

Metode: Om å tenke utenfor den utleverte boksen

Det har pågått en metaforstrid om Nav-saken. Miljøet rundt Universitetet i Oslo prøvde seg med et bilde fra alpingsport (Eriksen & Ikdahl, 2020). Det er mulig dette bildet gir interessante og relevante føringer for en mer presis forståelse av Nav-saken, men metaforen har ikke hatt gjennomslagskraft. For egen del vil jeg hevde den er litt vanskelig å forstå (jeg dyrker ikke den typen fritidsaktivitet selv). Det er ikke intuitivt for meg hva det vil si at man går «for langt ut på skavlen». Det som skjer, er antageligvis at man faller, og kanskje utløser et snøskred? Når jeg er kritisk til «blindsonen» som metafor, er det fordi den leder vekk fra at noen har et ansvar. Noen burde fulgt med, for det var mulig å se tegn på at noe slikt som denne saken kunne komme til å inntreffe. Det metaforene gjør, er å skape en rammefortelling som, på mer eller mindre forførerisk vis, driver fremstillingen og gir den overbevisningskraft. Jeg kommer tilbake til metaforene i epilogen.

Nav-saken og de spørsmålene den stiller, har i stor grad gått under radaren for samfunnsvitenskapen. Arnesen-utvalget ble dominert av jurister, diskusjonene om saken har foregått på juristenes premisser, og kritikken har for det meste vært fremført av andre jurister. Dette er en samfunnsvitenskapelig informert kritikk.

Med «kritikk» skal her forstås det vi i dagligtalen ofte kaller diskusjon. I filosofien betyr kritikk at man tar noe for seg og ser på det fra flere kanter. Som det vil framgå, er jeg ikke ute etter å «ta» Arnesen-utvalget, selv om jeg er uenig på en del områder. Rent personlig er jeg litt indignert over måten

saken er håndtert, men jeg forsøker å se analytisk på sakskomplekset. Den foreliggende boken skal leses som en kritikk i filosofisk forstand.

Dette er en samfunnsvitenskapelig fremstilling, men den er ikke bygget på egne undersøkelser. Systematiske samfunnsvitenskapelige undersøkelser av forvaltning er generelt mangelvare, og Nav-saken inviterer til å fylle dette hullet. Denne bokens bidrag er å levere en kritikk av de underliggende antagelsene i den forståelsen som råder, spesielt etter Arnesen-utvalgets rapport og de diskusjonene den har avstedkommet. Håpet er at fremtidige studier vil nærme seg svikten i Nav, og eventuelt andre innfallsvinkler til forvaltningen av trygdeytelser, med en bredere innfallsvinkel.

Arnesen-utvalgets «metode» besto i at de intervjuet (har hatt «formelle samtaler» med) 54 involverte personer. Disse samtalene er foretatt på bakgrunn av at de har gjennomgått et stort underlagsmateriale fra de implisertes arkiver. De har imidlertid ikke selv foretatt arkivundersøkelser, så det er ingen garantier for at alt er med i underlagsmaterialet (Arnesen-utvalget, 2020, s. 17–20).

Det fremgår ikke hvordan disse samtalene har forløpt. Utgangspunktet her er at noen har gjort noe alvorlig feil, og det er naturlig at de vil reagere med å forsvare seg. Utvalget innser selv at de ikke har hatt grunnlag for å utfordre slike forsvarsmekanismer. Resultatet må vurderes med dette *in mente*.

Disse svakhetene i rapportens grunnlag forhindrer ikke at man kan lese rapportens innhold som et innblikk i forvaltningens arbeid. Det kan også leses med henblikk på hvordan de involverte presenterer seg selv, men begge deler vil måtte bero på en konkret vurdering av de enkelte utsagnene og konteksten de er fremsatt i.

Denne bokens metode skal betraktes som en mellomting mellom en case-studie og en litteraturstudie. Nav-saken er min case, og jeg diskuterer forskjellige dimensjoner ved denne med ulike innfallsvinkler (Hammersley & Gomm, 2009). Jeg bruker rapporten til Arnesen-utvalget og anerkjenner med et kritisk blikk deres observasjoner, samtidig som deres observasjoner og konklusjoner settes i en annen ramme. Metodisk sett nøster denne fremstillingen tilbake til det som i vitenskapsteorien kalles oppdagelsesfasen («the sphere of discovery») (Swedberg, 2016). Tradisjonelt opererer samfunnsvitenskapelige studier i bekreftelsesfasen («the sphere of justification»). I bekreftelsesfasen undersøker man om informasjonen som innhentes bekrefter eller avkrefter forventningene man hadde. Forskeren «tester» om hypotesen kan bekreftes

eller må avkrefte. I denne fremstillingen går jeg tilbake til utgangspunktet og problematiserer de mer eller mindre uttalte forventningene som lå til grunn for granskingen. Mitt grep er å lansere en alternativ innfallsvinkel og trekke inn tilgjengelig litteratur som blir aktualisert i mitt retts sosiologiske rammeverk.

Denne fremgangsmåten er ikke like mye problematisert og omtales sjelden i metodebøker. Den går under flere forskjellige navn. Den er mer fremtredende i «case-study metodikk» (Ragin & Becker, 1992), der man tematiserer mulighetene for å generalisere ut fra et mer avgrenset empirisk materiale (Becker, 2005). «Teoretisk generalisering» ligger også innbakt i mye antropologisk forskning. Augustin (2012) er inne på noen av de samme dimensjonene når hun snakker om «rammeanalyse».

En gjennomgang av forståelsesrammen for en praksis eller en tekst inngår i det som forstås med alminnelig analyse. Å gjøre dette til et metodisk grep er mindre vanlig, men det har den fordelen at det retter fokus mot stilltiende føringer i den foreliggende praksisen eller forskningen. All metodelitteratur omtaler for eksempel betydningen av «teori» og begrepsdannelse som ledd i forskningsprosessen, men etterlater like fullt valg av forståelsesramme til forskerens for godt befinnende. Swedberg (2016) er kanskje den som har gått lengst i å sette navn på denne fasen i hans arbeider om «theorizing». Han mener det å lage (tilpasse) teori er en innbakt del av all forskning. Det er ikke et spørsmål om man ønsker å gjøre det; det er et spørsmål om man er bevisst at man gjør det.

Ofte ikles innledende drøftelser i forskningsarbeider ord som «teori», mens det i realiteten handler om å legge en forståelsesramme nedover virkelighetsbeskrivelsen som serveres (i form av data). Av og til smugles rammeverket bevisst eller ubevisst inn gjennom å aktivere en metafor (Johannesen et al., 2018). Det er derfor av stor betydning at Arnesen-utvalget valgte å kalle sin rapport «Blindsonen». Det finnes ingen analyse i rapporten som på etterprøvbart vis bygger opp under de konnotasjonene som ligger i denne metaforen. Den har antagelig hatt betydning for forståelsen av saken og dens etterspill.

Betydningen av forforståelse i erkjennelsesprosesser har vært den dominerende trenden i vitenskapsfilosofien i hele opplysningstiden. Når man først har returnert og tematisert forutsetningene fra «oppdagelsesfasen», er det naturlig å vri litt på gjenstanden man har foran seg og se den fra forskjellige kanter (se også Johansen, 2018). Ordet teori kommer fra gresk og betyr opprinnelig «å betrakte». I denne boken betrakter jeg Nav-saken med den infor-

masjonen som Arnesen-utvalget tilbyr og den konteksten som gis av annen litteratur, inkludert presseomtale. Jeg tillater meg å vri på forutsetningene om at feilen skal forstås innenfor forvaltningen som et lukket system. Bildet på denne vrien er å lansere metaforen om Nav-saken som et vulkanutbrudd. Det ligger ingenting annet i denne alternative metaforen enn et ønske om å lokke fram andre sider av offentlig administrasjon enn det som har fått oppmerksomhet i denne saken til nå.

Rammen: Blindsoner, jordskjelv eller skandale?

Man kan si at Nav-saken skyllet over Norge som en tsunami høsten 2019. Den medførte et jordskjelv i norsk politikk og forvaltning, og et vulkanutbrudd i offentligheten. «Jordskjelv», «tsunami» og «vulkanutbrudd» – dette er metaforer (Swedberg, 2016). Metaforer er bilder som brukes i overført betydning. I førsteutkastet til denne boken ønsket jeg å lansere metaforene fra bevegelser i jordplatene (jordskjelv og så videre) som en alternativ metafor, men valgte å nedtone dette grepet.

Jordskjelv er en tydeligere metafor enn en blindsoner. En blindsoner refererer ikke direkte til et konkret fenomen, men viser til et sted utenfor synsfeltet. Det er antagelig mest brukt i forbindelse med bilkjøring. Bruken av metaforer er ikke tilfeldig. Som bilist er man ansvarlig for å kontrollere blindsonen, men man er også i stor grad unnskyldt for å ikke ha oversikt over hva som foregår der.

Uansett hvordan man velger å beskrive hendelsene som utgjør saken, blir man nødt til å benytte en sekundærkilde (presseoppslag, blogginnlegg eller offisielle rapporter). Det første problemet som oppstår er at hver av disse beskrivelsene viderebringer en tolkning og en forståelse av det som har skjedd. Blindsonen er beklagelig, men forståelig. Tsunami, jordskjelv og vulkanutbrudd gir helt andre assosiasjoner til plutselige og skjebnesvangre hendelser.

Metaforer rammer inn det man snakker om. Det gjelder alle betegnelser man bruker, allerede når man benevner dem. I deler av pressen omtales Nav-saken som «trygdeskandalen» (noen ganger «Nav-skandalen») (Aftenposten,

uten årstall; Klassekampen, uten årstall; NRKs nettsider, se også oppsummering av saken hos Krekling & Grønli, 2019). Andre igjen ser ut til å mene at saken ikke er like alvorlig (Slettholm, 2022; Stavrum, 2019). De bruker heller betegnelser som «EØS-saken». Deres forklaringer heller i retning av hendige uhell.

Ord er viktige når man skal forklare. Det er alltid verdt å holde seg med et så beskrivende utgangspunkt som mulig. Måten man beskriver det som skal forklares, får betydning for hvordan man forklarer det. Den amerikanske sosiologen Howard S. Becker sa en gang at samfunnsvitere veldig sjelden er de første som kommer til «åstedet», og at de som er der fra før, de «infødte», vanligvis allerede har begynt å snakke om det som har skjedd. De bruker ord om hendelsen vi ønsker å undersøke og si noe om, og de ordene er allerede ladet med mening (Becker, 2005, 2012). Problemet er at man da dels overtar ord med innbakte moralske dimensjoner, og dels at de inneholder ansatser til en forklaring.

Rent vitenskapelig står forskere alltid overfor vanskelige overganger mellom:

Beskrivelser – forklaringer – vurderinger

I antropologien er det vanlig å hevde at det er umulig å beskrive noe uten samtidig å formidle en form for forklaring. For praktiske formål er dette en overdrivelse, og det er ikke hensikten her å legge opp til en innviklet kunnskapsteoretisk utgreiing. Det er likevel et poeng å holde kritisk avstand til de innebygde forståelsene som følger av metaforene som er innbakt i ordvalgene som allerede er i bruk.

I dette tilfellet kommer vi ikke bare til et åsted der de innfødte har laget ord, men til et sted der det også har vært politikere, journalister, offentlige utredninger og jurister. Pressen falt innledningsvis ned på å kalle dette en «skandale». Arnesen-utvalgets utredning fikk tittelen «I blindsonen». Et juristmiljø utgått fra Universitetet i Oslo har som nevnt lansert en motmetafor fra alpin skisport, der de sammenligner med «løypevalg» (noen har tatt en sjanse og håpet at det ville gå bra). Alle bruker metaforer. Jeg bruker ordet «svikt», ettersom jeg tror det er mindre ladet med forklaring enn de andre forslagene.

Rettsstaten og samfunnet

Arnesen-utvalget pekte på en rekke punkter der de forskjellige organene i og rundt Nav hadde sviktet. De forskjellige sviktpunktene samles stedvis under merkelappen svikt i «forvaltningskulturen». Konklusjonene ble til dels formidlet metaforisk. Metaforikken leses ut av tittelen på rapporten: «Blindsonen». Svikten skyldtes at EØS-lovgivninger på en eller annen måte havnet utenfor synsfeltet, i blindsonen. Det var noe som skjedde, og metaforen indikerer noe som ligner på et uhell.

Det går også an å se saken i lys av endringer i forholdet mellom statsmaktene og den politiske situasjonen mer helhetlig. Problemet er at forvaltningskultur verken presiseres, diskuteres eller settes i noen større sammenheng av Arnesen et al.

Denne boken kan leses som et forsøk på å danne en begrepsramme for å forstå utviklingen som spill for dypere endringer i samfunnslivet. Arnesen-utvalgets rapport brukes som omdreiningspunkt og vil bli mer utførlig presentert nedenfor. I første omgang er det nødvendig å plassere rettsstaten i samfunnsformasjonen og i samfunnsvitenskapen.

Hvor godt forstår vi egentlig vårt eget samfunn? Det finnes en vitenskap om samfunnet, sosiologien. Sosiologien oppsto i andre halvdel av 1800-tallet, da industrialiseringen skjøt fart og det tradisjonelle (bonde-)samfunnet ble revet opp med roten. Sosiologien forsøkte å gi ny mening til en tilværelse uten røtter, der folk flest organiserte livene sine omkring kontrakter, bodde i byer og hadde lønnsarbeid. Dette «hamskiftet» dannet bakteppe for de sosiologiske pionerene i Frankrike, Tyskland og USA. Arbeidsdelingen har ikke avtatt etter dette, snarere tvert imot. Sammen med teknologiske nyvinninger fortsetter den ufortrødent å omdanne samfunnet i stadig økende tempo. Samtidig endrer statsstyringen hele tiden karakter.

1800-tallets minimums- og rettsstat ble erstattet av den sosialliberale staten. Den igjen ble etterfulgt av sosialdemokratiet og velferdsstaten. En høyrebølge endret det politiske landskapet fra 1980-tallet, og lever vi i dag i en «høyrestat» (Slagstad, 2006)? Det er likevel de klassiske sosiologene som danner bakteppet for vår forståelse av dagens samfunn.

Sosiologien oppsto altså på et tidspunkt da man trodde markedet selv kunne frembringe det gode liv, og staten spilte en tilbaketrukket rolle. Rettssikkerhetsgarantiene ble håndhevet av domstolene, mens politiet sikret

orden i gatene med mer eller mindre uinnskrenkede hjemler. Sosiologien vokste således fram i det man, ikke minst i retts sosiologien, omtaler som rettsstatens tidsepoke (Aubert, 1989). Dette er fjern fortid.

Når jeg spør om rettsstaten er i krise, er det 1) med det utgangspunktet at sosiologien ikke har etablert noen god forståelse av vår tids samfunnsnivå, og 2) med et annet begrep om rettsstaten. Jeg skal si mest om det sistnevnte.

Til det første: Satt litt på spissen kan man hevde at sosiologien har gjort seg irrelevant som kilde for å forstå endringene i forholdet mellom rett og samfunn. Aakvaag (2018) og andre hevder at samfunnsvitenskapen har trukket seg tilbake fra ambisjonen om å forstå vår samtid. Ser man på det sosiologiske storverket «Det norske samfunn» (Kjølsrud & Frønes, 2022), som stadig oppdateres, finner man en hel del informasjon om aktuelle samfunnsforhold, men ingen (heller ikke konkurrerende) fortellinger om samfunnsutviklingens retning. Og hvis redaktørene hadde hatt slike ambisjoner, ville resultatet vært nokså villedende, ettersom vårt stadig mer lovregulerte samfunn kun i forbifarten blir tematisert. Rettsstaten er skjøvet i bakgrunnen (Slagstad, 2017).

Til det andre: Hva er da rettsstaten? Rettsstaten er ikke bare en beskrivelse av en statsform, det er også et honnørord fylt med normative assosiasjoner. De fleste assosierer nok uttrykket rettsstat med maktfordelingsprinsippet – skillet mellom den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt. Oppdeling av statsmaktene var i sin tid et grep for å hindre tyranni. Begrepet er imidlertid både mangefasettert og omdiskutert, og det finnes en rekke definisjoner på markedet. Det er ikke mulig å presentere spennet i forståelser av rettsstaten her. En innføring i diskusjonene kan man finne i den mye brukte læreboken til Tamanaha (2005). Her begynner vi imidlertid i Norge. Castberg fremmet det som skulle bli en klassisk forståelse av rettsstaten med denne formuleringen:

Først og fremst ligger den tanke bak rettsstatsidéen at forfatningen og i det hele rettsordningen skal verne alle og enhver mot vilkårlighet. Normen og den korrekte anvendelse av normen innebærer at avgjørelser ikke treffes etter den enkeltes godtykke, men ut fra den formelle likhetsprinsipp (Aubert, 1986, s. 38).

Aubert bruker sitatet til å tematisere begrepet «rettssikkerhet». For Aubert var rettsstaten en forgangen stat og styringsform. Staten spilte en langt mer beskje-

den rolle i menneskers liv på 1800-tallet enn i dag, mente han. Hverdagslivet var ikke regulert på samme måte som dagens mennesker tar for gitt.

I minimalstatens tidsepoke sto rettssikkerhetsgarantiene, som Castberg pekte på, langt fremme på dagsordenen. Staten garanterte å behandle alle likt og rettferdig etter loven. Dette enkle bildet av rettsstaten fremhever i første omgang det konstitusjonelle skillet mellom de tre statsmaktene, og i andre omgang at forvaltningen (byråkratiet) opptrer «forvaltningsaktig» (Slagstad, 2015; Sejersted, 2001). Dette betyr at uttrykket rettsstat primært knyttes til måten regler brukes og håndheves i forvaltningen og domstolene også i dag.

Statsviteren Rothstein (2011) påpekte at det motsatte av rettsstatlighet er korrupsjon. Korrupsjon er å la private eller ideelle interesser overstyre arbeidsutøvelsen. Korrupsjon fører til at borgere som får sin sak behandlet i forvaltningen eller i rettssystemet, blir behandlet etter andre rettesnorer enn det rettsreglene sier. Den enkleste formen for korrupsjon finner vi i tilfeller der personer med posisjoner i forvaltningen eller andre maktposisjoner fremtvinger økonomisk gevinst for seg selv gjennom å fravike rettsregler. En annen form omtales i saken mot politimannen Eirik Jensen som «noble cause corruption» (Politikkorrupsjon, 2021). Her er det ikke den personlige vinning som motiverer avviket, men et høyere mål.

Forholdet mellom korrupsjon og rettsstat er opplysende for noen formål. Det kan likevel ikke være slik at det å bestrebe seg på å nå et politisk mål, ved å bryte seg vei gjennom det legale landskapet, automatisk kalles korrupsjon. Det ville være å misforstå den særlige politiske dynamikken i liberale demokratier. Rettsstaten står i et evig spenningsforhold til politikken. Det ligger innbakt i maktfordelingsprinsippet at det knives dem imellom. Politikere har ikke sjelden interesser som går på tvers av lovverket.

I Nav-saken har det vært en politisk vilje til å begrense «trygdeeksport», det vil si at mennesker har kunnet motta trygd mens de bor i utlandet. Spørsmålet har vært hvilke virkemidler som har vært mulig å bruke for å oppnå dette målet. Det var ikke så enkelt som Stortinget fikk det for seg at man kunne legge det inn som en lovtekst eller i forskrift. Det forelå allerede et regelverk. Lovene var klare, men man unnlot å konferere med EØS-reglene.

Forvaltningen har et betydelig spillerom til å ta egne avgjørelser, basert på en faglig og profesjonell autonomi (selvbestemmelse), men de kan ikke bryte med lovverket. Lovverket og de tilliggende rettskilder utgjør et landskap det politiske feltet må navigere i. Det er rom for kreativitet også der regelverket

i utgangspunktet er til hinder. Et eksempel er forbudet mot diskriminering: Det er forbudt å diskriminere mennesker etter hudfarge, religion, etnisk tilhørighet og så videre, men man kan regulere forhold som indirekte berører mennesker som tilhører disse kategoriene. Et forbud mot rituell slakting av dyr vil for eksempel ramme religiøse grupper som har dette som del av sin trospraksis.

Innenfor en rettsstat må vedtak rettet mot spesifikke grupper ta en typisk liberal form: De må gripe fatt i objektive kriterier, mens det politiske formålet ligger utenfor de erklærte kriteriene. Dette kan man ane i Nav-saken: En politisk vilje har blitt fremmet, på tvers av regelverket. Dette kan ikke kalles korrupsjon, heller ikke «noble cause corruption». Mellom korrupsjon og korrekt opptreden finnes det et rom for manøvrering. Dette rommet kan brukes til å presse gjennom et politisk prosjekt, men det kan også presses for langt.

Det er dette som har skjedd i Nav-saken. På politisk hold var det et sterkt ønske om å redusere det de kalte trygdeeksport. En måte å gjennomføre dette på var å slå ned på mottakere av trygdeytelser som ikke utnyttet ordningen. Jeg kommer tilbake til den politiske drivkraften bak Nav-saken nedenfor. Det er her rettsstaten kommer inn. Det er bygget inn mekanismer som skal stanse politiske prosjekter når de kommer i konflikt med konstitusjonelle verdier som individers rettssikkerhet.

Mange steder kan man høre uttrykket «det er lov å prøve seg». Det er kanskje en viss moralsk aksept for denne doktrinen, men det er ikke riktig rent juridisk. Problemet med denne måten å tenke på er at det ikke alltid er lov å lykkes.

Innsirkling av rettsstaten

Nav-saken griper inn i kjernen av forholdet mellom stat, samfunn og individ, og det i en epoke hvor staten spiller en historisk stor rolle. Rettsstaten er altså en styringsform først og fremst kjennetegnet av at statens egne organisasjoner opptre som om de er forpliktet av sine egne lover. Det ligger ikke noe krav om at loven skal følges «til punkt og prikke» (det ville vært urealistisk). En rettsstat behøver heller ikke innebære en substansiell form for rettferdighet (for eksempel økonomisk likhet) (Tamanaha, 2005).

At «forvaltningen opptrer forvaltningsaktig» ble nevnt som et kjennetegn over. Rothstein nærmer seg det samme poenget når han fremhever det rettsstatlige som «upartiskhet» (Rothstein, 2011, 2021). Den liberale konstitusjonen tilsier trekk vi i dag tar for gitt i vårt styresett, som at makten er fordelt på tre atskilte og selvstendige sektorer – den politiske, den utøvende og den dømmende makt – at lover er universelle, ikke virker tilbake i tid, og at borgere kan få prøvd sin sak for en domstol som behandler den uavhengig og rettskaffent.

Svikten i Nav avdekker en forvaltning som ikke følger loven, og som ikke skammer seg over det. De som var involvert, ble kanskje flau, men de skammer seg ikke mer enn at de som er ansvarlige, fortsetter i stillingene sine. I ettertid har man fra politisk hold lagt lokk på arbeidet med å avdekke de faktiske politiske prosessene som 1) førte til den feilaktige rettsanvendelsen, og 2) hvordan saken er håndtert politisk før og etter avsløringen. Det skandaløse, sett fra et rettsstatsperspektiv, er at man i toppen av forvaltningen og på politisk hold ikke skammet seg nok til å stille plassene til disposisjon. Tidligere svikt i forvaltningen har medført at regjeringer har trukket seg, for eksempel i forbindelse med ulykker og lignende der staten var ansvarlig (Grønlie, 2015). I Nederland måtte regjeringen gå av etter barnestøtteskandalen (så vidt omtalt i kapittel 1).

Svikten i Nav handler i utgangspunktet om systemsvikt med store menneskelige konsekvenser. Men den handler også om en manglende anerkjennelse av rettsstatens egenverdi. Mangler det også forståelse av rettsstaten? Når de menneskelige konsekvensene etter hvert blir kartlagt og ofrene får sin oppreisning, når de sterke følelsene legger seg, kommer det en tid da man kan spørre hva denne saken kan fortelle om statsformen rettsstat.

Burde vi ha et rettsstatsparti, spurte man i Advokatforeningen (antagelig med et snev av ironi, Wessel-Aas, 2021). Selve spørsmålet er mer interessant enn svaret. Spørsmålet signaliserer at det i det politiske liv er liten eller i alle fall utilstrekkelig oppmerksomhet omkring rettsstatens verdier, dens fundament og vedlikehold av den. Håndteringen av Nav-saken og andre aktuelle saker som politiskandalene og pandemien har gitt flere grunner til å stille spørsmålet. Men er det ikke paradoksalt å foreslå at en av statsmaktene skal representeres i en annen? Burde det ikke være nok at en statsmakt sto for seg selv? Forslaget indikerer at rettsstaten, og i sakens anledning sosialforvaltningen, ikke kan stå opp for seg selv.

Og kanskje er det akkurat det som er problemet? En rettsstat er et land hvis styresett er basert på en tredeling av statsmakten i de tre sektorene: lov-

givning, forvaltning og domstoler. Politiske prosesser avsluttes med vedtak i lovs form, som er bindende for alle innbyggere. Forvaltningen setter lovene ut i livet, og domstolene sørger for at konflikter mellom borgerne blir løst, og at forvaltningen holder seg innenfor de lovpålagte rammene. Statsmaktene skal utjevne hverandre. Det er forventet at de hver for seg vil tendere til å utvide sin respektive styrke, og da fortrenge de andre. Stortinget og politikken vil styre over regjeringen og diktere domstolene, hvis de ikke får motspill. Det er motspillet som er deres forventede rolle. Rettsstaten er en balanse mellom statsmakter som holder hverandre i sjakk. Gnisninger må forventes i dette bildet, noen ganger også åpne konflikter. Men hva hvis en av statsmaktene blir vesentlig svekket? Da forrykkes balansen.

Sett på denne måten vil balansen mellom statsmaktene både fluktuere over tid og finne ulike likevekter i forskjellige land. I mange land er for eksempel domstolene vesentlig svakere enn i Norge, ved at dommere enten er utsatt for press, politisk utpekt og/eller gjenstand for valg.

Spørsmålet reiser seg da om hva som skal tolkes som uttrykk for endringer i balansen mellom statsmaktene i vår type land. Og hvis man klarer å finne en målestokk, når skal man bli bekymret? Endringer i forvaltningskulturen må betraktes i sammenheng med forvaltningens relative styrke overfor de andre statsmaktene. Dette er imidlertid spørsmål som er fraværende i Arnesen-utvalgets rapport. De konstaterer at det foreligger en svekket forvaltningskultur, men de setter ikke dette i sammenheng med endringer i forholdet mellom statsmaktene.

Mellom et inside- og utsideperspektiv

Forklaringen som legges fram av Arnesen-utvalget ligger, uten at det kommer fram, i grenselandet mellom juss og samfunnsvitenskap. Dette er rettssoziologiens domene. Rettssoziologien har imidlertid et tvetydig forhold til rettsstaten og retten som sådan.⁵

5 I det følgende brukes «retten» og «rettsstaten» om hverandre.

Retts sosiologien sto en gang sterkt i norsk offentlighet, og det kan hevdes med en viss rett at deler av samfunnsvitenskapen startet med studiet av rettslige fenomener (Thue, 1997). En av pionerene i sosiologien var den omtalte Aubert, som opprinnelig var jurist. Han skrev først og fremst om rettslige institusjoner, og i hans siste bok (utgitt posthumt, 1989) gjør han opp status med sitt sosiologiske perspektiv på retten som fenomen. Aubert skriver om hvordan rettslige institusjoner påvirker samfunnsutviklingen og motsatt – hvordan samfunnsutviklingen påvirker retten. Han formulerer seg i et tilgjengelig samfunnsvitenskapelig språk fra den epoken han representerer (den såkalte problemorienterte empirismen).

Etter mange år med retten og sosiologien har han likevel ingen forestillinger om at det er mulig å forene disse to i en felles vitenskap. Retts sosiologien kan ikke tilby et «sosiologisk rettsbegrep». Den er fanget i spenningsfeltet mellom to forskjellige profesjoner og vitenskapelige disipliner – jussen og sosiologien – sier han. Jussens måte å forstå retten er en annen enn forståelsen av retten i sosiologien. Og slik må det være.

I dette spenningsfeltet ligger det flere problemer.

- For det første et ontologisk problem: Hva mener man at retten er? Er det virkelig ikke mulig å si noe intersubjektivt om hva retten er for noe?
- For det andre et epistemologisk problem: Hvordan kan man formulere seg (snakke/skrive) om retten som samfunnsmessig fenomen, når det er to ikke sammenlignbare og konkurrerende vitenskaper som skal beskrive og forklare det? Er kommunikasjon over profesjonsgrensene umulig?

Skal man akseptere at det eksisterer to forskjellige måter å snakke om retten, og anerkjenne de to som likeverdige? Konsekvensen blir da at man står igjen med to forståelser av det samme fenomenet og gir opp å si noe som er intersubjektivt sant om dette fenomenet – retten.

For å komplisere situasjonen ytterligere, vikles disse problemene inn i hverandre. Et utall begrepspar er lansert for å løse knutene som oppstår (se nedenfor). Ingen av løsningene ser ut til å være tilfredsstillende, og resultatet har blitt en terminologisk og teoretisk floke. Rettsfilosofiske grunnlagsproblemer blander seg med sosiologiske problematiseringer og danner til slutt et uoversiktlig hele. Og i denne tilstanden er det en lettelse å se tilbake på Auberts tilforlatelige språkføring.

Men problemene er der fortsatt. En av dem som ikke fant roen i rettsso-
siologiens tilstand, var Banakar (2003). Rettsso-
siologien har stagnert, sa han,
fordi faget ikke kunne enes om noe felles begrep om deres studieobjekt, og hel-
ler ikke danne felles terminologi eller tradisjon for metodebruk. Juristene ser
på retten «innenfra», mens sosiologene ser retten «utenfra». Heller ikke dette
skillet er helt logisk eller selvnlysende, men det betegner to motstridende
og meningsfulle ytterpunkter. De som arbeider med rettslige spørsmål selv,
enten som saksbehandlere, dommere eller advokater, har en tendens til å se
på retten som en velfungerende mekanisme. De er kjent med dens funksjons-
måter, er fortrolige med kravene som skal stilles, og hva som kan forventes.
Fra utsiden, i et brukerperspektiv, er retten mer uoversiktlig og uforutsigbar.

For Banakar ble det maktpåliggende å forene det juridiske og det sosio-
logiske perspektivet. I boka «Merging Law and Sociology» (2003) er skillet
mellom «utsideperspektivet» og «innsideperspektivet» på retten hans hoved-
tema. I denne oppdelingen, reformulert av meg, gjenspeiler de forskjellige
posisjonene henholdsvis en hverdagspragmatisme og en hverdagsso-
siologi.

- Hverdagspragmatismen består i at man ser etter løsninger innenfor
rettssystemet. Det er ingen som stiller de vanskelige spørsmålene
om rettens egentlige karakter når de står overfor en juridisk opp-
gave. De som opererer innenfor og med retten, blir i praksis det som
i rettsfilosofien kalles positivister. De forholder seg til loven og andre
rettskilder som om de har svar på det man trenger å vite. Retten er
«selvtilstrekkelig» og lukket. Et annet navn på denne pragmatismen
er «hverdagspositivisme». (Banakar, 2003)
- Hverdagsso-
siologien stiller seg fremmed overfor rettshåndhevernes
manøvrering i systemet. Valgene virker mer vilkårlige, og utfallet
fremstår lettere som resultat av ytre påvirkning. For de som opplever
gjentatte tap i rettssystemet, danner det seg lett bilder av partiskhet,
korrupsjon og noen ganger konspirasjoner. For sosiologer blir dette
bekreftelser på at retten ikke er «selvtilstrekkelig», men åpen.

Jeg har tatt meg visse friheter i fremstillingen av perspektivene fra rettens
utside og innside, men det er fordi denne oppdelingen etter min mening
fanger opp flere dimensjoner enn Banakar selv fikk fram. Det virker rimelig
å se dette skillet som et uttrykk for de institusjonelle skillene mellom juss og

sosiologi, mellom retten og vitenskapen, og mellom «livet og lovene». Rettens innside- og utsideperspektiv uttrykker imidlertid også to hovedposisjoner av filosofisk og ideologisk karakter.

- Hverdagspositivismen er en variant av rettspositivismen. Rettspositivismen er det filosofiske perspektivet som avgrenser retten skarpt mot ikke-retten og fremholder retten som et selvtilstrekkelig system. Svært få fremholder en rendyrket rettspositivisme, men dette er like fullt et rettsfilosofisk omdreiningspunkt.
- Det motsatte syn er i denne sammenhengen ikke en filosofisk retning, men en retts sosiologi som reduserer retten til et av mange sosiale fenomener. Man vil typisk vise til at juss bare er en stivnet form for moral og ellers inngår i et større arsenal av maktteknikker og styringsverktøy.

Det er fullt mulig å overdrive den institusjonelle forskjellen mellom innside- og utsideperspektivet (Cotterell, 2004). Jeg bruker det likevel her for å introdusere hovedlinjene i landskapet Arnesen-utvalget skriver seg inn i når de hevder at Nav-saken må forklares av forvaltningskulturen. Utvalget uttrykker av opplagte grunner ingen rettsfilosofisk posisjon, men effektivt sett er det de leverer likevel et gjennomført innsideperspektiv. De skriver som om retten er selvtilstrekkelig, og at hendelsene oppsto som feil i rettens indre dynamikk.

Jeg kommenterte tidligere at grov urett mot borgere i England hadde blitt oppsummert med andre typer rapporter. De tok for seg feilene i en større sammenheng. De viste at det er andre krefter i spill. De så også retten utenfra.

Metodisk sett er dette først og fremst en bok om perspektiver. Den handler om bruk av ord, begreper, metaforer og teorier for å få fram ulike sider ved det vi kjenner som Nav-saken. Jeg forsøker å gjennomføre det jeg kalte en «stereovisuell» fremstilling av retten. Ordet *stereo* forbindes ofte med lydanlegg for musikk, men ordet refererer opprinnelig til en romlighet. Den som har to øyne ved siden av hverandre, som ser i samme retning, vil oppfatte omgivelsenes romlige dimensjoner. Vi kaller det «dybdesyn». Å snakke om et stereoblikk på retten innebærer altså en ambisjon om å unngå en- og todimensjonale fremstillinger, og å klare å skape et tredimensjonalt og dypere bilde av retten som fenomen og Nav-saken i særdeleshet. Jeg forsøker med stereoperspektivet å unngå det jeg mener er en tendens til endimensjonal kritikk av retten innenfor retts sosiologien, samtidig som jeg ikke går inn i den rettspositivistiske tenkemåten.

Jeg ønsker ikke å erstatte innsideperspektivet med et utsideperspektiv. Formålet med stereoblikket er å unngå å enten se retten og rettsstaten som selvtilstrekkelig eller det motsatte. Retten er verken autonom eller heteronom. Jeg ønsker å se den både utenfra og innenfra. Dette er retts sosiologisk sett en ambisiøs målsetning. Det er mye som tyder på at retten (forvaltningen) i denne saken har blitt påvirket utenfra. Men av det følger ikke den konklusjonen at retten er bestemt utenfra. Den som vil forstå hvordan Nav-saken kunne oppstå, burde etter min oppfatning gå inn i den mer detaljert og se på *hvordan* den ellers relativt selvtilstrekkelige retten påvirkes utenfra.

