Debes, Jan 68
 Deinboll, Peter V. 56
 Departementene
 "popularitet" 206
 Departementsansatte
 kontaktmønster 98, 99, 127-131, 183
 "nøytralistisk politisering" 120
 rutiner ved politikerkontakt 120, 223
 valgbarhet 60, 61
 Distriktet 96, 125, 194, 201-209, 219
 Distriktskolleger 202
 Dommere 19, 20, 26, 27, 31, 32, 40, 62-64, 214
 Domstolene 9-12, 19, 20, 23, 28, 31, 33, 45-47, 49, 90
 som statsmakt 25-27, 40, 41, 63-65

E

Eckhoff, Torstein 20, 47, 49
 EF-avstemningen 105
 Egeberg, Morten 167
 Eide, Martin 186
 Eikeland, Ole Johan 208

Elder, Neil 96, 97, 122
Eliassen, Kjell 195
Embetsmannsstaten 42, 47, 61, 75
Enhetsdemokrati 219-223, 227-230
Erichsen, Eivind 120
Espenes, Henning 170
Ettpartistaten 180
Evang, Karl 119, 120

F

Falsen, Christian Magnus 38, 51, 54
Fellesprogrammet 97, 166
Finansdepartementet 120, 223
Finanskomitéen 56, 121, 222, 223
Finland 132
Fiskeridepartementet 208
Flertallsparlamentarisme 14, 15, 87,
88, 96-98, 148, 216
Fliflet, Arne 92
Folkesuverenitet 28-32, 36, 42-45,
85, 88, 193, 215
Folketinget 170, 171, 177
Forfatningsformer
1700-tallets konstitusjonalisme
28
maktbalanse ved "advice and
consent" 31
maktbalanse ved "advice and
consent" (fig.) 32
moderert folkesuverenitet 29
moderert folkesuverenitet (fig.)
30
Montesquieu 17-25
Montesquieu (fig.) 25
Norge og USA (fig.) 34
parlamentarisme 33
parlamentarisme (fig.) 33
uavhengige valg av stats-
maktene 30
uavhengige valg av stats-
maktene (fig.) 31
"vanntette skott" mellom stats-
maktene (fig.) 35
Forsvarsdepartementet 115-118
Foss, Henrik Herman 68
Frankrike 17, 38, 133, 214

G

Galtung, Johan 197
Gerhardsen, Einar 150, 155, 180,
219

Goodsell, Charles T. 72
Grunnloven

adler-falsenske grunnlovsut-
kast 38-40
beskyttelse av embetsmenn
47, 66
dømmende makt 9, 40-41
endring gjennom sedvane 48
endringsforslag 51, 54, 56,
85
folkesuverenitetsprinsippet
42-44
funksjonsblanding 45-50, 214
"grunnlovskonservatisme" 48
innkallingsrett 74, 92, 114
kilder 38
lovgivende forsamlings myn-
dighet 39, 48
lovprøvingsrett 46
maktbalanseprinsippet 12,
39, 41, 50, 60, 214
Montesquieu 44
rekruttering til statsmaktene
60-65
Riksforsamlingen 36-39
statsrådenes adgang til Stor-
tinget 51, 74, 85
tokammersystem 24, 39
uklarhet 47, 58
utøvende makt 43, 44, 47
valgbarhetskriterier 60-62
"vanntette skott" mellom
statsmaktene 50
veto 40, 43, 44, 49, 66, 85

Grythe, Jan W. 133

H

Haffner, Vilhelm 71-73
Haffner, Wolfgang W. 80
Hagen, Carl I. 133
Hagerup, G. Francis 104
Hallager, G. 62
Hambro, Carl J. 102, 116, 117
Hamilton, Alexander 25, 26, 31, 45
Hansen, Guttorm 9, 105, 106, 114,
115, 129
Hansen, Holger 170, 171
Heidar, Knut 129, 133, 134, 225
Hellevik, Ottar 188, 195
Helliessen, Henrik L. 78, 79
Helsedirektoratet 120

Hernes, Gudmund 72, 120, 133,
137, 167, 170, 179, 186,
188, 200, 205
Hierarkihypotesen 197-200, 224
Higley, John 98, 128
Hiorthøy, Finn 39-41
Höjer, Nils 37-40, 43, 48
Holmberg, Sören 195
"House of Commons" 130-133
Hovedflyplass-saken 88, 96, 202
Huntington, Samuel 170
Hønsvald, Nils 87
Hønsvaldsk parlamentarisme 87, 180
Høringer 92, 114, 118, 119, 135,
171
Høyesterett 9, 12, 40, 41, 46, 46,
51, 63, 83
 rekruttering 62-64, 67
 funksjoner (fig.) 66
Høyesterettsdommere
 politisk karriere 63, 64
 politisk karriere (fig.) 63
 på Stortinget 62, 214
Høyre 9, 86, 109
 stortingsgruppen 103, 104

I

Ila-prosjektet 8
"Impoundment" 48
"Incompatibility-regel" 61, 62, 90,
132, 136
Industridepartementet 206
Industrikomiteén 206, 207
Interesseorganisasjoner 15, 150, 165
Intervjumaterialet
 beskrivelse 137, 138, 142,
172, 173
"IOU's" ("I owe you's") 125
Irland 170
Island 132
Italia 131

J

"Jernbanekompromisser" 96, 217
Justisdepartementets lovavdeling 49

K

Kaartvedt, Alf 44, 51-54, 57, 58,
65, 69, 103, 107
Kabinetsspørsmål 11, 86, 88, 216

intern 88
Kielland, Arne 123, 124
King, Anthony 135
Kings Bay-saken 9, 180
Kirke- og undervisnings-
 departementet 72,
206, 207
Knudsen, Gunnar 112, 113
Koalisjonsregjeringer 88, 95, 148
 felles parlamentarisk leder
106
 kontakt til stortingsgruppene
106, 107, 156, 157
Koht, Halvdan 69, 77, 78, 111
Komitéregjereri 112, 171, 176, 227,
229
Kommunal- og arbeidsdepartementet
206
Kommunalkomiteén 206, 207
Kongen
 folkesuverenitetsprinsippet
44, 45
 maktmuligheter 41-48
 personlig maktutøvelse 52,
53
 provisoriske anordninger 47
 valg av statsråder 40, 65, 80
 veto 40, 85
Kongressen 31, 130-133, 196
Konsensusdemokrati 215
Kornberg, Allan 98, 159, 198, 207
Korvald, Lars 106, 148
Kristensen, Kjell 105
Kristiania
 lite politisk miljø 81
Kuhnle, Stein 187
Kvanmo, Hanna 8

L

Landbruksdepartementet 207
Landbrukskomiteén 121, 210
Legitimeringshensyn 96
Lijphart, Arend 215
Lindebrække, Sjur 150
Lindstøl, Tallak 61
Lipset, Seymour 230
Loewenberg, Gerhard 132
Lovenes Ånd
 oversettelser og spredning 17
Lovgivende makt (*se også*
Stortinget)
 myndighetsområde 42, 46-48

rekruttering (fig.) 64, 67
funksjoner (fig.) 66
Lovprøvningsrett 26, 27, 46, 63
Lyng, John 105
Læg Reid, Per 127

M

Maktbalanseprinsippet (*se også Montesquieu, Statsmaktene*)
7, 10, 12
"vanntette skott" mellom stats-
maktene 34, 35
funksjonsblanding i det norske
systemet (fig.) 49
i den norske forfatningen 65-
67
i den norske forfatningen (fig.)
65-67
i Grunnloven 39
og folkesuverenitetsprinsippet
44, 45
Maktintegrering
endring over tid 227
etter 1884 94, 99, 100, 122
forventet kontaktmønster (fig.)
100, 151
før 1884 52, 59, 71, 80, 83-84
innflytelse eller informasjon
226
komitétilknytning 169-172,
219, 223, 224
negative virkninger 226-228
som prosess 224
tese 15
økt konflikt 228
årsaker 166-168, 218, 219
Maktutredningen 127, 128
Sverige 226, 227
Mansbridge, Jane J. 219, 221
Manthey, Aug. Chr. 76, 77
Matthews, Donald R. 188
Maurseth, Per 65, 68-70
Media 185, 187, 198, 216, 221, 225
Mesnalien Sykehus 225
Militerkomiteén 77, 110-112
Mindretallsparlamentarisme 14, 87,
88, 94, 95, 100, 148,
170, 180, 225, 228
Mishler, William 98, 159, 198, 207
Mistillitsforslag 8, 10, 33, 86-88,
216
Mo, Erik 9, 113, 129

Monarki 19, 29, 43
Montesquieu 11, 12, 18-45, 45, 50,
229
adel 20, 21, 23
balanse mellom statsmaktene
12
borgerlig frihet 18
de tre statsmakter 18
dømmende makt 20, 25
figur 25
funksjonsblanding 23
jury 20
Lovenes Ånd 17
lovgivende makt 19, 21, 22
lovgivende makts samlingstid
22
maktbalanseprinsippet 12,
18, 19
militærmakten 24
monarki 23
parlamentarisme 22
tette skott mellom stats-
maktene 22
utøvende makt 19, 21
veto 22
Morgenstierne, Bredo Henrik von
Munthe af 54
Morten Steenstrup 7
Motpartsdemokrati 220-223, 228-230
Motzfeldt, Ketil 79, 82, 110
Motzfeldt, Peter 53-56, 61, 109
Mykland, Knut 37

N

Nederland 131, 141, 214
Nergaard, Kristine 167, 170
Nielsen, Yngvar 37
Nissen, Bernt A. 103
Nixon, Richard 48
Nominasjonsprosessen 201, 225
Norges Kommunistiske Parti 108
Nygaardsvold, Johan 116, 117

O

Offentlige utvalg 69-71, 122, 150-
152
Olsen, Johan P. 68, 98, 127, 128,
134, 167, 187, 221
Olsen-Hagen, Børge 116
Opposisjonsfløyen (*se også Fler-
tallsparlamentarisme, Mindretalls-*

parlamentarisme, Stortingsrepresentantene)
 arbeidsmåte 182-185, 202-205, 215-217, 223
 endret kontaktmønster i stortingsperioden 155, 156, 160
 før 1884 48, 51-57, 70-71, 82
 innflytelsesmuligheter 95, 96, 109, 170, 171, 181, 184, 219
 ledelsens kontaktmønster 197-200
 kontakt med embetsverket 157-161, 223,
 kontakt med komitédepartementet 176, 177
 kontakt med politisk ledelse 14, 154, 155
 maktintegrering 94-100, 108, 109, 125, 166-172
 maktintegrering (fig.) 100, 150, 168
 mangel på innflytelse 87, 149, 150, 216
 rekruttering av ledere 15, 149, 150, 216
 syn på Stortingets innflytelse 151-153
 "Opposite numbers" 92, 177, 197
 Oscar II 13, 85
 Ottosen-komiteén 207

P

Paléklubben 55
 Palmer, R.R. 17
 Parlamentariske ledere 105, 109, 193, 198-201
 Parlamentarisme 13, 22, 33, 85-90, 193, 215, 216
 elementer av maktfordeling 90-92
 etableringsfasen 102-104
 figur 33, 89, 151, 168
 Partiene 86-89, 102, 132, 193, 201, 202
 partilister 129, 133, 134, 225
 økende betydning 228, 229
 viktige saker for partiet 210-212, 218, 219
 Petersson, Olof 226, 227
 Polen 39
 Politikerforakt 96

Politisk kultur 97, 109, 133, 170, 192, 217, 219-224
 Politisk miljø 81, 133, 136, 145, 166
 Politiske sekretærer
 kontakt 134, 138, 142, 144, 145, 200, 201
 valgbarhet 36
 Polsby, Nelson W. 170

R

Rasch, Bjørn Erik 42
 Regjeringen
 kontakt med stortingsgruppen 102-107, 161
 og komitéfraksjonene 106
 opplysningsplikt overfor Stortinget 91
 organisering 134
 personlig statsrådsansvar 92-94
 Regjeringsfløyen
 endret i kontaktmønster i stortingsperioden 155, 156, 160
 innflytelsesmuligheter 184
 kontakt med embetsverket 157-161, 163
 kontakt med komitédepartementet 176, 177
 kontakt med politisk ledelse 102-107, 154, 155, 163, 219
 ledelsens kontaktmønster 197-200
 syn på Stortingets innflytelse 151-153
 Regjeringsoppnevnte kommisjoner
 funksjoner 69, 70
 sammensetning 70, 71
 strid om disse 69
 Regjeringsskifter 85-88
 endret kontakt til embetsverket 159, 160, 163, 164, 176
 endret kontakt til politisk ledelse 155, 156, 163, 164, 176
 Rekstensaken 91
 Riddervold, Hans 68
 Riksdagen 122, 195

Riksforsamlingen på Eidsvoll 12,
36, 38, 41, 58, 62, 68
Riksrett 2, 40, 46, 49, 62, 64, 85,
214
Riksrevisjonen 66, 90
Ring Medisinske Senter 7
Rochman, Bert 129
Rokkan, Stein 15, 149, 150, 164,
216, 219
Rommetvedt, Hilmar 166, 217, 222,
228
Roness, Paul G. 127
Røiseland, Bent 106

S

Samferdselskomiteén 204, 206
Samferdselsdepartementet 206, 208
Sandels, Johan A. 54, 55, 109
Sars, Ernst 37, 44, 45, 79, 80
Schefflo, Inge 105
Schweigaard, Anton Martin 76
Schweigaard, Kristian Homann 61
Segmenterte stat, 167
Seip, Jens Arup 37, 38, 41, 42, 44,
47, 65, 69, 75, 76, 79,
82, 180,
Sejersted, Francis 106, 148
Selmer, Christian August 13, 47,
62, 64, 82, 85
Senatet 32, 188
Senterpartiet 225
Sevåg, Reidar 82
Sibbern, Georg 76-79, 109, 115
Sibbern, Valentin 68
Sidenius, Niels Chr. 177
Sivertsen, Erling 185
Skard, Torild 124, 125
Slagstad, Rune 47
Smith, Eivind 91
Solstad, Arve 148
Spania 17, 39, 214
"Spoils system" 134
Stang, Emil 86
Stang, Frederik 29, 40, 51, 52, 69,
70, 74, 76-79, 82, 84,
109, 115
Statoil 96
Statsmaktene (forholdet mellom)
avtakende kompetansestrid 57
forhandlinger mellom medlem-
mer av Storting og
Regjering 75-79

funksjoner (fig.) 67
funksjonsblanding (fig.) 49
interessefellesskap 41, 42,
58, 75
konflikt mellom statsmaktene
7-11, 50, 52-57
kontakt via kommisjons-
vesenet 69-71
muligheter for personover-
lapping (fig.) 64
overlevering av proposisjoner
71
"personalunion" 75, 76
personlig kjennskap 169
"preparlamentariske statsråds-
skifter" 79, 80
rekruttering 60, 61
samlokalisering 72, 73
selskaplighet 81-83
uformell kontakt før 1884
54-57, 71-80

Statsrådene (*se Regjeringen,*
Statsrådet)

Statsrådet (før 1884)
adgang til Stortinget 23, 44,
50-52
organisering 65
parlamentarisk erfaring 68,
69
rekruttering 61
selvsupplerende korporasjon
65
to avdelinger 41, 65
uformell kontakt til Stortinget
75-80

Statssekretærer

kontakt 142, 144, 145, 155,
162, 200

Stavang, Per 60, 105, 108, 114,
115, 129

Steen, Johannes 102

Steen, Reulf 8

Steen, Sverre 37, 46-48, 52-55, 57

Steffens, Haagen Krog 72

Storbritannia 36, 38, 91, 130-133,
135, 141, 215

Stordrange, Bjørn 92, 171, 172,
176, 226-230

Stortinget (*se også Lovgivende*
makt)

avstemmingsprosedyrer 42
beskatnings- og bevilgnings-
retten 47, 49

- budsjettbehandlingen 121, 122, 186, 187
- endret konfliktnivå 228
- fullmaktsprøvingen 54
- innkallingsretten 92, 114
- institusjonell motstand mot kongemakten 57
- korridorpolitikk 217
- lokalisering 72
- nominasjonsprosessen 201, 225
- nye lokaler 73
- presidentskapet 8, 92, 117, 118, 172, 195, 197
- og domstolene 8, 90
- organisering 24, 40, 95, 96, 124, 133-136, 193
- plenum 47, 134, 178, 198, 121, 221, 223
- samlingstid 43, 48, 81
- spørreinstitutet 7, 89, 93, 134, 187
- staber 49, 91, 133, 136, 225, 228
- Stortingskomiteene
 - bindeledd mellom representantene 183, 184, 226
 - departementskontakt 107-122, 172-180, 186-188, 222-224
 - dissenser 116, 166, 222
 - endret arbeidsform 229
 - forhandlingsarenaer 109-113
 - informasjonsbehov 113-115
 - innkallingsretten 92 115
 - karrieremønster og kontakt 188-191
 - komitéregjereri 112, 171, 172
 - konflikt om kontaktform 115-118
 - konsensussskapende organer 97, 170-172, 216, 221-223
 - maktintegrering 168-172, 177-179, 219, 221-224
 - organisering 134
 - rangering 188, 208-212
 - spesialisering 134, 169
- Stortingskomitéene før 1884
 - budsjettforhandlinger 79
 - innkalling av embetsmenn 78
 - kontakt med departementene 73, 74
- "Stortingsregjereri" 8, 49
- Stortingsrepresentantene
 - "ambassadører" 122
 - ansiennitet og kontaktmønster 196, 197, 218
 - distriktet 96, 125, 194, 201-209
 - distriktsinteresser og kontaktmønster 207-209
 - endret kontaktmønster i stortingsperioden 142, 145
 - enkeltsaker 122-125
 - informasjonsbehov 92, 184, 185
 - innflytelse 180-182
 - karriere og kontaktmønster 188-191
 - "kontaktaktivister" 162
 - kommisjonsmedlemskap 70
 - kontakt mot utøvende makt 139-145, 153-159, 172-177
 - kontaktmønster sammenlignet med folkevalgte i andre land 141
 - kontaktmønster; sammenfattet 163, 218, 219
 - partiinteresser og kontaktmønster 210, 211
 - private lovforslag 122
 - profesjon 96
 - saksordførere 114, 169, 170
 - samarbeidspartnere 179
 - sosial bakgrunn 194
 - sosial bakgrunn og kontaktmønster 195
 - syn på Stortingets innflytelse 151-152
 - valgbarhetskriterier 60-62
 - verv og kontaktmønster 197-200
 - årsaker til departementskontakt 202, 203, 218
- Strøm, Kåre 95, 96, 170
- Sveits 215
- Sverdrup, Johan 13, 51, 64, 70, 76, 77, 80, 82, 85, 86, 102, 103, 110-112
- Sverige 39, 77, 97, 122, 131, 132, 195, 226, 227
 - unionen 41, 57, 58
- Svåsand, Lars G. 187

Sykeforsikringsloven 112
Syse, Jan P. 9, 10
Sætren, Harald 167

T

Tallerås, Anders 7
Tetzschner, Michael 9, 10
The Federalist 25
Thynæss, Paul 103
Tingvold, Rolf 121
To-kanal-tesen 15, 150, 164, 216
Tokammersystem 11, 21, 24, 25,
28, 30, 39, 44, 45
"Topdogs" 197
Torgersen, Ulf 46, 63, 64
Trow, Martin 230
Tschudi-Madsen, Stephan 83

U

Uansvarlig monark 23, 66
Uformell kontakt
innhold 177, 224, 225
"Underdogs" 197
"Undersized cabinets" 170
USA 17, 24, 34, 36, 38, 63, 130,
131, 135, 141, 188, 214,
215
Utvidede utenrikskomité 90, 108,
109

Utøvende makt før 1884 (*Se også
Statsrådet*)

funksjoner (fig.) 66
initiativrett 43, 46, 49
provisoriske anordninger 46,
49
rekruttering (fig.) 64, 67
veto 43, 46, 49

V

Valen, Henry 201
Veikomiteén 112
Venstre 44, 86, 104, 112, 153
stortingsgruppen 102, 104,
112, 113
Vest-Tyskland 131, 141
Veto 40, 43, 44, 85
Vogt, Johanne 82
Vogt, Jørgen Herman 75

W

Wergeland, N. H. Storm 79
"Westminster-modellen" 215

Y

Young, Jørgen 56

OSS I MELLOM

Grunnloven og konstitusjonell sedvane regulerer de former som utøvelsen av makt i samfunnet må følge. Brudd på formene får politiske konsekvenser, som når en statsråd må gå – eller i enkelte tilfeller også konstitusjonelle konsekvenser, som ved riksrett.

To hovedprinsipper er fulgt i norsk statsskikk. Etter maktbalanseprinsippet organiseres statsmaktene som et sett av motmakter for å trygge borgernes frihet. Etter parlamentarismeprinsippet sikres Stortinget veto over regjeringens sammensetning og dermed dens politikk, etter en tevling om folkets flertall i valg.

Men ved siden av de formelle organer og de konstitusjonelle former, fungerer politikken ved personer som etablerer uformelle bånd seg imellom, både innen og på tvers av grensene mellom statsmaktene. Temaet for denne boken er hvordan det uformelle nettverk ikke bare fyller rommet mellom institusjoner, men også hvordan de personlige kontakter som spinnes, modifiserer den politiske prosess.



FAFO-rapport nr. 090

ISBN 82-7422-027-7

Fagbevegelsens senter for forskning,
utredning og dokumentasjon
Fossvn 19, 0551 OSLO Tlf. 22 71 60 00