

## **RETTSSTATSMELDINGEN**

## Innhold

1. Trenger Stortinget en rettsstatsmelding? .....	3
2. Innledning .....	4
3. Myndighetenes maktutøvelse må være begrenset.....	4
4. Fravær av korrupsjon .....	5
5. Åpen myndighetsutøvelse .....	5
6. Grunnleggende rettigheter/menneskerettigheter .....	6
7. Sikkerhet for personer og eiendom.....	7
8. Reguleringer er rettferdig og effektiv implementert og gjennomført .....	8
9. Sivilrettslige konflikter .....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>
10. Strafferettslige konflikter.....	<b>Feil! Bokmerke er ikke definert.</b>

## 1. Trenger Stortinget en rettsstatsmelding?

I Norge føler de fleste seg trygge på at staten og politiet ikke misbruker sin makt. Vi regner med at forvaltningen innfrir våre lovfestede rettigheter. Og skulle vi føle oss urettferdig behandlet, forventer vi at domstolen hører saken vår og avgir sin dom etter en samvittighetsfull og uavhengig vurdering av alle sakens sider.

Norge har en av verdens mest velfungerende rettsstater. Ifølge de globale rettsstatsevalueringene til World Justice Project har Norge de siste årene faktisk hatt verdens nest beste rettsstat, kun slått av Danmark.

Betyr dette at vi trygt kan la den norske rettsstaten utvikle seg videre, og anta at den vil takle enhver ny utfordring på en god måte? Dersom en autoritær bølge treffer det norske demokratiet, eller en samfunnskrise utfordrer våre sivile rettigheter enda mer enn koronapandemien gjorde, kan vi da stole på at den norske rettsstaten vil stå imot?

Det press som flere vestlige demokratier har vært utsatt for de siste årene, har synliggjort til dels alvorlige svakheter i rettsstater vi tidligere trodde var sterke. Svakheter som ikke var synlige før de ble utnyttet. Kan dette være tilfelle også med vår egen rettsstat? Det man kan fastslå, er at fremtredende jurister peker på det de mener er reelle utfordringer også i den norske rettsstaten.

Domstolenes uavhengighet blir pekt på som en slik utfordring. Domstolkommisjonen mente det var behov for å grunnlovsfeste Domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet for dommere, sikre dommernes stillingsvern og legge et tak på antall dommere i Høyesterett.

Borgernes tilgang til rettshjelp og til domstolene, skaper også bekymringer. En rekke jurister og samfunnsforskere spør om lavinntektsgrupper i dag har en reell mulighet for å kreve sin rett. Er de i det hele tatt inkludert i rettsstatens kanskje to viktigste virkemidler; rettslig bistand og domstolsbehandling?

Koronapandemien har satt sivilsamfunnets rettigheter under press. Meningene er delte om hvor godt rettsstaten besto prøven. Større enighet er det om at dersom krisen hadde vært enda mer truende og akutt, kunne det ha vært ønskelig med regler som styrket myndighetenes beslutningsgrunnlag og sikret at grunnleggende rettsstatlige- og rettssikkerhetsmessige verdier ble ivaretatt. Er tiden moden for å debattere, og kanskje innføre, slike rettsstatsregler?

Det offentlige digitaliseres og automatiseres i raskt tempo. Borgerne kan nå få vedtak i Digipost som kun har vært behandlet av en maskin, uten at noe menneske har deltatt i vedtaksprosessen. Ivaretas rettsstatsprinsippene godt nok i den digitale livs- og myndighetsutøvelse? Er rettsstatlige og rettssikkerhetsmessige garantier og rettigheter overført til nye teknologien og de nye systemene, og blir de ivaretatt der?

Den norske rettsstaten er en av verdens mest velfungerende. Den skaper tillit i befolkningen, kunnskap og etterrettelighet i myndighetsutøvelsen, verdier i næringslivet og frihet i livsutfoldelsen. At den er velfungerende og viktig, gjør den imidlertid ikke robust. Vi mener tiden er moden for å analysere den norske rettsstaten i sin helhet, identifisere eventuelle svakheter, og overrekke konklusjonene til Stortinget – i en rettsstatsmelding.

## 2. Innledning

I denne rettsstatsmeldingen har vi tatt utgangspunkt i de åtte kategoriene i World Justice Project. Vi forklarer hver kategori innledningsvis, slik disse er definert i World Justice Project. I World Justice Project måles 139 land, med svært varierende etterlevelse av rettsstatsprinsipper. Når land som Norge måler seg mot en skala der også de svakest stilte landene inngår, kan viktige nyanser i vårt system falle ut. Det gjør det nyttig å undersøke hvordan vi er stilt i de ulike kategoriene hvis vi ser bort fra skaleringen som gjøres i det verdensomspennende prosjektet.

I dag presenteres politikernes fragmentert og oppstykket informasjon om den norske rettsstaten og relevante rettssikkerhetsspørsmål. Det kan for eksempel være at de får informasjonen gjennom enkelte organers årsmeldinger, eller der en konkret problemstilling utredes i forbindelse med lovarbeid. Uten å sette informasjonen i system blir det vanskelig å se det fulle bildet.

I vår rettsstatsmelding forsøker vi å trekke frem problemområder eller risikoområder der den norske rettsstaten bør trygges bedre. Meldingen er basert på innspill fra en rekke ulike organisasjoner og miljøer, som har sine tyngdepunkt på andre felt enn Advokatforeningen.

Det vi skisserer her er et innspill. På sikt mener vi at staten bør gjennomføre jevnlig rettsstatsmeldinger, med prosesser der sivilsamfunnet blir hørt. Ved å samle alle relevante aktørers kunnskaper i en fast rettsstatsmelding kan kanskje hullene i rettsstaten kartlegges og tettes før den neste skandalen dukker opp.

## 3. Myndighetenes maktutøvelse må være begrenset

En forutsetning for at myndighetenes maktbruk utøves trygt og i tråd med rettsstatens prinsipper er at den er begrenset og regulert gjennom lover. For at begrensningene skal være reelle, må dessuten

myndighetenes organer og ansatte holdes ansvarlige for at lovene overholdes. Til sist må pressen og sivilsamfunnet stå fritt til å overvåke og uttale seg offentlig om myndighetenes maktbruk.

World Justice Project måler dette kriteriet ved å se på i hvilken grad myndighetenes makt er begrenset av lovgivning, i hvilken grad disse lovene håndheves, i hvilken grad det eksisterer uavhengige organer som for eksempel ombudsmenn som kan begrense maktbruken, hvorvidt myndighetenes maktutøvere straffeforfølges ved misbruk, hvorvidt maktbruken vurderes og kritiseres av sivilsamfunn, presse, enkeltpersoner og politiske partier, og hvorvidt overføring av makt skjer etter lovreglene.

### **3.1 Eksempel: Utnevnelse av dommere**

I norsk sammenheng har utnevnesprosessen for dommere vært problematisert i et rettsstatsperspektiv.

## **4. Fravær av korrupsjon**

World Justice Project definerer korrupsjon som bestikkelser, upassende innflytelse fra offentlige eller private interesser og uregelmessigheter ved offentlige tilskudd eller andre ressurser. World Justice Project undersøker hvorvidt disse typene korrupsjon eksisterer innenfor den utøvende makt, i rettssystemet, i politiet og militæret eller i den lovgivende makt.

### **4.1 Tema/problemstilling**

### **4.2 Tema/problemstilling**

## **5. Åpen myndighetsutøvelse**

For å kunne holde myndighetene ansvarlige er det helt nødvendig at myndighetene deler informasjon, har ordninger som gjør det mulig for befolkningen å holde myndighetene ansvarlige og legger opp til at befolkningen deltar i politikktutforming. En del av dette handler om at viktige lover og informasjon om juridiske rettigheter publiseres, og at informasjonen som publiseres er korrekt.

Når World Justice Project undersøker denne faktoren, ser de på hvorvidt lover og informasjon fra myndighetene publiseres, hvorvidt retten til informasjon overholdes (herunder om man innvilges innsyn innen rimelig tid, uten unødvendig kostnad etc.), om samfunnsdeltakelsen er god og om det eksisterer gode klagemekanismer mot offentlig myndighetsutøvelse.

### **5.1 Eksempel: Sivilombudsmannens undersøkelser av UDIs informasjon på nett om proforma ekteskap<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/informasjon-om-omgaelsesekteskap-pa-udis-nettsider/>

(Sak 2020/603 Uriktig informasjon om omgåelsesekteskap på UDIs nettsider. Det er viktig at informasjonen utlendingsmyndighetene gir på sine nettsider er riktig, og så presis og dekkende som mulig. Sivilombudsmannen har av eget tiltak undersøkt og funnet flere feil ved informasjonen om vilkårene for familieinnvandring til ektefelle i Norge som UDI gir på sine nettsider. Feilene omfatter bruk av begrepet proformaekteskap på reelle ekteskap, informasjon om hvilke søknader som etter loven skal avslås og opplysninger om hvilke forhold som kan være straffbare. I svarbrevet til ombudsmannen opplyste UDI blant annet at de hadde vurdert begrepsbruken på UDI.no, og endret informasjonen om bestemmelsen i utlendingsloven. UDI opplyste at dersom det nå søkes på begrepene «omgåelsesekteskap» eller «proforma» på UDI.no, vil man få opp relevant informasjon ved søk på begge begrepene.<sup>2)</sup>

## 6. Grunnleggende rettigheter/menneskerettigheter

I World Justice Project defineres de grunnleggende rettighetene eller menneskerettighetene som: Likebehandling og fravær av diskriminering, retten til liv og sikkerhet (om politiet utøver unødvendig vold, om det forekommer arrestasjoner av politiske meningsmotstandere og journalister ol), straffeforfulgtes rettigheter, fri menings- og ytringsfrihet, fri tros- og religionsfrihet, frihet fra vilkårlig innblanding i privatlivet (som ransaker eller kommunikasjonskontroll uten hjemmel), forsamlingsfrihet og ivaretagelse av grunnleggende arbeiderrettigheter.

### 6.1 Isolasjon i norske fengsler

Isolasjon er mangel på kontakt med andre mennesker. Vi har etter hvert stor kunnskap om hvor skadelig isolasjon er. Innsatte i fengsler er særlig utsatte for å bli isolert. De låses inne på celler store deler av døgnet, og en del innsatte begrenser også sin egen deltakelse i fellesskapet i fengselet, for eksempel på grunn av redsel.

Isolasjon i norske fengsler har vært et viktig menneskerettslig tema i mange år. I 2014 ble staten dømt for sin glattcellebruk<sup>3</sup>, og måtte legge om hele politiarresten i Oslo<sup>4</sup>. Sivilsamfunnet har i en årrekke problematisert bruken av isolasjon og mangelen på fellesskap i norske fengsler.

Sivilombudet valgte i juni 2019 å levere en særskilt melding til Stortinget om isolasjon i norske fengsler<sup>5</sup>. Dette er Sivilombudets sterkeste virkemiddel. Bakgrunnen for meldingen var det systematiske arbeidet gjennomført av Sivilombudets forebyggingsenhet, som gjennom sine fengselsbesøk fant at: «De samlede funnene tegner et alvorlig bilde av bruken av isolasjon i norske fengsler, og viser at det er en betydelig risiko for at de isolerte blir utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.»<sup>6</sup> Sivilombudet viser både til det generelle lave nivået for timer i fellesskap i norske fengsler og til bruken av sikkerhetsceller.

---

<sup>2</sup> [https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING\\_2020\\_Sivilombudsmannen\\_Nett.pdf](https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2021/03/ARSMELDING_2020_Sivilombudsmannen_Nett.pdf) side 32

<sup>3</sup> <https://lovdata.no/pro/#document/TRSIV/avgjorelse/toslo-2013-103468?searchResultContext=1616><http://>

<sup>4</sup> <https://www.advokatbladet.no/glattcelle/glattcelledommen-er-rettskraftig/108366>

<sup>5</sup> <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/artikkel-fra-armelding-2019-saerskilt-melding-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

<sup>6</sup> <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/artikkel-fra-armelding-2019-saerskilt-melding-om-isolasjon-i-norske-fengsler/>

De siste årenes pandemisituasjon har ikke bedret situasjonen i fengslene. Det har vært økt bruk av isolasjon, og også sterke innskrenkninger i tilbudene om fellesskap og fellesskapsaktiviteter i fengslene.

Isolasjon i norske fengsler er et svært alvorlig menneskerettighetsproblem, som i høyeste grad må tas på alvor når rettsstaten settes under lupen.

## **6.2 Nakenvisitasjoner i norske fengsler**

Nakenvisitasjoner av fanger innebærer at de i forbindelse med besøk, permisjoner ell. må kle av seg og inspiseres. Enhver kroppsvisitasjon vil være inngripende for den som utsettes for den, men det finnes ulike måter som kan gjøre inngrepet noe mindre belastende, for eksempel trinnvis avkledning.

De senere årene har praksisen med kroppsvisitasjoner i norske fengsler plukket opp av forsvarsadvokater. Det viser seg at praksisen i mange tilfeller har vært svært omfattende og manglet nødvendig vurdering og begrunnelse. I en dom fra 2020 med referanse LG-2019-161767<sup>7</sup>, kom Gulating til at nakenvisitasjonene i en konkret sak innebar en krenkelse av tiltales menneskerettigheter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3. Tiltalte i nevnte sak ble kompensert ved et fradrag i straffen. Det forberedes også søksmål på vegne av en rekke andre innsatte som har blitt utsatt for samme type behandling. Et stort antall innsatte antas å ha blitt utsatt for ulovlige nakenvisitasjoner i norske fengsler.

## **6.3 Inngrep uten hjemmel i lov - ransakinger i små narkotikasaker.**

I forbindelse med forslaget til rusreform, og de etterspillene forslaget fikk politisk og i offentlig debatt, kom det frem opplysninger som tilsa at politiet har gjennomført ransakinger utover hjemmelsgrunnlaget ved mistanke om narkotikalovbrudd.

Riksadvokaten har gått ut med en presisering om at politiet kun kan bruke de virkemidler som er nødvendige for å etterforske den aktuelle saken, og har satt i gang en større kartleggingsprosess for å finne ut av omfanget av den ulovlige ransakingspraksisen i politiet<sup>8</sup>.

## **7. Sikkerhet for personer og eiendom**

For folk flest vil fravær av alvorlig kriminalitet være en viktig del av opplevelsen av å leve i en rettsstat. World Justice Project definerer kriteriet som at kriminalitet kontrolleres effektivt, herunder at forekomsten er lav av de alvorligste forbrytelsene som kidnapping, drap og ran, og ellers at det er lite tyverier og at folks generelle sikkerhetsfølelse er høy. Videre ser de på fraværet av sivile konflikter, som væpnede konflikter og terrorisme, og i hvilken grad folk griper til vold for å gjøre opp uoverensstemmelser.

---

<sup>7</sup> <https://lovdata.no/dokument/LGSTR/avgjorelse/lg-2019-161767?q=kroppsvisitasjon%20gulating>

<sup>8</sup> <https://www.aftenposten.no/norge/i/VqJqy6/riksadvokaten-kartlegger-ulovlig-ransaking-i-narkosaker>

## 8. Effektiv og rettferdig implementering og håndheving av reguleringer.

World Justice Project vurderer også i hvilken grad reguleringer implementeres og håndheves på en effektiv og rettferdig måte. Vurderingene som gjøres under denne faktoren tar ikke stilling til hvilke aktiviteter som reguleres eller hvilket omfang av reguleringer som anses passende, det undersøkes utelukkende hvordan gjeldende reguleringer er implementert og håndhevet.

I praksis innebærer dette punktet en særligere gjennomgang av forvaltningens praksis. I World Justice Project dreier undertemaene seg om å se på hvorvidt reguleringer håndheves uten upassende innblanding, som for eksempel bestikkelse, om saksbehandlingen gjennomføres uten unødvendige forsinkelser og etter rettferdige prosesser, og om myndighetene avstår fra å ekspropriere uten en lovlig prosess og adekvat kompensasjon.

### 8.1 Tema/problemstilling:

## 9. Behandlingen av sivilrettslige konflikter

Muligheten til å løse konflikter fredfullt og effektivt gjennom det sivile rettssystemet er en helt grunnleggende del av en rettsstat. World Justice Project har definert en del mekanismer som må fungere for at systemet som håndterer sivile konflikter skal fungere. Rettssystemet og nødvendig rettshjelp må være tilgjengelig og ha en overkommelig pris, og fungere fritt for diskriminerende mekanismer eller korrupsjon. Rettsaker må gjennomføres uten urimelig forsinkelse og avgjørelsene må kunne iverksettes effektivt. Alternative tvisteløsningsmekanismer må være tilgjengelige, upartiske og effektive.

Befolkningen har et behov for å få avgjort sivile tvister. Mange av disse er av stor velferdsmessig betydning, for eksempel saker om oppsigelse i arbeidsforhold, samvær med barn eller asylsaker. Også saker som i større grad omhandler økonomiske interesser, og/eller der partene primært er næringsdrivende, må få en god domstolsbehandling. Tilgangen på rettferdig og god tvisteløsning i sivile saker skaper ro i samfunnet og gir grunnlag for økonomisk vekst med et næringsliv som kan ha tillit til kontraktene som inngås. Systemet for håndtering av sivile saker er altså viktig for rettsstaten på mange plan.

### 9.1 Ordningen for offentlig støttet rettshjelp

Det finnes en rekke saker innenfor det sivilrettslige feltet som gjelder typiske saker av stor betydning for den enkelte. Eksempler på dette er foreldretvister, oppsigelse i arbeidsforhold eller husleieforhold, klagesaker innen trygderetten, saker innen utlendingsretten, barnevern ol.

Lov om fri rettshjelp regulerer hvem som kan få offentlig betalt rettshjelp, i hvilke sakstyper, på hvilke stadier av saken og i hvilket omfang. Ordningen for offentlig støttet rettshjelp ble utredet i NOU 2020:5 «Likhet for loven – Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven)». Utvalgets forslag har til nå i liten grad blitt fulgt opp.

Det er tre hovedproblemstillinger som peker seg ut ved dagens offentlige rettshjelpsordning. For det første er inntektsgrensene for lave. I saker der rettshjelpen er behovsprøvd – altså der hvor kun personer med inntekt under inntektsgrensene får rett på offentlig betalt rettshjelp – må enslige ha en inntekt under 320 000 kroner, og par under 490 000 kroner. Grensene ble hevet ved inngangen til



2022, men er fortsatt så lave at tilgangen til advokatbistand ikke er reell for store deler av befolkningen.

For det andre er det flere viktige saksfelt som ikke er dekket i dagens rettshjelpsordning, for eksempel saker om sosial stønad eller manglende utbetaling av lønn- og feriepenger.

Til sist er det mange sakstyper som har klart angitte grenser for hvor mange timer en advokat kan antas å få betalt, de såkalte stykkprisene – og hvor timetallene advokaten vil få betalt for ikke samsvarer med den arbeidsmengden som normalt vil være nødvendig for å løse saken.

Når ordningen for fri rettshjelp ikke i tilstrekkelig grad imøtekommer befolkningens behov for støtte til advokathjelp i saker av stor velferdsmessig betydning, innebærer det en manglende tilgang til å hevde egne rettigheter overfor forvaltningen eller private parter. I en sterk rettsstat burde muligheten til å vinne frem med sine krav i større grad vært ivare tatt gjennom den offentlige rettshjelpsordningen.

## **9.2 Saksbehandlingstider**

En annen helt grunnleggende forutsetning for at rettsstaten skal fungere, er at tvister kan løses innen rimelig tid. I tilfeller der det tar for lang tid før saker løses, oppleves rettsstaten som lite fungerende og som et dårlig alternativ for å løse sivile tvister. Det er viktig at saksbehandlingstidene i forvaltningen, i tvisteløsningsorganer og i domstolene holdes på et akseptabelt nivå. Dette er ikke alltid tilfellet.

Sivilombudets klagesaker har avdekket at særlig vergemålssaker, utlendingsrettslige saker og plan- og bygningssaker ikke gjennomgående behandles innen rimelige frister<sup>9</sup>.

## **10. Behandlingen av strafferettslige konflikter**

En rettsstat er avhengig av et effektivt system for å håndheve kriminalitet, slik at personer utsatt for overtredelser gis oppreisning, og personer som begår forbrytelser straffeforfølges. Et slikt system må ivareta rettssikkerheten til hele befolkningen, både de som utsettes for forbrytelser og de som utøver disse. Ifølge World Justice Project, krever et fungerende system for å løse strafferettslige konflikter at etterforskning og domstoler må være effektive og ha akseptable saksbehandlingstider, straffesystemet må virke rehabiliterende, kriminalsystemet være upartisk og fritt for korrupsjon og offentlig innblanding og det må gjennomføres rettferdige og lovmessige prosesser mot personer som er mistenkt, siktet eller tiltalt i straffesaker. I World Justice Project ser man på alle aktører i systemet, herunder politiet, advokater, dommere og ansatte i fengslene.

### **10.1 Eksempel: Saksbehandlingstid**

### **10.2 Eksempel: Muligheten til å få saken overprøvet/adgang til anke**

### **10.3 Eksempel: Ulike typer lovbrudd som i liten grad forfølges eller oppklares?**

---

<sup>9</sup> Sivilombudets årsrapport for 2020, side 12.

