

Kap 1 Innledning

Avhandlinger er i utgangspunktet en kartlegging av jurister som jobber i norsk statsforvaltning, og den vil ta for seg juristenes egne oppfatninger omkring ulike temaer.

På 50 tallet var det et fåtall av kvinner som studerte ved det juridiske fakultet, mens i dag er det en større en del kvinner enn menn som uteksamineres fra fakultetet. Hvordan viser dette seg i forvaltningen? Bringer kvinnene inn nye tankemønstre og verdier i jussen, eller innretter de seg etter eksisterende holdninger? Har kvinner og menn ulike motiver og årsaker for å velge å jobbe i det offentlige?

Kort historisk tilbakeblikk

Da unionen med Danmark ble oppløst i 1814, hadde ikke Norge noen egen sentralforvaltning, og den ble dermed utformet og bygd opp fra grunnen av. I dette arbeidet kom juristene til å spille en sentral rolle. De første 30 årene etter 1814, vokste det nærmest frem et juristmonopol i sentralforvaltningen.

1840 årene kan sies å utgjøre et vendepunkt, som kan knyttes til behovet for og dermed fremveksten av faglig ekspertise. Det ble opprettet stillinger for disse faggruppene, og det ble bygd en ytre sentraladministrasjon for å løse konflikten mellom lovkyndighet og annen fagekspertise. Flesteparten av ”ikke-jurister” ble plassert her.

Etter 2. verdenskrig fikk juristene særlig følge av økonomene, som har besatt viktige posisjoner i norsk statsadministrasjon og topp politikk.

I perioden 1970-1980 har samfunnsvitere og sosionomene kommet sterkt på banene og overtatt mange av juristenes arbeidsoppgaver. Nye behov og utfordringer knyttet til sosiale og økonomiske faktorer har utfordret den klassiske embetskulturen. Denne tendensen har holdt seg frem til i dag.

De første kvinnene i norsk statsforvaltning

Den norske statsforvaltningen som ble grunnlagt i 1814, var kun representert ved menn. I tidsrommet mellom 1890, da den første kvinne avla juridisk embetseksamen, og til 1912 da loven ga kvinner adgang til å ha statlig embeter, skjer det en stor utvikling når det gjelder synet på kvinnelige jurister i norsk sentralforvaltning.

I 1901 fikk grunnloven et tillegg: ”i hvilken utstrekning kvinner, der oppfyller de for Menn ved Grunnloven foreskrevne betingelser, skal kunne ansettes i Embeter, bestemmes ved Lov”

Dette var et viktig skritt i riktig retning, men mye stod igjen. For at kvinner skulle få ansettelser i embeter måtte det vedtas en lov. Etter 10 år ble loven vedtatt, loven av 9. februar 1911 lyder slik:

§1 Kvinner kan, under de samme betingelser som menn ansettes i statens embeter med de unntagelser som er fastsatt i §2.

§2 Kvinner kan ikke ansettes i

1. embeter som medlemmer av kongens råd
2. geistlige embeter i statskirken
3. diplomatiske embeter og konsulembeter, militære og sivilmilitære embeter
4. embeter, som heretter oppretts og for hvis vedkommende det vet ved opprettelsen bestemmes, at der i dem alene skal kunne ansette menn.

Kap 7 Forvaltningsjuristenes arbeidsoppgaver og forholdet til andre yrkesgrupper

Innledning

Tidligere var juristene en homogen gruppe i statsforvaltningen. Etter hvert har statsforvaltningen kommet til å omfatte mange forskjellige yrkesgrupper. I denne forbindelse stilles spørsmålet om jussen og juristenes rolle er i ferd med å marginaliseres, dvs har de mistet den makt og sosiale status den hadde tidligere?

Vi vil se på hvilke arbeidsoppgaver juristene i utvalget har og om respondentene føler at disse er juridisk relevante.

I forvaltningen jobber det mange ikke-jurister, og i den forbindelse spør vi om det er slik at også ikke-juristene utfører juridiske arbeidsoppgaver, og er dette eventuelt betenkelig?

Til slutt behandles spørsmålet om forholdet til andre yrkesgrupper og om det er slik at andre yrkesgrupper har overtatt store deler av juristenes arbeidsoppgaver.

Hva gjør forvaltningsjuristene?

Noen av forvaltningsjuristene utfører rent juridisk arbeid, mens for mange er ikke det å ta stilling til rettsspørsmål blant de sentrale arbeidsoppgavene. Slikt sett kan derfor en annen høyere utdanning gjøre samme nytten.

Nedenfor gis en fremstilling av utvalgets arbeidsoppgaver og hvordan disse fordeler seg prosentvis, se tabell s 158.

Treffe enkeltvedtak, herunder klagesaker: 68 %

Dette er arbeidsoppgaver som for en meget stor del tilfaller trygde og skatteetaten på fylkesnivå og lokalt nivå.

Departementene og direktoratene arbeider også med enkeltsaker i nokså stor grad.

Lovforarbeid 64 %

Dette er en oppgave som for en stor del ligger på departementsnivå, andelen er lavest i Justisdepartementet, 41,3 %. Jurister på direktoratsnivå oppgir lovforarbeid som en av sine hovedoppgaver, fordeler seg med 21,6 % i Rikstrygdeverket, og 15 % i Skattedirektoratet.

Utarbeidelse av forskrifter og lovarbeid 38 %

Tilfaller i størst grad departementene, men også i direktoratene er det nærmere 30 % som arbeider med dette.

Rådgivningsarbeid 50 %

Nokså jevn fordeling mellom etatene når det gjelder rådgivningsarbeid.

Utarbeidelse av retningslinjer/rundskriv

Dette er en arbeidsoppgave for en svært liten del av utvalget. I Rikstrygdeverket er det nærmere 40 % som oppgir dette som en av hovedoppgavene.

Planleggingsarbeid 20 %

Et stort område for de som jobber i Rikstrygdeverket, nærmere 40 % som oppgir dette som en hovedoppgave. Her utarbeides en stor del av rundskrivende som er retningsgivende for de ulike trygdekontorenes rettsanvendelse.

Ledelse og administrasjon er oppgaver juristene i liten grad befatter seg med, ingen stor variasjon mellom etatene. Dette er imidlertid et interessant funn i historisk sammenheng.

Juristene har tidligere hatt en sterk og dominerende posisjon i norsk forvaltning, og det har i sterk grad vært jurister som har hatt ansvaret for ledelse og administrative oppgaver.

Juridisk relevante oppgaver

Dataene i denne undersøkelsens utvalg viser at neste alle forvaltningsjuristene mener at de stort sett har, juridisk relevante arbeidsoppgaver.

Med juridisk relevante arbeidsoppgaver menes at respondentene får brukt det de har lært gjennom studie ved utførelsen av sine arbeidsoppgaver. Juristene læres opp til å ta standpunkt til rettsspørsmål og løse rettsspørsmål etter gjeldende rett.

Det eneste som skiller seg ut er Rikstrygdeverket hvor 81 % mener de stort sett har relevante arbeidsoppgaver, i tillegg til regional og lokal trygdeetat hvor 25 % mener at de stort sett ikke har relevante arbeidsoppgaver.

Det spesielle med arbeidsplassene er ofte at arbeidsoppgavene fort får preg av rutinearbeid og at de etter hvert blir lite utfordrende. Ikke mange ønsker å forbli i denne arbeidsposisjonen, og arbeidsplassene blir utsatt for stort gjennomtrekk.

Ikke-juristenes arbeidsoppgaver

Rettsspørsmål i forvaltningen blir ofte avgjort av ikke-jurister. Dette gjelder særlig for de underordnede forvaltningsorganene, som bl.a. trygdekontor og likningskontor, men også i sentrale organer tar ikke-jurister standpunkt til rettsspørsmål.

Som tidligere forskning har vist, og som resultatet fra denne undersøkelse gir en indikasjon på, så har "ikke-juristene" en stor del av ansvaret for bl.a. enkeltsaksbehandling, særlig når det gjelder trygderettslige og skatterettslige beslutninger. Dvs saker som i stor grad omhandler enkeltpersoner, og i den forbindelse reises spørsmålet om betenkeligheten ved at "ikke-jurister" utfører og har ansvar for rettsspørsmål, og gjør den juridiske utdannelsen jurister bedre egnet til å ivareta disse oppgavene?

Det vises ikke til noen videre konklusjon på disse spørsmål, men de reises i forbindelse med at "ikke-jurister" arbeider under andre forutsetninger enn juristene med sikt på at de ikke læres opp til den juridiske metode. Dette stiller i sin tur spørsmålet om grunnleggende rettsprinsipper som legalitet og rettsikkerhet blir ivaretatt?

Utvalget i denne undersøkelsen ble spurt om ”ikke-juristene” utfører de samme arbeidsoppgaver som juristene?

17,3 % av utvalget svarte ja på spørsmålet, mens 37 % svarte delvis.

Dette viser at mange av de oppgavene som tidligere ble ivaretatt av juristene, nå utføres av personer med annen faglig bakgrunn, og at en stor del av utvalget utfører arbeidsoppgaver som det ikke stilles krav om juridisk embetseksamen for å utføre til tross for at mange av oppgavene er juridisk relevante.

Hvilke andre yrkesgrupper er representert på arbeidsplassen?

I de senere år har det vært en stigende konkurranse om stillinger i forvaltningen, en følge av dette er at juristandelen i offentlig forvaltning er betydelig redusert. I takt med at samfunnet forandrer seg, ser det ut til at det er bruk for andre beslutningsmåter enn den normative, den jurister er spesialisert i gjennom sin utdanning.

Ulike forvaltningsogener har forskjellige målsettinger, som har medført et behov for profesjoner med ulik kompetanse for å kunne ivareta forvaltningens målsettinger.

Tabell nr 38 på s 164 i kompendiet viser hvilke andre yrkesgrupper som arbeider på respondentenes arbeidsplass.

Det er særlig andre akademikergrupper som er høyt representert i forvaltningen og da spesielt de med samfunnsvitenskapelig utdanning. Samfunnsvitere er nokså høyt representert i hele utvalget, men høyest andel finnes i departementene.

De etatsutdannede er en høyt representert gruppe når det gjelder konkurransen om arbeidsplassene i forvaltningen. 26 % på departementsnivå, på direktoratsnivå 75 % i Rikstrygdeverket og 64 % i skattedirektoratet.

Det er imidlertid i trygde og skatte etaten man finner den største andelen av etatsutdannede, 90 % av respondentene jobber sammen med etatsutdannede.

Det er mange jurister som jobber i skatteetaten en tid slik at de får erfaring, for så å gå over til det private næringsliv. Dette har ifølge Brinkmann/Eckhoff ført til en mangel på tilstrekkelig kvalifiserte jurister i etaten.

Ca 43 % av respondentene svarer at de jobber sammen med siviløkonomer, som er godt representert i Finansdepartementet og regional og sentral skatteforvaltning.

Rundt 1/3 av respondentene jobber med sosialøkonomer, og de er spesielt høyt representert i sosial og helse departementet.

Kun 3 % oppgir og jobbe kun med jurister.

Når det gjelder konkurranse mellom yrkesgruppene svarer 57 % at det er noe konkurranse, mens 7,3 % mener det er høy konkurranse. 35 % mener at det ikke er noe konkurranse i det hele tatt.

Godt juridisk miljø?

I det samlede utvalget av respondenter svarer nærmere 90 % at de arbeider i et meget godt juridisk miljø.

I negativ retning er det særlig trygdeetaten som skiller seg ut, spesielt på lokalt og regionalt nivå, hvor nærmere 60 % mener at det juridiske arbeidsmiljø er mindre godt eller dårlig.

Marginaliseres jussen?

Tilbake til innledningsspørsmålet, har jussen og juristenes rolle i forvaltningen blitt redusert?

For det første ser vi av tallene at store deler av utvalgets arbeidsoppgaver ser ut til å være godt egnet ift den juridiske utdannelsen, og de fleste føler at de stort sett har juridiske relevante oppgaver.

Det er i midlertidig slik at mange av de arbeidsoppgavene som tidligere ble ivaretatt av juristene, nå utføres av personer med annen faglig bakgrunn. Dette kan delvis komme av at oppgavene er flere og annerledes som en følge av forvaltningens utvikling bort fra sterk regelstyring. Ut fra datamaterialet kan man med en viss sikkerhet konkludere med at jussen og juristene som gruppe har en mindre fremtredende rolle i den offentlige forvaltning enn tidligere.

Til tross for dette har juristene fortsatt en meget sentral rolle i sentralforvaltningen. Juristene er samfunnets regeleksperter, og vil derfor uten reell konkurranse fra andre yrkesgrupper på mange områder.

Kap. 9 Jussens plass og rolle i forvaltningen

Som jurist i forvaltningen har man samfunnet som arbeidsplass og man forvalter verdier som er felles for alle. Av den grunn bør beslutningsprosessene være så åpne som mulig.

Problemstilling: om jussen må vike for politisk styrte vurderinger?

Svarene på spørsmålet, var at dette var det mange som følte, hver syvende jurist i undersøkelsen følte at den gode juss måtte vike i stor grad, mens 87 % mente den gode juss måtte vike av og til eller oftere. Det er flere jurister på departementsnivå som føler den gode juss må vike for politisk styrte vurderinger i stor grad eller av og til, enn i de andre etatene. Ikke uventet da de jobber tettere opp mot den politiske ledelsen.

Vektleggingen av politiske signaler er også større på departementnivå (97 %) enn i direktoratsnivå (59 %); og fylkes- og kommunalt nivå. Dette viser at de departementsansatte vektlegger politisk autoritet sterkere enn man gjør lenger ned i forvaltningshierarkiet. Departementene har sin strukturelle posisjon nærmere den politiske ledelsen.

Undersøkelsen erfarte at det var temaer det var forholdsvis vanskelig å få juristene til å snakke om, derfor har undersøkelsen bevist oppsøkt personer som en viste ville snakke åpent om dette. Mange frykter for konsekvenser dette kan få for senere karriere. Frykten for å ikke komme opp i systemet og frykten for å bli kjent igjen. Dette gjelder særlig når man kommer opp på et høyt nivå i forvaltningshierarkiet. Her kommer også følelsen av at man må opptre lojalt ovenfor overordnede og den politiske ledelsen.

Fremstillingen har ikke forsøkt å gi noe representativt bilde av situasjonen eller forsøkt på generalisering. Hovedproblemstillingen er todelt i dette kapittelet:

Jussen plass og rolle i forvaltningen i forhold til politiske og økonomiske hensyn, og den konflikt som mange opplever mellom hvor langt skal man gå i å være lojal ovenfor systemet på bekostning av faglige og juridiske hensyn.

Det vil ikke bli trukket opp hvor grensen mellom faglig integritet og lojalitet bør gå. Vil belyse konflikten med eksempler på at overstyring av faglige argumenter kan skje. Avgrenset

mot om man befinner seg innenfor eller utenfor legalitetsprinsippets område. Heller ikke drøfte hvordan eventuell kritikk bør fremmes, tjenestevei eller gå til offentligheten.

Lojalitetsbegrepet – hva skal man være lojal mot? – Ytringsfriheten innenfor

forvaltningen. Jurister kan oppleve at forholdene på arbeidsplassen er utilfredsstillende, at avgjørelser og beslutninger går på tvers av hva man finner faglig forsvarlig og holdbart. Når en arbeider sammen med flere, er ikke alltid egen oppfatning og mening om en sak den eneste, en må akseptere at en ikke alltid vinner frem.

I forvaltningen følger dette at den hierarkiske oppbygning, en må respektere overordnedes beslutninger. Det vil kunne virke destruktiv om en hele tiden skal motarbeide og ta saker opp på nytt.

Slike underordningsforhold forutsetter at forvaltningen ivaretar visse grunnleggende verdier. Det forutsettes også at de beslutninger og avgjørelser som fattes ikke strider mot faglig og juridiske verdier man har, at en ikke må gå på akkord med det man har lært gjennom studiet.

Mange synes det er problematisk å arbeide i forvaltningen fordi toleransen for hva man kan hevde er liten. Dette gjelder især kritikk en ønsker å reise utad, men også kritiske bemerkninger. Bemerkninger på faglige synspunkt som går på tvers av ledelsens målsetninger innad. Mange opptrer lojalt for å slippe eventuelle ubehagligheter.

At en fritt skal kunne hevde og ytre sine faglige synspunkter, har mange formål og fordeler. En får diskusjon rundt de faglige avgjørelser som fattes, får frem flere sider ved saken. Forvaltningen har dermed større mulighet til å holde seg innenfor rammene som finnes og rette opp svakheter ved at disse blir påpekt.

Den tradisjonelle måten å se lojalitetsbegrepet, gjør at mange synes det er vanskelig å komme med synspunkter som er i strid med overordnet sine synspunkter. I følge det tradisjonelle lojalitetsbegrepet har en plikt til å lystre, ikke komme med kritiske bemerkninger og utad mene det samme som arbeidsgiver.

I både teori og praksis er det relativt åpne grenser når det gjelder tjenestemanns ytringsfrihet, men et fåtall benytter denne muligheten. Tilbakeholdelsen kan skyldes: organisasjonsstruktur, overdrevne forestillinger om lojalitetsplikten, karriere skadene sanksjoner eller uformelt sanksjonspress.

Hva skal en være lojal mot? Lojalitetskravet er nyansert, og det innebærer ikke bare at man skal være lojal mot sin arbeidsgiver eller overordnede. En situasjon hvor flere hensyn trekkes i

ulik retning, kan det være tvilsomt hva man som jurist skal være lojal mot. **DETTE ER HOVEDPOENGET I KAPITTELET.**

NOU 1993:15 påpeker at den som unnlater å reise saklige motforestillinger, utviser en form for feighet og misforstått lojalitet til politikerne og styringssystemet. En jurist som kommer med saklig kritikk på bakgrunn av juridiske synspunkter, så er dette et uttrykk for at en ønsker å fremme forvaltningens interesser. Saklig kritikk som blir møt med påstand om illojalitet, da den ønsker å endre det bestående. Samtidig som ledelsen opplever det som en ”trussel”.

En kan snu dette på hode, en jurist som er kritisk og ikke bare ”dilter med”, kan faktisk være den mest lojale. Streber etter forandringer er positivt for forvaltningsorganet.

Lojalitetsbegrepet sett i et slikt lys, være den mest lojale.

Den faglige integriteten og den akademiske tilhørigheten kan falle i to feller. På den ene siden den idealistiske som tror han kan dømme som en dommer og på den andre siden som var idealistisk under studietiden, men som nå er opptatt av karriere og legger seg helt flat for systemet.

Viktig å finne en middelvei: *Man må forsøke å holde den faglige integriteten, og holde seg til regelverket. Man bør også tolke lojalt ovenfor rettsorden, og ikke la resonnementene i alt for stor grad bli farget av politiske hensyn. Det er også viktig at man ikke legger tolkninger på strekk, men tolker etter juridiske prinsipper.* Informanten beskrev videre hvordan enkelte var overdrevne lojale. Han lurte på hvor den akademiske tilhørigheten var blitt av for enkelte.

”Whistleblowing”

I USA er det forsket mye på å fremme kritikk både ut i fra næringslivets ståsted og som et forvaltningsetisk problem. Det offentliggjøres langt mer i USA enn i vår del av verden. Kan trekke analogi til det å trekke i nødbremsen på et tog. Selv om dette dreier seg om å reise kritikk utad, vil den også kunne brukes til å reise kritikk innad.

Politiske føringer og vurderinger på bekostning av den gode juss

”Informanten mente det er sjelden jussen må vike direkte i den forstand at avgjørelsen og beslutningen blir ulovlige, det dreier seg i større grad om at jussen farges av politiske vurderinger”. Det er også sjelden at forvaltningen kommer med direkte løgn, det er en proff institusjon vi har med å gjøre. Men at det er en økende tendens til at argumenter vriss og at enkelte ting holdes utenfor offentligheten. I sjeldne tilfeller kan det skje at juridiske argumenter og hva som er den riktige jussen blir sett helt bort fra (informant). En annen

fremhevet at det var ytterst sjelden at beslutninger blir direkte gale. Der loven åpner for skjønn at de politiske hensynene kommer inn med større tyngde. ”helsepolitiske hensyn” eller ”samfunnsmessige hensyn” så vil den sittende regjeringens målsetninger være avgjørende. I slike tilfeller vill argumentene blir farget av den politiske makten. Dette er en naturlig konsekvens av at forvaltningen er et verktøy for regjeringen.

Skille mellom enkeltsaker og lovarbeid.

I enkeltsaker kan det hende at politikerne har et ønske om et helt spesielt resultat. Det har forekommet tilfeller der en politikers ønsker om virksomhet i spesielle områder som hjemkommune til politikeren har blitt avgjørende for resultatet. Politikeren har her grepet direkte inn og styrt resultatet.

Men generelt sett er politikerne tilbakeholdne med å gripe inn i enkeltsaker. I stede for å gripe inn, forsøker man å endre eller stramme inn praksis.

Under lovgivningsarbeidet er imidlertid den politiske styringen klar. Det avhenger til en vis grad av loven. Der hvor det er mange motstridene hensyn, er de politiske føringene sterkere. En informant fortalte om personvernloven og hvordan viktige rettssikkerhetshensyn gikk på bekostning av at politiske hensyn ble gitt større betydning. Tendensen er at man strekker seg lenger og lenger for å tilfredsstille de politiske målene.

I forkant av lovarbeid foregår en omfattende høringsrunde, hvor mange synspunkt kommer frem. Til en vis grad tas det hensyn til disse synspunktene. Men en informant kunne fortelle at finansdepartementet kan være harde. Deres vekt på økonomiske saker blir ofte avgjørende.

Hvor langt skal man gå i å legge vekt på politiske hensyn?

Ofte vil det være legitimt med politiske hensyn, særlig i tolking av vide skjønnsbestemmelser. Ofte ved at forvaltningen legger til grunn en strengere fortolkning av de betingelser som loven legger opp til, blant annet grunnet ressursmangel. For de som skal fatte beslutning om vedtak blir dermed økonomiske hensyn av reell betydning.

Problemet er hvor langt man skal gå. Viktig at rettsstatsverdier som likebehandling, rettssikkerhet og forutberegnlighet blir ivaretatt. Tendensen er at det skjer en fargelegging av argumentene og standpunktene. Tradisjonelle juristdomener er også i større grad blitt underlagt politiske vurderinger (informant).

Enmannsutredninger er helt legitimt, men en annen måte å styre på. Betenkelig fordi de juridiske diskusjonene blir innsnevret. En måte å styre en utredning dit man ønsker. Enklere å

styre en enn flere personer, ved utvelgelsen velger man enn man er sikker på å styre. Poenget med utredninger blir noe borte om en ikke får debatt og diskusjon som nettopp er noe av formåle med utredninger.

Noen konkrete eksempler på dette og som kan tjene som gode illustrasjoner på politisk overstyring og disiplinering.

I internasjonale forhold er Schengen samarbeidet. Det er samarbeid på tvers av landegrenser og blir mer og mer viktig og det kan bli snakk om å oppgi en del av landets suverenitet. Dette gjør det til tunge politiske saker. Professor Ståle Eskeland har gjort erfaringer i forhold til Schengen. I forhold til Norges tilslutning til Schengen var Eskeland svært uenig i regjeringens håndtering av forholden til Grunnloven. De sier i proposisjonen at Schengensamarbeidet er et rent mellomstatlig samarbeid, uten overnasjonale trekk, der beslutninger treffes ved enstemmighet. Regjeringen legger følgelig til grunn at samarbeidet ikke reiser grunnlovsspørsmål.

Regjeringen foreslår at Stortinget kan samtykke i ratifikasjon av avtalen, Grl.§ 26. Eskeland mener at grunnloven er til hinder for at samarbeidsavtalen kan ratifiseres. Norge kan gå inn, men da må Grl.§ 112 endres. Endring krever 2/3 av det samlede Storting for å bli endret og må stemmes over to ganger med stortingsvalg i mellom. Når den er endret kan Norge tilslutte seg Schengen hevder Eskeland. Mye av grunnen til simpelt flertall var at regjeringen hadde bestemt seg, Stortinget likeså. Eskeland erfarte at det var umulig å føre en sakelig debatt omkring Grunnlovens betydning og rolle i dette tilfellet, de folkevalgte hadde bestemt seg. I følge Eskeland er det den generelle tendensen i slik aktuelle politiske saker at de faglige og juridiske synspunktene og argumentene i større og større grad undertrykkes. Da Schengen-saken kom opp i annen runde i Stortinget i 1999 var den lille motstanden som måtte finnes mot regjeringens håndtering av saken borte.

Eskeland er også bekymret for utviklingen Lovavdelingens stilling og rolle i forhold til politikerne. ”tidligere hadde lovavdelingen en meget fri stilling som et rent fag-juridisk organ, dette har imidlertid endret seg i de siste årene”.

Mennesker i institusjon og pasientrettigheter: Reitegjerde en informant fra sin tid i Sosialdepartementet når det gjaldt det offentliges bruk av tvangshjemler og offentliges fortolkning av bruken av tvangshjemler. Informanten lurte på hvorfor man ikke reiste til Reitegjerde og så på situasjonen der. Samfunnets farligste psykiatriske pasienter og en del fanger var samlet der. Etter hvert kom det frem at det rådet til dels forferdelige forhold ved sykehuset. Flere var der til tross for at de ikke lenger var grunnlag for å holde dem der.

Overgrepene kan for en stor del forklares med pleiernes manglende kompetanse. For at det offentlige skulle reagere rømte en lege og pasient sammen. Under rettsaken mott legen kom en del av de graverende forhold frem. Senere samme år kom en knusende rapport mot sykehuset, men også kritikk til Helsedirektoratet som ikke hadde reagert før. Direktoratet måtte tåle kritikk for at de ikke hadde sett på sykehuset og dets rutiner til tross for enn rekke anmodninger om det.

”Dødshjelp-saken i Bærum

Det kan se ut som juristene ble satt til siden i den aktuelle saken. Det fremgår av konstituert helsedirektør Petter Øgar at tidligere helsedirektør Anne Alvik bestemte at helsetilsynet som faginstans ikke skulle ha noen oppfatning av om det var aktiv dødshjelp eller ikke. Juristene i helsetilsynet hadde skrevet brev til Riksadvokaten, der det ble uttrykt dyp bekymring for saken. Alvik skal ha strøket de setningene i brevet. Denne beslutningen skape adskillig stridd internt.

Fortolkninger på systemets premisser

Jurister i forvaltningen (direktorat og departement) kan oppleve at forståelsen av jussen og rettsanvendelsen i for stor grad skjer på systemets premisser, en tolker på vegene av statens interesser, en må spørre hvem som tar vare på de svake.

Et eksempel er Sosialdepartementets fortolkning av kommunehelsetjenesteloven § 2, rettighetsbestemmelser ble tolket ”forsiktig” og heller innskrenkende med henhold til kommunens ansvar. Da Fusadommen kom i 1990, var den i og for seg nytenkende, da den i stor grad gikk på tvers av den praksis man hittil hadde utøvd. Her sa Høyesterett at det offentliges lovtolkning var med på å minimalisere retten.

For å fatte vedtak må en ha hjemmel i lov (legalitetsprinsippet) eller foreslå lovendring. En statsråd hadde engang uttalt at *”juristenes oppgave er å ivareta det rettslige, slik at politikerne i langt større grad kan være menneskelige og ta vare på individet”*. Informanten mener dette er en ansvarsfraskrivelse fra politisk hold. Det er juristene som blir sittende igjen med alt ansvaret.

Tør man snakke?

Som nevnt før kan varsling eller hevdning av meninger være svært liten enkelte steder. En opptrer lojalt ovenfor ledelsen for å unngå ubehaget ved å ta opp saker/ting.

Men dette bilde er ikke entydig, en informant at det var meget viktig at de ansatte følte seg frie til å si i fra før beslutninger blir fattet. Men det kan hende det blir reagert mot personer som går til pressen. At dette bare vil kunne godtas i helt spesielle former.

Kort tid etter at forfatterne av artikkelen hadde sendt ut spørreskjema, fikk de melding fra en sjef i et av departementene om at denne vil gi sine jurister signaler om at de ikke skulle svare. Grunnen var at sjefen mente avdelingen ville være lett bli identifisert gjennom databehandling. I ettertid har det også kommet frem at vedkommende hadde sendt email til de ansatte ved avdelingen.

At det i det anmodes om ikke å svare på slike anonyme spørreskjema er betenkelig. Det har også vært problematisk å få jurister til å svare på direkte spørsmål. Noen jurister opplever det problematisk å la jussen falle i skyggen av det politiske. Noen har vært redde for at deres anonymitet skulle bli avslørt, til tross for løfte om å ikke si noe som kunne føre til avsløring. De frykter for uformelle sanksjoner.

Sosialisering og disiplinering

Noe av grunnen til ”tausheten” kan også skyldes sosialisering- og disiplineringprosessen. Disse prosessene begynner å virke med en gang en begynner i en jobb. Arbeidstakeren tilpasser seg arbeidsgivers verdier og målsettinger. Det kan være minst tre viktige psykologiske konsekvenser ved at man deltar i systemet.

1. Innblikk i hemmeligheter som er interne, de kan være belagt med taushetsplikt, eller uoffisielle interne hemmeligheter som er underlagt en stilltiende taushetsplikt. En får et fellesskap med de andre og blir forsiktig med å kritisere organisasjonen utad.
2. Perspektivforskyvning ved at man er ”innenfor” og ser vanskeligheter forbundet med å fatte vedtak til fordel for klienten. Dette på grunn av alle de andre hensynene som må tas. Hadde en stått utenfor ville disse vedtakene vært enkle å fatte.
3. Medansvarlighet som gjør det lettere å forsvare egne beslutninger, dersom en får kritikk utenfra.

Til sammen medvirker alle disse tre konsekvensene til at en blir mer og mer disiplinert og sosialisert inn i systemet.

Ved at en drives inn i systemet så haver en i roller for de som tidligere var de opposisjonelle i byråkratiet. Det kan være fem ulike roller, som også kan fungere sammen og i ulike kombinasjoner.

1. Rollen som ”radikalt alibi”, en viss ufarlig opposisjon som funksjonerer slik at systemet selv fremstår som romslig og åpent.
2. Rollen som ”tvetydig brobygger”, en holder fortsatt kontakt med opposisjon utenfor og gir inntrykk av at man vil bygge bro mellom den og systemet. Men på en slik måte at opposisjonens krav og synspunkter slipes ned.

3. Rollen som ”Fagkyndig tekniker” der en ser på seg selv som utøver av et avgrenset fag, som ikke har noe å gjøre med ens grad av opposisjon mot de interesser som systemet står for.
4. Rollen som ”resignert overløper”, når en kommer ut i yrkeslivet beholder man visse idealer fra fortiden, men man mener de er urealistiske å bevare i selve arbeidslivet.
5. Rollen som ”aktiv overløper”, der en ikke lenger opprettholder sine gamle idealer, men forlater dem og tar avstand fra dem, og blir systemtro.

I forhold til utvalget viser denne disiplineringen og inntreden i ulike roller seg først og fremst ved at mange ikke har besvart spørsmålet om hvor vidt den gode jus må vike for politisk styrte vurderinger.

Konsekvenser av å snakke

Hva slags konsekvenser en får for å være fritt talende, bortsett fra de taushetsbelagte sakene. En av informantene fortalte: ”i de mest ekstreme tilfellene blir det som oftest sagt i fra, ved at man gir en påtegning eller lignende på vedtaket/avgjørelsen. Noe av grunnen er at man kan bli medansvarlig. Stort sett føyer man seg. De som er lettes å forme er de som tenker minst juss. De som lager ”rabalder” kan imidlertid bli møtt med uformelle sanksjoner”. Det kan være opprykkmulighetene som reduseres, og man er ikke direkte velkommen i systemet. Ønsker en for eksempel opprykk til annen stilling, snakker en ikke for høyt i frykt for å bli være i samme stilling. Mange tenker konsekvenser av egne standpunkt, og det er en snik tendens til at argumentene/resonnementene fargelegges i større grad enn tidligere. Det kunne fortelles om en sjef som i stor grad vektla jussen, og gjerne med rettspolitiske vurderinger, ble presset ut gjennom omorganisering. Andre er så karriere beviste at de er mest opptatt av å posisjonere seg. Disse holder seg selvfølgelig i bakgrunnen. Men en har en plikt til å si i fra. Politikerne og ledelsen som til slutt må ta ansvar, og vil de ikke høre på de faglige argumentene, er det de som må ta støyten. Noen politikere er bevisste på hvor ”jussen går” og har et ryddig forhold til dette. Selv når de overskrider grensene, så vet de at de må ta ansvaret. Turbulensen som mindretallsregjeringer kan skape, har nok el del av juristene følt seg presset til standpunkter som er litt på kanten. Noen av statsrådene føler at de har vært presset av Stortinget.

Er jussen på vikende front?

Rent organisatorisk

Juristene er på vei tilbake og det legges heller ikke så stor vekt på juridiske argumenter som tidligere. I stede enn dag til dag hensyn, og hensiktsmessighetshensyn og det gjøres på en mer åpen måte enn tidligere. Men dette er vanskelig å måle, men tendensen peker i denne retningen.

Rent konkret

Rent konkret er jussen på vikende front. Det er sjeldent at det juridiske overprøves direkte. Men et økende motpress om at en må tilpasse sine argumenter til økonomiske, politiske og effektivitetsvurderinger. Spesielt i saker som står å vipper og man skal utøve skjønn, mange av resonnementene fargelegges.

Oppsummering av kapittel 9

80 % av juristene føler den gode jussen må vike av og til eller oftere for politisk styrte vurderinger. Forvaltningen er i endring, - jussen fargelegges i større grad av politiske hensyn. En strekker seg stadig lenger. Lovavdelingens rolle har etter manges mening endret seg. Fra fagjuridisk til større vekt på politiske og økonomiske hensyn i sitt arbeid. Det foregår en sosialisering og disiplinering inn i rollen som tilbakeholdne med å komme med kritikk. Konsekvensen av å snakke er ofte uformelle sanksjoner. Toleransegrensen er mange steder lave, og konformitetskravene er strenge. Kan føre til en liten offensiv juridisk tankegang.