

Advokatforeningens årstale 2022

Vårt rettssystem endres – hva skjer med den norske modellen?

1. Innledning

«Feiringen av rettsstaten er avlyst», skrev Harald Stanghelle nylig i Aftenposten, da det var klart at Viggo Kristiansen hadde vært utsatt for et av norgeshistoriens groveste justismord.¹

Saker som Kristiansens utgjør alvorlige skår i rettsstaten vår. NAV-skandalen, ulovlig bruk av tvangsmidler overfor antatte rusmiddelbrukere, nakensvisitasjoner av innsatte og fengsling av barn er andre eksempler på justisfeil som kan bidra til å bryte ned tilliten til rettsstaten og dermed også dens legitimitet.

At en rettstat er avhengig av tillit og legitimitet hos befolkningen, er en universelt anerkjent forutsetning for dens funksjon over tid. Flere av rettsstatens bestanddeler har nettopp tillit og legitimitet som mål: Maktfordeling, uavhengige domstoler, åpenhet, habilitetsregler og legalitetsprinsippet, for å nevne noen.

Vi kan ikke lene oss på at Norge lenge har blitt rangert helt i verdenstoppen i uavhengige indekser over rettsstat, pressefrihet og tillit. Dette er noe som må vedlikeholdes, og erfaringen viser at det går mye raskere å rive ned enn det gjør å bygge det – som med de fleste konstruksjoner.

At det begås feil innebærer heldigvis ikke at tilliten og legitimiteten legges i grus. Det vil, også i de beste rettsstater, begås feil. På sitt beste fungerer rettstaten slik at når en av dens institusjoner svikter, kompenseres det ved at en eller flere av de andre i maktfordelingskabalen korrigerer, slik at feilen rettes før den gjør skade. På sitt verste svikter alle institusjonene, som i Kristiansens tilfelle. Da er det viktig at systemet, i det minste, kompensere så godt det lar seg gjøre overfor den som har lidd urett, og analyserer og lærer av feilene, for å forebygge at de begås igjen. Slik man gjorde etter erfaringene med blant annet Tengs-saken, som medførte en drastisk omlegging av måten politiavhør blir gjennomført på.

Advokatforeningen har tidligere fremhevet at rettsstaten er et komplekst samspill mellom mange aktører og at den ikke er en statisk, men en dynamisk størrelse som hele tiden må justeres og kalibreres, for å fungere over tid. Vi har i den forbindelse bedt regjeringen om en rettsstatsmelding, der tilstanden og justeringsbehovene identifiseres. Vi venter stadig – og utålmodig – på den meldingen.

Ventetiden har vi, sammen med en rekke andre organisasjoner, brukt til å lage en egen rettsstatsmelding på vegne av sivilsamfunnet. Den vil utgis årlig inntil regjeringen forhåpentligvis ser sitt ansvar, og overtar oppgaven.

Fra Advokatforeningens side har vi i den løpende diskusjonen – også i flere årstaler – fokusert på problemene i vår rettsstat. I dagens tale vil jeg benytte anledningen til å reflektere nærmere over sider ved vår rettsstat og våre rettstradisjoner som har vært positive, og som har bidratt til at vi har skåret høyt på indekser over blant annet tillit og legitimitet.

For når vi uvegerlig må justere og kalibrere rettsstaten, bør vi også ha for øye hvilke kjennetegn ved våre rettstradisjoner som har tjent oss vel, slik at vi kan opprettholde dem i tilpasset form når samfunnsendringer krever justeringer. Rett og slett slik at de ikke kastes ut med badevannet.

2. En rettstat endrer seg sakte. Hvordan møter vi en samtid der alt skjer raskt?

2.1 Kjennetegn ved norsk rett

«Bare tåpen dømmes etter lovens bokstav, dersom straffen er for mild eller for streng.»²

Slik lød Landsloven av 1274. Man kan mene mye om dette omvendte legalitetsprinsippet. Men loven introduserte norsk rett for **rimelighetsbetraktninger** som et mål for god rettshåndhevelse. Store deler av loven var i kraft i over 400 år, og kan være noe av årsaken til at vårt rettssystem er som det er i dag.

Fremstillinger av hva som kjennetegner norsk rett, viser i stor grad til ordet **pragmatisme**. Det er nemlig den nordiske rettspragmatismen som kanskje aller mest skiller oss fra andre lands rettssystemer.

Pragmatismen søker mot praktiske, effektive og oppnåelige løsninger. I dette ligger en viss anti-formalisme. I kontrast til store, formelle og kodifiserte juridiske konstruksjoner, slik vi finner dem i store deler av verden rundt oss, har vi tradisjonelt holdt oss unna rettspositivismen, og inntar – tabloid sagt – en tilnærming til juridiske spørsmål som søker å ivareta den sunne fornuft fremfor formalisme og regelrytteri.

Sammenlignet med andre land, er norske lovtekster gjerne **korte**. De er lette å endre, og de er skrevet på et språk som ligger nokså nært allmennspråket. Som høyesterettsdommer Kirsti Coward sa det: En god lov er en lov som «lett og klart forteller alle den har interesse for, hva som skal gjelde, og som oppfattes som rettferdig og rimelig av alle den angår, med den virkning at de følger loven».³ Nordens tradisjon er i stor grad heller å skrive detaljene inn i **lovforarbeidene**, som hos oss har stor rettskildemessig vekt.

Lovene våre kan også være relativt generelle og **skjønnsmessige**. Vi spesifiserer ikke ethvert tenkelig tilfelle som kan oppstå, og bruker rettslige standarder som «urimelig» eller «usaklig» eller «uturvande». Lovgiver har tillit til at forvaltningen og domstolene ikke tiltar seg myndighet lovgiver ikke har villet gi dem, men tolker begrepene lojalt og skjønnsomt. I land med mindre tillit mellom

statsmaktene, finner man gjerne lange, detaljerte lover. Mens vi kan samle lovene våre i vår røde lovsamling, fyller USAs lovbøker flere hyllemetere.

Vårt pragmatiske utgangspunkt gjør dessuten at **reelle hensyn** er en naturlig del av rettskildebildet. Reelle hensyn er argumenter som benyttes for å komme frem til en rimelig løsning på et rettssspørsmål. Norge og Danmark er de landene i verden hvor reelle hensyn i størst grad ikke bare er en tolkningsfaktor, men en rettskilde. Visstnok har dansk Højesteret aldri åpent anvendt reelle hensyn. Norsk Høyesterett gjør det hele tiden, selv på legalitetsprinsippets område.

Nylig gjenåpnet lagmannsretten saken om det sivile erstatningskravet mot fetteren til Birgitte Tengs, på tross av at den absolutte gjenåpningsfristen på 10 år var oversittet.⁴ Avgjørelsen ble begrunnet med regler i EMK, men det var kanskje nettopp den norske måten, med vår rettspragmatisme, som gjorde dette mulig.

2.2 Internasjonal påvirkning

Flere av disse særpregene er under endring.

Vi har til alle tider hentet inspirasjon fra utenlandsk rett. Landsloven fra 1274 hentet inspirasjon fra lovbøker lenger syd i Europa, strukturen i domstolshierarkiet er inspirert av den katolske kirkes oppbygning, vi har hentet inspirasjon fra romersk og kanonisk rett, maktfordelingsprinsippet har vi hentet fra Frankrike og, før Norge fikk sitt første universitet i 1811, ble norske jurister utdannet i utlandet.

Vi har også deltatt i internasjonalt lovsamarbeid, i første rekke sammen med de andre nordiske landene. På uformelt vis deltok fremtredende byråkrater og rettsvitenskapelige kapasiteter i diskusjoner på eget språk, med bakgrunn i noenlunde felles rettshistorie og samfunnsforhold, noe som blant annet ga oss den nordiske avtalelovgivningen.

Men inntil få tiår tilbake ble norsk rett produsert av norske institusjoner.

Nå er bildet annerledes, og de nordiske landene har de siste tiårene jobbet med å absorbere rettsstoffet som kommer fra EU. Dette er rettsstoff som unnfanges i den kontinentale rettstradisjon, som skiller seg fra vår egen. Det er betegnende at da vi for noen uker siden innførte nye EU-sanksjoner mot Russland i norsk rett, var det med en endringsforskrift på mer enn 80 sider.⁵ Det skjedde ingen fornorskning av forordningen som ligger bak.

På denne måten endrer rettskildebildet seg. Forarbeider skal tillegges ulik vekt, rettspraksis fra internasjonale domstoler skal hensyntas og våre «reelle hensyn» og pragmatisme må dempes. Dette har vært utfordrende for norske jurister. Som vi vet, ikke minst gjennom NAV-saken, har vi også slurvet.

På menneskerettsområdet har norske jurister alt i alt vært raskere til å ta til seg den nye rettsordenen. Norge har gjennom inkorporeringen av internasjonale menneskerettskonvensjoner fått en oppstrammer. Menneskerettighetene ble ikke godt nok ivaretatt av vår pragmatisme. Vi har måttet endre regelverk knyttet til bruk av tvang i psykiatrien. Straffeprosessen, med frister for varetektsfengsling og vår forståelse av uskyldspresumsjonen, ble påvirket. Og vi har måttet innta en mer prinsipiell tilnærming til ytringsfriheten.

Nettopp menneskerettighetenes inntog er et eksempel på hvor viktig det er å ta til seg impulser fra omverdenen og å endre seg. Grunnlovfestingen av de mest sentrale menneskerettighetene sier mye om hva slags samfunn vi ønsker å være.

2.3 Forvaltningen og økt fokus på mål- og resultatstyring

Rettsystemet vårt påvirkes ikke bare utenfra, men også fra innsiden.

Antallet oppgaver staten er forventet å løse, har økt betraktelig de siste tiårene. I tillegg til at vi i økende grad *ønsker* at staten skal løse flere oppgaver, har det også vokst frem et *behov* for å håndtere alle de nye utfordringene moderniseringen av samfunnet fører med seg. Lakselus må forebygges, terrorfinansiering bekjempes og sparkesykkelulykker skal bort. Løsningen på klima- og miljøkrisen rettsliggjøres og legges til reguleringsstaten, *som vokser*.

Den norske reguleringsstaten ble bygget på vårt nordiske vis. Vi konstruerte den med våre korte lovttekster og skjønnsmessige formuleringer, og med tillit til at oppgavene som skal løses, kan delegeres og desentraliseres. Vi har antatt at kommunelegene er kompetente til å treffe gode avgjørelser i saker som er delegert til dem, og at et autorisert verksted på Sjøfartsdirektoratets vegne kan sertifisere dekkkraner på skip. Vi har ønsket et land som kan kontrolleres og betjenes uten at hovedstadens byråkrati må koples inn.

I fjorårets tale beskrev jeg hvordan bruken av administrative sanksjoner har eskalert siden tusenårsskiftet. Grovt sagt ser vi en forvaltning som blir hardere i klypa. Som i tillegg til å være veileder, også skal være politi og dommer. Risikoen for at vårt forhold til forvaltningen endrer seg, er iøynefallende.

Vi ser også at reguleringsstaten vokser i nye retninger. Nye lover legger opp til at det ikke bare er forvaltningen, men også næringslivet selv – den enkelte bedrift – som skal kontrollere at lovene følges. Det stilles både krav om interne risikovurderinger og rutiner og om dokumentasjon på at disse faktisk etterleves. Internkontrollforskriften, hvitvaskingsloven, GDPR og åpenhetsloven er noen eksempler. Oppgavene er ikke gitt som en tillitserklæring til næringslivet: Man kan ikke bare straffes hvis det har foregått hvitvasking, man kan også straffes når det ikke har foregått hvitvasking, dersom forvaltningen mener at bedriftens rutiner er for dårlige. Ifølge dere egne nettsider, er det i DNB nå rundt 500 mennesker som arbeider i spesialistfunksjoner med å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering.⁶ I Økokrim jobber det omtrent 200.⁷

Selv om mange slike nyskapninger blir til i Norge, hviler en god del av dem på tankegods utenfra. Globaliseringen endrer ikke bare varehandel, reisevaner og arbeidsliv, men også myndighetenes måte å regulere oss og vårt samfunn på.

EU har jeg allerede nevnt. La oss nå se på påvirkningen vi får fra OECD – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling. Organisasjonen, som har sine røtter i Marshallhjelpen, er en forening av 38 I-land som arbeider med, nettopp, I-landsproblemer. Formålet er å fremme økonomisk vekst i medlemslandene.

Dette har vist seg å være omfattende og altomgripende. Blant annet kan godt regelverk og en effektiv forvaltning bidra til økonomisk vekst. OECD deler eksempler og kunnskap mellom

medlemslandene, og gir anbefalinger om hvordan medlemmene bør organisere sin reguleringsstat. Det er mål- og resultatstyring som står i fokus.

I motsetning til i andre rangeringer, gjør Norge det relativt dårlig i OECDs rangeringer over hvordan medlemslandene imøtekommer deres anbefalinger.⁸ Vi er for eksempel dårligere på konsekvensutredning enn Hellas, Italia og Litauen, men bedre enn Danmark og Sverige.⁹

I Norge tar vi dette på alvor, og vi endrer oss. Nyere norske styringsdokumenter, som for eksempel Utredningsinstruksen, hviler på OECDs anbefalinger. I Perspektivmeldingen fra 2021 nevnes OECD hele 266 ganger.¹⁰

Vi kan alle være enige om at innspill fra internasjonale ekspertorganer er nyttig, men er vi kritiske nok til det som sies?

Førsteamanuensis Jon Christian Fløysvik Nordrum reiste spørsmålet i sin doktoravhandling fra 2017, om årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess.¹¹ Gagner det Norge at vi legger om fra å følge tradisjonene i vårt rettssystem, til å følge disse anbefalingene?

I 2003, i sin første rapport om Norge,¹² roste OECD oss for vår store grad av tillit og samarbeid og våre sterke bånd mellom myndighetene og samfunnet for øvrig. OECD la til grunn at vi i stor utstrekning benyttet alternativer til påbud og kontroll. Vi har i stedet vært pragmatiske og konsensusorienterte, og lagt til rette for at berørte parter, det være seg en spesifikk næring eller fagforeningssiden, har stilt seg bak nye reguleringer. Dette er en løsning som fungerer godt i små, homogene samfunn, mente OECD.¹³

I den norske lovgivningsprosessen ligger det en samarbeidstradisjon, der lovforslag har blitt utredet med representasjon fra berørte parter. De motsetninger som loven skal håndtere, er med under utredningen, og utredningsutvalgene har søkt konsensus og omforente løsninger. Det er fristende å si det på svensk: Vi ønsker en lov som er lagom.

Det måtte likevel reform til, ifølge OECD. Norge måtte bli bedre på analytisk stringens og kunnskapsbasert beslutningstaking når ny regulering utformes. OECD la ikke skjul på at de foreslåtte forbedringspunktene kunne sette den norske konsensus-modellen under press:

«The tradition of consensus-based decision making is likely to come under strain from this approach, which emphasizes evidence-based decision making.»¹⁴

Det ble dessverre ikke vurdert om OECDs modell faktisk er bedre for norske forhold. De norske myndighetene satte ivrig i gang med å implementere anbefalingene.

Nordrum beskrev det hele slik:

«På denne bakgrunn reformeres det norske systemet – som er et system som ser ut til å bygge på andre verdier enn OECDs anbefalinger. Det ville vært naturlig å tenke at dette bygde på grundig forskning og utredning. Men realiteten er en annen.»¹⁵

Selvsagt skal beslutninger være fundert i kunnskap og etterprøvbarhet. Advokatforeningen benytter enhver anledning til å argumentere for viktigheten av å legge kunnskapsbaserte vurderinger til grunn for vår strafferett, for å ta ett eksempel. Samtidig har vår lovgivningstradisjon bidratt til at folk føler seg hørt og sett i lovene. Dette har gitt regelverket legitimitet, noe som igjen virker positivt på etterlevelsen.

På 1970-tallet var 10 % av lovutvalgsmedlemmene forskere. I dag er andelen 23 %.¹⁶ I boken «*Ekspertenes inntog*» av førsteamanuensis Johan Christensen og professor Cathrine Holst, pekes det på at ekspertenes økende tilstedeværelse bare er én side av saken. Samtidig har den byråkratiske og politiske kontrollen av utvalgene blitt sterkere.¹⁷ Korporatismen står nok fortsatt sterkt i Norge, men den har svekket seg, og interessegruppene sitter ikke alltid ved bordet lenger.¹⁸

Advokatforeningen var for eksempel ikke representert i Advokatlovutvalget da det ble nedsatt i 2013. Som bransje- og profesjonsorganisasjon måtte vi komme med innspill til utredningsarbeidet på annet vis. Vi sendte over et utall notater og stilte i møter. Deretter startet et omfattende arbeid, hvor kontakt med departement og politikere stod sentralt. En slik fremgangsmåte gjør deler av lovprosessen skjult for allmennheten. Det offentliges postjournaler er ikke alltid noen god kilde til oversikt. Advokatlovutvalget skal derfor ha honnør for at det opprettet en egen nettside, hvor blant annet våre innspill ble publisert. Transparens og åpenhet er viktig for at en ny lov blir møtt med tillit og får legitimitet.

2.4 Digitalisering

Vi står midt i en tid med store endringer i rettsstatens virkemåte, på et felt som de fleste av oss jurister kan altfor lite om. Jeg snakker selvsagt om den raskt akselererende digitaliseringen.

Mye blir bedre med digitalisering. Byråkratiske prosesser kan effektiviseres, saksbehandlingstid kan reduseres, og i noen tilfeller utraderes.

Digitaliseringens betydning er stor. Det er også temaet, selv når man avgrenser det til bare å gjelde digitaliseringens virkning på vårt rettssystem og vår rettsstat. Men det er særlig to utfordringer jeg vil trekke frem.

For det første er det viktig at vi merker oss at koding og digitalisering av rettslige beslutningsprosesser faktisk innebærer rettsanvendelse. Når datamaskiner skal foreta hele eller deler av saksbehandlingen, må man, via programkoder som maskinen forstår, fortelle den hvordan loven eller forskriften skal tolkes og anvendes. Kodingen har en klar parallell til forvaltningens utforming av rundskriv og instruksjoner om hvordan en forskrift eller lov skal praktiseres av menneskelige saksbehandlere.

I motsetning til hva som gjelder for rundskriv, er det ikke lett for jurister flest å vurdere om kodingen som ligger til grunn for den digitale løsningen er rettslig holdbar – fordi slik koding er et språk de færreste jurister snakker. Dette er et problem både ved utviklingen av løsningen og, senere, når systemet har truffet avgjørelse i en konkret sak. For hva kan da skje med tilliten til avgjørelsene – og til myndighetene – når få vet hvordan de blir til og når vi jurister ikke kan forklare og ikke forstår systemet?

Vi må stille krav til åpenhet, dokumentasjon og etterprøvbarehet og, ikke minst, til vår egen digitale kompetanse. Uten dette, har digitaliseringen potensial til å skape en blindsoner.

I forlengelsen av dette ligger en annen utfordring: Digitaliseringens natur. Det menneskelige element tas bort. Det var ikke en person som avgjorde saken din. Det var en maskin. Grunnlaget for beslutningen ga du i et nettskjema som ikke helt passet din sak eller du måtte krysse av i «ja»-boksen, selv om du mente at spørsmålet var mer komplisert.

Vi som befatter oss med domstolprosesser kjenner til debatten om rettsmøter og fjernmøteteknologi, om hvordan det blir vanskeligere å vurdere et vitnebevis på skjerm og om hvordan det er å få sin livs sak avgjort på Teams og ikke i den fysiske rettsalens høytidelighet.

Jeg mener vi må være oppmerksomme på noe av det samme når vi snakker om digitalisering av retten. Det betyr noe å se sine motparter og, ikke minst, sine dommere i øynene. Å oppleve at man blir sett og hørt «*in real life*», kan være avgjørende for tilliten til at beslutningen som blir tatt er riktig.

2.5 Endringer i forretningslivet

Jeg har så langt kretset rundt endringer på det offentligrettslige området, men det er mer som utvikler seg.

Vi liker å si at det er enkelt å gjøre forretninger i Norge. Du kan gjøre en muntlig avtale om salg av bilen din. Dersom du vil sikre deg litt mer, for eksempel slik at det skal bli lettere å huske kjøpesummen, kan du skrive avtalen ned på en serviett. De fleste rettsspørsmål som måtte oppstå ved gjennomføringen av avtalen, vil finne sin løsning i bakgrunnsretten. Denne vil langt på vei ivareta begge parters interesser på en balansert måte. Dermed må ikke enhver eventualitet kontraktfestes. Pragmatismen i dette er tydelig.

Skulle det vise seg at det vil virke urimelig å gjøre den gjeldende, kan en avtale også settes helt eller delvis til side.¹⁹ Vi prøver å finne en løsning for parten som har havnet i ulykke.

Dette er ikke bare jovialt. Det kan også sies at dette sikkerhetsnettet virker som smøreolje for omsetningslivet. Men, når det er sagt, doseringen må være riktig. Avtalefrihet er også sentralt.

Pragmatismen på avtalerettens område står nå i en brytningstid.

Vi fatter oss ikke lenger i samme grad av korthet. De som har sett utviklingen i standardkontraktene innen oppkjøp og fusjoner, vet hva jeg snakker om.

Flere spørsmål reguleres i kontraktene, også spørsmål som tas hånd om av bakgrunnsretten. Antakelig har vår utstrakte handel med engelske og amerikanske parter påvirket oss. I deres rettsystem spiller bakgrunnsretten en mindre rolle og avtalene er desto lengre.

I tillegg kommer EU-retten, med formaliserte krav til hvordan visse avtaler gyldig kan inngås og hva de kan gå ut på.

Norsk næringsliv omsetter for stadig større verdier, rettsspørsmålene er flere og den juridiske risikoen har økt. Dermed kreves mer skreddersøm i kontraktene, tilpasset den enkelte virksomhet og situasjon. Spesialiserte advokater har blitt en forutsetning for optimaliserte transaksjoner, og forretningsadvokatvirksomhetene har blitt flere og større.

Høyesterettspraksis har siden tusenårsskiftet tydeliggjort at man skal ta utgangspunkt i en objektiv tolkning av kommersielle kontrakter, med vekt på ordlyden.²⁰ Vektleggingen av rimelighet og formålsbetraktninger har fått mindre betydning. Også dette har understøttet den samme utviklingen.

Jeg skal ikke overdrive betydningen av at pragmatismen tilsynelatende viker for formalismen. På den ene siden stiger kanskje transaksjonskostnadene, men, på den andre, blir kanskje kontraktene også tryggere for dem som inngår dem.

Kan hende gjøres jussen mer fremmed. Mens advokatene spesialiserer seg, er dommerne fortsatt generalister. Allerede i 1908 erkjente Civilproceslovkommissionen, i forbindelse med arbeidet med den gamle tvistemålsloven, at:

*«paa mange felter er retsforholdene af en saadan beskaffenhed, at en voldgiftsdomstol lettere end de almindelige retter vil kunne finde en afgjørelse, der rammer parternes tarv».*²¹

Om dette var riktig da, er det kanskje enda riktigere i dag. For partene i den enkelte sak kan det ha varierende betydning. Men fraværet av alminnelig domstolsbehandling gjør jussen mindre transparent og mindre tilgjengelig for politisk diskusjon. Dette svekker både lovgivers innflytelse og Høyesteretts rolle som prejudikatdomstol, og kan føre til redusert forutberegnelighet for næringslivet.²²

3. Trådene samles

De endringene jeg har beskrevet her, er ikke dramatiske. At lovene våre skrives av eksperter på de respektive feltene, resulterer gjerne i gjennomtenkte og begrunnede lover. Ikke noe er bedre enn det. At forretningsavtaler stadig sjeldnere skrives på servietter på Theatercaféen er heller ikke noe vi behøver å sørge over. Digitalisering er fremtiden, med uunngåelige endringer.

Så hvorfor bruke tid på dette?

Jo, vi står igjen med to små ord jeg mener det er verdt å bruke litt tid på. Ordene er, som du kanskje har gjettest; tillit og legitimitet. Kan vi stole på at disse kvalitetene automatisk følger med på lasset?

Når rettskulturen og de rettslige rammebetingelsene endrer seg, er det selve samfunnskontrakten mellom borgerne, og mellom borgerne og myndighetene, som påvirkes.

Jeg har beskrevet en utvikling der borgerne kan oppleve å ha mindre innflytelse over lovutredninger og lovverk. En utvikling med mindre konsensusstenking, flere automatiserte beslutningsprosesser, mindre grad av rettspragmatisme i form av rimelighet og skjønn, ja, kanskje også mer formalisme. Ikke noe av dette trenger å være galt i seg selv, men det gjør noe med legitimitets- og tillitsmekanismene – som vi kanskje bør svare på.

En konsekvens jeg mener det er nødvendig å diskutere, er om endringene skaper et behov for mer **domstolskontroll**. Forvaltningen er et av de områdene hvor vi ser at endringene er store og at de skjer raskt.

Likevel er antallet forvaltningssaker for domstolene svært lavt, og langt lavere enn i alle sammenlignbare land.²³ Jeg mener dette er problematisk. En god sosial kontrakt mellom sivilsamfunn og en målstyrt og sanksjonsbemidlet forvaltning, krever gode kontrollmekanismer. Hvordan vet man om forvaltningen er vår gamle tillit verdig, hvis vi sjelden får det kontrollert, sjekket og bekreftet?

Åpenhet i forvaltning og myndighetsutøvelse er en annen kvalitet jeg tror vil vokse frem som stadig viktigere. Åpenhet er både en forutsetning for og et resultat av den tillit som preger vår norske tradisjon. Det er betegnende at den første bindende internasjonale konvensjonen om rett til innsyn i offentlige dokumenter bærer navnet til en norsk by – Tromsø-konvensjonen.

Likevel, i 2017, avdekket Riksrevisjonen mangelfull arkivering og feil journalføring i departementer og statlige etater.²⁴ Da Riksrevisjonen fulgte opp funnene i fjor, fant den at utviklingen går i feil retning på flere viktige områder.²⁵ Dette er det motsatte av hva jeg mener vi trenger for å møte de utfordringer vi står overfor.

Vi jurister må rett og slett engasjere oss. Mye av det jeg har vært gjennom, er endringer som kanskje oppleves som ute av våre hender, men jurister er i mange tilfeller de som står nærmest til å påse at utviklingen går i riktig retning, der grunnleggende samfunnskvaliteter ivaretas. Vi er de som i størst grad kan tale rettsstatens sak, i møte med gode og viktige ønsker som likevel kan dra i en helt annen retning.

4. Et godt utgangspunkt for å møte utviklingen

Jeg mener ikke at alt var bedre før. Tvert imot mener jeg det meste er bedre nå. Ambisjonen med denne talen har vært todelt.

Jeg håper for det første at noen har fått inspirasjon til å sette seg enda mer inn i hvor viktig rettsstaten er for livene våre og hvor tett den henger sammen med kultur og væremåte. Jeg håper også å ha åpnet for noen refleksjoner over hvilke særtrekk ved vår rettstat og våre rettstradisjoner som har tjent oss vel over tid, og som bør søkes bevart – eventuelt kompensert – når utviklingen uvegerlig krever stadige endringer.

Den norske samfunnskontrakten har i høy grad vært preget av legitimitet og tillit. Det er et godt utgangspunkt når vi skal møte fremtiden. Risikoen med dette gode utgangspunktet, er at vi tar det for gitt. Det bør vi ikke gjøre.

Kanskje skyldes det vår høye tillit at vi mangler et godt, norsk synonym for ordet «*trustworthy*».²⁶ Jeg tror imidlertid at rettsstaten vår i økende grad må kunne vise seg tilliten verdig, også blant mennesker som kan møte den med større mistenksomhet enn vi har vært vant til.

Nå som den evidensbaserte mål- og resultatstyringen er godt etablert på de fleste områder, er det på tide at den også kommer til rettsstaten. Jeg gjentar derfor: Vi behøver en rettsstatsmelding.

En god rettsstat er en fantastisk effektiv tillitsmaskin. Det eneste den behøver for å produsere denne viktige og lønnsomme kvaliteten, er å være tilgjengelig, troverdig og forståelig for borgerne.

Sluttnoter

- ¹ Harald Stanghelle: «Feiringen av rettsstaten er avlyst», *Aftenposten*, 23. oktober 2022, <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/VPPw0l/feiringen-av-rettsstaten-er-avlyst>
- ² «Lagde lov for å endre landet», *Apollon*, Universitetet i Oslo, https://www.apollon.uio.no/artikler/2021/3_magnuslagabote.html (sist besøkt 17.11.2022).
- ³ Kirsti Coward: «Hva kjennetegner en god lov?», 2006, også omtalt på: <https://www.jus.uio.no/cell/aktuelt/cell-student/skrivrett/lovtekst.html>
- ⁴ Jf. LA-2021-157502.
- ⁵ Forskrift om endring i forskrift 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet av 28. oktober 2022.
- ⁶ <https://www.dnb.no/om-oss/barekraft/mal-og-ambisjoner/okonomisk-kriminalitet/anti-hvitvasking-og-bekjempelse-av-terrorfinansiering> (sist besøkt 14.11.2022).
- ⁷ <https://www.okokrim.no/organisasjonen.549342.no.html> (sist besøkt 17.11.2022)
- ⁸ Se OECD: *Regulatory Policy Outlook 2021*, <https://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm> (sist besøkt 25.10.2022).
- ⁹ OECD: *Regulatory Policy Outlook 2021* figur 2.7 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&csp=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e7076>
- ¹⁰ Meld. St. 14 (2020-2021) Perspektivmeldingen 2021.
- ¹¹ Jon Christian Fløysvik Nordrum: *Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*, Gyldendal 2019.
- ¹² OECD: *Norway – preparing for the future now* https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-norway-2003_9789264103122-en#page1
- ¹³ *Ibid.* side 19.
- ¹⁴ *Ibid.* side 64.
- ¹⁵ Jon Christian Fløysvik Nordrum: *Bedre regulering? Årsak-virkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*, Gyldendal 2019 side 83.
- ¹⁶ Johan Christensen og Cathrine Holst: *Ekspertenes inntog* side 91.
- ¹⁷ *Ibid.* på side 103.
- ¹⁸ *Ibid.* på side 89 og Stine Hesstvedt: «'Ekspertisering' av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag», *Norsk sosiologisk tidsskrift*, Vol. 2, Utg. 5 side 381-400.
- ¹⁹ Jf. avtaleloven § 36.
- ²⁰ Se for eksempel Rt. 1994 s. 581, Rt. 2000 s. 1049 og Rt. 2002 s. 1155.
- ²¹ *Civilproceuslovkommissionen* (1908) side 280.
- ²² Se NOU 2020: 11 punkt 6.7.
- ²³ *Ibid.* punkt 7.3.3.
- ²⁴ Dokument 3:10 (2016-2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.
- ²⁵ Dokument 3:3 (2021-2022) *Riksrevisjonens oppfølging av Dokument 3:10 (2016-2017) om arkivering og åpenhet i statlig forvaltning*.
- ²⁶ <https://ordbokene.no/bm,nn/search?q=tillitverdig&scope=ej> (søk gjort 17.11.2022).