

Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 04.07.2023

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2023212

Om bruken av representantforslag

Utredningsoppdrag om bruken av representantforslag og i hvor stor grad disse forslagene materialiserer seg i praktisk politikk. På 1990-tallet gjennomgikk Stortinget en del reformer for å revitalisere dynamikken mellom Stortinget og regjering. Blant annet ble spontanspørretimen innført. På 2000-tallet synes bruken av representantforslag (dokument 8) å ha økt. Det samme gjelder antallet anmodningsvedtak (konkrete anmodninger til regjeringen i representantforslag som får flertall). Bruken av representantforslag og spørreinstituttet er en viktig del av Stortingets utøvelse av sin politiske makt og kontrollfunksjon overfor regjeringen på vegne av folket. Derfor forsøker jeg å få oversikt over utviklingen i bruk av representantforslag over tid, hvor stor andel av disse forslagene som materialiserer seg i praktisk politikk i form av anmodningsvedtak, og om anmodningsvedtakene faktisk følges opp av den til enhver tid sittende regjering. På denne bakgrunn ber jeg Utredningsenheten skaffe oversikt over

- utviklingen fra 1990 til i dag mht. antallet representantforslag. Det vil være nyttig om antallet representantforslag kunne oppgis pr partigruppe
- antallet anmodningsvedtak (antall ganger et representantforslag helt eller delvis får flertall)
- antallet anmodningsvedtak som ikke blir fulgt opp (slik dette rapporteres fra regjeringen til Kontroll og konstitusjonskomiteen).

SAMMENDRAG

Utviklingen i antall representantforslag

Antallet representantforslag varierer fra en sesjon til neste, men det har vært en klart økende tendens over tid. På begynnelsen av 90-tallet lå antallet rundt 50 representantforslag i året, mens antallet som regel har vært mellom 100 og 150 fra midten av 90-tallet til 2016-2017. De siste sesjonene har det blitt fremmet litt i underkant av 300 representantforslag per sesjon.

Utfallet av representantforslag – to kartlegginger

Vi har gått gjennom alle anmodningsvedtak og representantforslag i sesjonene 2017-2018, 2018-2019 og 2021-2022.

Vår gjennomgang viser bl.a. at det i 2017-2018 ble fattet 429 anmodningsvedtak og 234 (55 pst) av disse ble vedtatt i saker hvor representantforslag inngikk som grunnlagsdokument i saken. I 2018-2019 ble det bare vedtatt 90 anmodninger, hvorav 34 (38 pst) i saker hvor representantforslag inngikk. I 2021-2022 ble det vedtatt 203 anmodninger, og 154 (76 pst) av disse ble vedtatt i forbindelse med behandling av saker hvor representantforslag inngikk. At det



er gjort et anmodningsvedtak i saken *kan* bety at Stortinget har vedtatt hele eller deler av representantforslaget, men Stortinget kan også ha vedtatt andre forslag i innstillingen, løse forslag eller Stortinget kan ha vedtatt forslag som er lagt fram i andre grunnlagsdokumenter, herunder andre representantforslag.

Videre har vi gått gjennom og kategorisert «vedtak i korthet» i alle saker hvor et representantforslag er grunnlagsdokument i saken, eventuelt også sammen med andre grunnlagsdokument. Vi finner at for knapt halvparten av representantforslagene som ble fremmet i 2017-2018 var utfallet at det ikke ble fattet materielle vedtak i saken. Tilsvarende andel var 93 pst i 2018-2019 og 74 pst i 2021-2022. I saker hvor det er fattet et materielt vedtak, framgår det ikke entydig om det er representantforslaget som er helt eller delvis vedtatt eller om det er andre forslag som er vedtatt. Uten å gå inn i hver enkelt sak kan vi følgelig ikke anslå hvor stor andel av representantforslagene som er avvist, bare hvor stor andel som ikke resulterer i materielle vedtak.

Oppfølging av anmodningsvedtak

Hvordan regjeringene har rapportert om oppfølging av anmodnings- og utredningsvedtak har variert noe over tid.¹ I forbindelse med behandlingen av [Meld. St. 12 \(2018-2019\)](#) ba kontroll- og konstitusjonskomiteen imidlertid om at meldingen for 2019 også skulle omfatte ikke gjennomførte vedtak fra tidligere sesjoner.²

I den sist behandlede meldingen, [Meld. St. 4 \(2022-2023\)](#), la regjeringen til grunn at det da var 380 utestående vedtak, noe som utgjør 14 prosent av alle anmodningsvedtakene fra og med sesjonen 2013-2014. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til flere anmodningsvedtak som regjeringen anså som fulgt opp, men som komiteen mente ikke var utkvittert, jf. [Innst. 186 S \(2022-2023\)](#). Disse er listet opp i en tabell i innstillingens pkt. 3.2. For sesjonen 2021-2022 var det i alt 12 anmodningsvedtak (16 vedtakspunkter) hvor Meld. St. 4 2022-2023 la opp til å avslutte rapportering, men hvor komiteen mente at rapporteringen ikke kunne avsluttes. For sesjonene 2020-2021 mente komiteen at det fortsatt skal rapporteres på ni anmodningsvedtak som regjeringen anså som utkvittert.

¹ [Dokument 21 \(2020-2021\) Rapport fra utvalget for å utrede Stortingets kontrollfunksjon.](#)

² Se [Innst. 291 S \(2018-2019\)](#), s. 4.

INNHold

1	Antall representantforslag	3
2	Utfallet av representantforslag	6
2.1	Antall anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av representantforslag.....	6
2.2	Andel representantforslag uten materielle vedtak	7
3	Oppfølging av anmodningsvedtak.....	9

1 Antall representantforslag

Tabell 1 viser antall representantforslag som er fremmet per sesjon, fra og med 1990-1991. Informasjonen er hentet fra stortinget.no.³

Antallet representantforslag varierer fra en sesjon til neste, men det har vært en klart økende tendens over tid. På begynnelsen av 90-tallet lå antallet rundt 50 representantforslag i året, mens antallet som regel har vært mellom 100 og 150 fra midten av 90-tallet til 2016-2017. De siste sesjonene har det blitt fremmet litt i underkant av 300 representantforslag per sesjon. Sesjonen 2020-2021 representerer en foreløpig rekord, med 298 representantforslag. I gjennomsnitt er det fremmet 139 representantforslag per sesjon, fra sesjonen 1990-1991 og fram til i dag.

³ [Representantforslag](#) og [Historiske dokumenter 1814-2005](#)

Tabell 1. Antall representantforslag fremmet per sesjon. Fra 1990-1991 til 2022-2023.

Sesjon	Antall
1990-1991	61
1991-1992	51
1992-1993	37
1993-1994	80
1994-1995	105
1995-1996	113
1996-1997	110
1997-1998	124
1998-1999	74
1999-2000	92
2000-2001	133
2001-2002	156
2002-2003	136
2003-2004	95
2004-2005	103
2005-2006	113
2006-2007	114
2007-2008	146
2008-2009	111
2009-2010	180
2010-2011	173
2011-2012	151
2012-2013	139
2013-2014	104
2014-2015	147
2015-2016	129
2016-2017	155
2017-2018	248
2018-2019	186
2019-2020	154
2020-2021	298
2021-2022	289
2022-2023	274

Kilde: EPOS/stortinget.no

Tabell 2 viser partifordelingen for representantforslag som ble fremmet fra og med sesjonen 2015-2016 til og med sesjonen 2022-2023. Partienes tendens til å fremme representantforslag henger selvsagt tett sammen med om partiet er i posisjon eller opposisjon. Det har derfor betydning at Solberg-regjeringen satt i seks av de åtte sesjonene vi her ser på, med vekslende parlamentarisk grunnlag bak seg i Stortinget. Oversikten tar heller ikke hensyn til størrelsen på partigruppene. I noen tilfeller er det representanter fra flere partier som står bak et representantforslag – disse representantforslagene er da tallet mer enn én gang i oversikten.

Tabell 2. Antall representantforslag fremmet per sesjon, etter parti. Fra 2015-2016 til 2022-2023.

	A	Frp	H	KrF	MDG	PF	R	Sp	SV	V
2015-2016	43	3	4	24	14	-	-	25	29	24
2016-2017	29	7	5	21	17	-	-	40	47	26
2017-2018	65	2	1	40	24	-	16	65	79	12
2018-2019	33	3	2	4	23	-	18	52	65	3
2019-2020	26	20	0	0	3	-	17	41	59	0
2020-2021	25	105	4	4	11	-	37	72	75	3
2021-2022	1	73	38	22	22	1	59	1	53	55
2022-2023	1	63	25	21	30	2	55	1	64	57

Kilde: EPOS/stortinget.no ([Representantforslag](#))

Tabell 3 viser hvor mange representantforslag som er behandlet, fra og med sesjonen 2015-2016, og hvordan de fordeler seg på sakstype.

Tabell 3. Antall behandlede representantforslag per sesjon. Fra 2015-2016 til 2022-2023.

Sakstype	Budsjett	Alminnelig sak	Lovsak	Totalt
2015-2016	0	123	4	127
2016-2017	0	190	5	195
2017-2018	0	201	7	208
2018-2019	0	164	5	169
2019-2020	0	133	4	137
2020-2021	1	337	20	358
2021-2022	3	213	13	229
2022-2023	0	274	4	278

Kilde: Saksfordelingsdatabyggeren på stortinget.no

2 Utfallet av representantforslag

Vi ser i det følgende på spørsmålet om representantforslagene blir vedtatt eller ikke.

Så vidt vi kjenner til, har dette i liten grad vært undersøkt tidligere,⁴ men et unntak er Fredrik Holen Bjørdals masteroppgave og perspektivnotat⁵ om representantforslag, som bl.a. omtaler hvor stor andel av anmodningsvedtakene som i 2017-2018 hadde bakgrunn i innstillinger om representantforslag.

Vår kartlegging er avgrenset til tre sesjoner: 2017-2018, 2018-2019 og 2021-2022. Disse sesjonene er valgt fordi det fra 2017 framgår tydeligere om Stortinget (helt eller delvis) vedtar eller ikke vedtar forslaget.⁶ Bakgrunnen var en revisjon av § 30 i Stortingets forretningsorden, hvor hensikten var å gi komiteene anledning til å tydeliggjøre at de kan innstille på disse alternativene, og ikke bare som i tidligere ordning å foreslå, som en ren utkvittering, at representantforslaget vedlegges protokollen.⁷ Videre har vi også valgt disse tre sesjonene fordi de representerer noe ulike parlamentariske grunnlag.

Kartleggingen er todelt, basert på følgende to kilder:

1. En oversikt fra konstitusjonell avdeling/EPOS⁸ som viser alle anmodningsvedtak som er vedtatt i sesjonene 2017-2018, 2018-2019 og 2021-2022, og hva som er grunnlagsdokumentet/-ene for anmodningsvedtaket. Tidsavgrensningen er her knyttet til når vedtaket er gjort, mens representantforslaget kan være fremmet i samme sesjon eller i tidligere sesjoner.
2. En oversikt over representantforslag som ble fremmet i sesjonene 2017-2018, 2018-2019 og 2021-2022. Her viser tidsangivelsen til den sesjonen da representantforslaget ble fremmet, og vedtaket i saken kan være gjort i samme sesjon eller i påfølgende sesjon(-er).

2.1 Antall anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av representantforslag

Med basis i oversikten over anmodningsvedtak har vi tallet antall representantforslag som inngår som grunnlagsdokument for anmodningene, se tabell 4. De fleste representantforslag behandles ikke sammen med andre dokumenter, og det framgår også av tabellen hvor mange av anmodningene som er vedtatt i saker med enkeltstående representantforslag.

At det er gjort et anmodningsvedtak i saken *kan* bety at Stortinget har vedtatt hele eller deler av representantforslaget, men Stortinget kan også ha vedtatt andre forslag i innstillingen, løse forslag eller Stortinget kan ha vedtatt forslag som er lagt fram i andre grunnlagsdokumenter. Vi

⁴ Både stortingsbiblioteket og utredningssesksjonen har søkt etter forskning m.m. som ser på dette spørsmålet, uten resultat.

⁵ Bjørdal, Fredrik Holen (2019): [Om representantforslag i Stortinget](#).

⁶ Dette har sammenheng med en revisjon av Stortingets forretningsorden, se [Dokument 19 \(2016-2017\) Rapport fra reglementskomiteen om endringer i Stortingets forretningsorden mv.](#)

Se også omtale i Bjørdal, Fredrik Holen (2019): [Om representantforslag i Stortinget](#)

⁷ Se kommentarutgaven av [Stortingets forretningsorden](#).

og [Dokument 19 \(2016-2017\) Rapport fra reglementskomiteen om endringer i Stortingets forretningsorden mv.](#)

⁸ Elektronisk Parlamentarisk Oppfølgingssystem.--

har ikke her gjort noen kvalitativ vurdering av om det er representantforslaget som er vedtatt eller ikke.

Tabell 4 Antall anmodninger og antall av disse med representantforslag som grunnlagsdokument i stortingssesjonene 2018-2018, 2018-2019 og 2021-2022.

	2017-2018	2018-2019	2021-2022
Antall anmodningsvedtak totalt	429	90	203
Antall anmodninger vedtatt i alle saker hvor representantforslag inngår	234	34	154
Hvorav anmodninger i saker hvor representantforslaget er behandlet alene	195	30	77
Antall representantforslag som (inngår som) grunnlagsdokument for anmodningsvedtak	103	24	60
Hvorav representantforslag som er behandlet alene	83	19	44

Som det framgår, er det store variasjoner mellom de tre sesjonene i antall anmodningsvedtak og hvor mange av anmodningene som er vedtatt i forbindelse med behandlingen av ett eller flere representantforslag.

I 2017-2018 ble det fattet 429 anmodningsvedtak og 234 (55 pst) av disse ble vedtatt i saker hvor representantforslag inngikk som grunnlagsdokument i saken. Av 248 representantforslag som ble behandlet i 2017-2018 (se tabell 1), var det 103 representantforslag (42 prosent) hvor det ble vedtatt anmodninger under behandlingen av saken som omfattet dette grunnlagsdokumentet.

Kristelig Folkeparti gikk inn i Solberg-regjeringen fra 1. januar 2019, og i 2018-2019 ble det bare vedtatt 90 anmodninger, hvorav 34 (38 pst) i saker som omfattet representantforslag. Av 186 representantforslag som ble behandlet i 2018-2019 (se tabell 1), ble det fattet anmodningsvedtak i saker hvor 24 av representantforslagene (13 prosent) inngikk som grunnlagsdokument.

I 2021-2022 ble det vedtatt 203 anmodninger, og 154 (76 pst) av disse ble vedtatt i forbindelse med behandling av saker med representantforslag. Av 289 representantforslag som ble behandlet i 2021-2022, ble det vedtatt anmodninger i saker hvor 60 av representantforslagene (21 pst) inngikk.

Ser vi bare på saker hvor et representantforslag behandles alene, var det 83 representantforslag hvor det ble fattet anmodningsvedtak i 2017-2018, og antallet anmodninger i disse sakene var 195. Tilsvarende tall for 2018-2019 var 19 representantforslag med 30 anmodninger, mens det i 2021-2022 ble vedtatt 77 anmodninger under behandlingen av 44 representantforslag.

2.2 Andel representantforslag uten materielle vedtak

Vi har fått en fil fra IT-avdelingen som viser representantforslag i de tre sesjonene vi har valgt ut. På grunn av ulike feilkilder (bl.a. flere representantforslag i samme sak) har det vært nødvendig å

gå gjennom mange av sakene manuelt, og supplere og kontrollere informasjonen opp mot sakssidene på stortinget.no. Dette har vært et omfattende og tidkrevende arbeid, og vi må ta forbehold om at det fortsatt kan være feil og mangler i oversikten.

For alle saker som behandles i Stortinget, publiseres det en tekst som beskriver «vedtak i korthet». Vår gjennomgang baserer seg på ordlyden i denne teksten, for hver enkelt sak. Det er imidlertid flere feilkilder som gjør at det ikke er mulig å gjøre en entydig kategorisering av utfallet i alle sakene, basert på dette grunnlaget. «Vedtak i korthet» gir en kort sammenfatning av hva Stortinget har vedtatt, men omtalen er ikke nødvendigvis helt dekkende for alle vedtak. Videre vil det ofte ikke framgå tydelig om det er representantforslaget eller andre forslag som er vedtatt. I mange av sakene er det vanskelig å vurdere hvorvidt representantforslaget er *delvis* vedtatt, f.eks. når Stortinget vedtak er en modifisering av forslaget – dette vil være en skjønnsmessig vurdering som krever mer omfattende gjennomganger av den enkelte sak. Spørsmålet om hvilke representantforslag som vedtas kompliseres også av at noen av representantforslagene behandles sammen med andre representantforslag, og/eller meldinger og proposisjoner fra regjeringen.

I mange tilfeller vil utfallet være at representantforslaget ikke vedtas, og at det heller ikke fattes andre vedtak i saken. Vi har telt opp alle saker hvor «vedtak i korthet» sier at det ikke er gjort materielle vedtak, se tabell 5. Utfallet «vedlegges protokollen» er også tatt med i denne gruppen.

Tabell 5 Antall representantforslag i alt og antall og andel representantforslag hvor det framgår at representantforslaget ikke ble vedtatt.*

	2017-2018	2018-2019	2021-2022
Antall representantforslag* fremmet i løpet av sesjonen	240	183	276
Andel uten materielle vedtak	49 pst	93 pst	74 pst

* Avviste representantforslag inngår ikke i oversikten.

Med forbehold om ulike feilkilder som nevnt over, finner vi i vår gjennomgang at for knapt halvparten av representantforslagene som ble fremmet i 2017-2018 var utfallet at det ikke ble fattet materielle vedtak i saken. Tilsvarende andel var 93 pst i 2018-2019 og 74 pst i 2021-2022.

Også blant sakene hvor det er fattet materielle vedtak finner vi noen tilfeller hvor det framgår av «vedtak i korthet» at representantforslaget ikke er vedtatt. Det samme kan imidlertid også være tilfelle i saker hvor dette ikke er eksplisitt formulert. Videre måtte man for alle disse sakene gjort en skjønnsmessig vurdering av hvordan innholdet i vedtaket forholder seg til det opprinnelige representantforslaget. Det lar seg derfor ikke gjøre å skille entydig mellom saker med materielle vedtak, uten å gå inn i hver enkelt sak. Vi kan følgelig ikke anslå hvor stor andel av representantforslagene som er avvist, bare hvor stor andel som ikke resulterer i materielle vedtak.

3 Oppfølging av anmodningsvedtak

Regjeringen gir tilbakemelding om oppfølgingen av anmodningsvedtak både i den årlige budsjettproposisjonen og i særskilt melding som behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen som legges fram samtidig.

Hvordan regjeringene har rapportert om oppfølging av anmodnings- og utredningsvedtak har variert noe over tid.⁹ I forbindelse med behandlingen av [Meld. St. 12 \(2018-2019\) Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2017–2018](#) ba kontroll- og konstitusjonskomiteen imidlertid om at meldingen for 2019 også skulle omfatte ikke gjennomførte vedtak fra tidligere sesjoner.¹⁰ I den samme innstillingen hadde komiteen flere merknader til de enkelte vedtak hvor de viste til at regjeringen må komme tilbake til Stortinget med forslag om at vedtaket oppheves dersom regjeringen ikke følger opp anmodningsvedtak. Harberg-utvalget sa seg enig i en slik framgangsmåte.¹¹

I [Innst. 373 S \(2019-2020\)](#), ba kontroll- og konstitusjonskomiteen om at «*neste års melding også omhandler vedtak regjeringen selv mener er gjennomført, men som komiteen ikke har hatt mulighet for å ta stilling til. Videre ville det være nyttig med en oversikt over vedtak Stortinget har hatt til behandling og vedtatt opphevet.*» I innstillingen redegjøres det også for hvilke vedtak komiteen mener fortsatt står åpne. I meldingene som er lagt fram etter 2019, er det det på denne bakgrunn omtalt flere opphevingsvedtak:

- [Meld. St. 12 \(2019-2020\)](#) - 2 opphevingsvedtak.
- [Meld. St. 15 \(2020-2021\)](#)¹² - 5 opphevingsvedtak.
- [Meld. St. 4 \(2020-2021\)](#)¹³ - 10 opphevingsvedtak.¹⁴
- [Meld. St. 4 \(2022-2023\)](#) - 13 opphevingsvedtak.¹⁵

I den sist behandlede meldingen, [Meld. St. 4 \(2022-2023\)](#), la regjeringen til grunn at det da var 380 utestående vedtak, noe som utgjør 14 prosent av alle anmodningsvedtakene fra og med sesjonen 2013-2014, se tabell 6.

⁹ [Dokument 21 \(2020-2021\) Rapport fra utvalget for å utrede Stortingets kontrollfunksjon.](#)

¹⁰ Se [Innst. 291 S \(2018-2019\)](#), s. 4.

¹¹ [Dokument 21 \(2020-2021\) Rapport fra utvalget for å utrede Stortingets kontrollfunksjon.](#) s. 34.

¹² Fremmet i februar 2020.

¹³ Fremmet i oktober 2020.

¹⁴ Det omtales 11 opphevingsvedtak, men ett av disse ble også omtalt i Meld. St. 15 (2020-2021).

¹⁵ Det omtales 14 opphevingsvedtak, men ett av disse er også omtalt i Meld. St. 4 (2020-2021).

Tabell 6. Anmodningsvedtak 2013-2022, og status for oppfølging

Stortingssesjon	Antall vedtak	Vedtakspunkter ¹	Vedtak der departementene i Prop. 1 S (2022-2023) har lagt til grunn at rapporteringen ikke kan avsluttes
2013-2014	82	82	1
2014-2015	192	195	1
2015-2016	393	477	6
2016-2017	386	459	21
2017-2018	429	429	36
2018-2019	91	91	13
2019-2020	231	231	33
2020-2021	568	568	143
2021-2022	203	261	126

¹ Stortingets anmodningsvedtak består på noen områder av flere underpunkter.

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til flere anmodningsvedtak som regjeringen anså som fulgt opp, men som komiteen mente ikke var utkvittert, jf. [Innst. 186 S \(2022-2023\)](#). Disse er listet opp i en tabell i innstillingens pkt. 3.2. For sesjonen 2021-2022 var det i alt 12 anmodningsvedtak (16 vedtakspunkter) hvor Meld. St. 4 2022-2023 la opp til å avslutte rapportering, men hvor komiteen mente at rapporteringen ikke kunne avsluttes. For sesjonene 2020-2021 mente komiteen at det fortsatt skal rapporteres på ni anmodningsvedtak som regjeringen anså som utkvittert.