

RETT OG RETTFERDIGHET



Rettsikkerhetsutvalget,
Den Norske Advokatforening

Forord

Rettssikkerhetsutvalget i Den Norske Advokatforening legger med dette frem sitt forslag til rettssikkerhetsprogram for foreningen - det tredje i rekken. Arbeidet med programmet har pågått over flere år, og utvalget har bestått av Janne Kristiansen, Ingeborg Moen Borgerud, Atle Helljesen, Tor Rekve, Cato Schiøtz og Pål W. Lorentzen. I 2004 har Berit Reiss-Andersen kommet inn i utvalget og erstatter nå Janne Kristiansen.

Vi har sett et klart og økende behov for et nytt rettssikkerhetsprogram for Den Norske Advokatforening. Dels er årsaken at en rekke av foreningens krav og synspunkter, inntatt i rettssikkerhetsprogrammet fra 1995, etter hvert er blitt imøtekommet gjennom ny lovgivning. Dels skyldes behovet for et nytt program at det for tiden skjer dyptgående endringsprosesser i det norske samfunnet, prosesser som reiser nye spørsmål og krever nye svar. Det har vært nødvendig å gjennomgå og etterprøve gamle standpunkter på nytt.

Programmet uttrykker Rettssikkerhetsutvalgets forslag til løsning på disse spørsmål.

Oslo, den 5. mai 2004
Pål W. Lorentzen
leder

INNHold:

1. Rett og rettferdighet
2. Rettssikkerhet i et samfunn i rask omstilling
3. Norge og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon
4. Rettssikkerhet avhengig av økonomi
5. Advokatrollen i forandring
6. EU-lovgivning og norsk rettssikkerhet
7. Nye former for kriminalitet
8. Behandling av lovsaker
9. Forvaltningen
10. Domstolene
11. Mediene
12. Storebrorsamfunnet
13. Barns rettigheter
14. Individets forhold til planmyndighetene
15. Når det er knapt med rettsgoder
16. Hensynet til fornærmede
17. Utenlandske borgere

1. Rett og rettferdighet

Rettssikkerhet skal tilstrebe rettferdighet og motvirke urett.

Rettssikkerhetsbegrepets kjerne er:

- Spilleregler og prinsipper i forholdet mellom det offentliges maktutøvelse og det enkelte individ
- Institusjoner og regler for behandling av tvister i samfunnet, mellom det offentlige og den enkelte og mellom individene innbyrdes
- Grunnleggende individuelle rettigheter knyttet til hvert enkelt individ

Forrige gang Rettssikkerhetsutvalget i Den Norske Advokatforening la frem et rettssikkerhetsprogram, var i 1995. Siden den gang har det skjedd en viktig utvikling. Særlig er det grunn til å fremheve:

- Forholdet mellom stat og individ er i større grad blitt rettsliggjort. På ulike samfunnsområder er det innført rettsregler for hvordan statlig makt skal utøves, og med dette følger prøvingsrett for domstolene.
- Gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har vi fått en ny rettsliggjøring og håndhevelse av menneskerettighetene. Ved Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg blir sentrale menneskerettigheter og rettssikkerhetsprinsipper fortløpende prøvet gjennom en meget dynamisk rettsanvendelse. Erkjennelsen av EMK som en overordnet rettskilde har begynt å slå rot i Norge, og EMDs praksis gir grunnlag for en ny giv i rettssikkerhetsarbeidet.

Slik Rettssikkerhetsutvalget ser det, vil de sentrale rettssikkerhets-spørsmålene fortsatt oppstå i skjæringspunktet mellom offentlig maktutøvelse og det enkelte individ. Spørsmålsstillingene gjelder statens tvangsmakt gjennom politi og påtalemyndighet, utøvelsen av forvaltningsmyndighet og domstolenes behandling av rettslige tvister.

Vi ser i dag eksempler på at tradisjonelle rettssikkerhetsgarantier settes under press. Ikke minst er dette blitt tydelig under et nytt trussel- og fiendebilde. Internasjonal terrorisme og hardere og bedre organisert kriminalitet blir brukt som begrunnelse for ny lovgivning og mer vidtgående etterforskningsmetoder. Rettssikkerhetsutvalget mener det er grunn til å stille seg kritisk og avventende til mange av disse utspillene.

Et av spørsmålene Rettssikkerhetsutvalget ønsker å reise, er om det i dag kan være aktuelt å anvende et utvidet rettssikkerhetsbegrep. I økende grad vektlegges det offentliges rolle som produsent av tjenester, mens individet

betraktes som forbruker av disse tjenestene. I vid forstand kan rettssikkerhet derfor også handle om de tjenestetilbud som er avgjørende for det enkelte individs livssituasjon og livskvalitet. I rettssikkerhetsprogrammet legger vi til grunn at rettssikkerheten skal ivaretas gjennom følgende prinsipper:

- Regulerende inngrep overfor samfunnets medlemmer skjer med hjemmel i lov.
- Når inngrep overveies, foretar myndighetene en forsvarlig avveining mellom de kollektive hensyn som taler for inngrepet og de individuelle hensyn som taler mot inngrepet (proporsjonalitetshensynet).
- Ved ileggelse av straff skjer det en rettslig prøving, eller det foreligger mulighet for en slik rettslig prøving.
- Gjennom regler har det enkelte individ fått visse ukrenkelige rettigheter når det gjelder liv, personlig integritet, yringsfrihet, forsamlingsfrihet og bevegelsesfrihet. Det vil si menneskerettigheter. Reglene skal gi vern mot overgrep fra offentlige myndigheter eller andre.
- Lovgivning og effektiv håndheving av lovene som sikrer trygghet i hverdagen for ethvert individ, i alle livsfaser og på alle områder av livet.
- Lovregler som sikrer åpenhet i samfunnet og gir den enkelte mulighet for innsikt i hvordan samfunnsinstitusjonene fungerer.
- Diskriminering hindres gjennom lovgivning og effektiv håndheving, herunder nødvendig bistand som sikrer at diskrimineringen bringes til opphør. Regler som gjør det mulig for individet selv eller for det offentlige å forfølge krenkelser overfor overgriperen.
- Regler som sikrer upartisk, forsvarlig og effektiv behandling av tvister mellom myndigheter og individ og mellom individer.
- Kompetente og uavhengige domstoler.
- Regler som sikrer tilgang til rettsapparatet.

2. Rettssikkerhet i et samfunn i rask omstilling

Det norske samfunn er i sterk forandring. Utviklingen kjennetegnes blant annet ved en kunnskapsmessig og teknologisk revolusjon, økt globalisering, endret alderssammensetning i befolkningen, nye bosettingsmønstre, økt innvandring og endrede holdninger. Vi ser dyptgripende og akselererende endringer i rammevilkårene for offentlig og privat virksomhet.

Dette har blant annet ført til:

- nedleggelser, fusjoner og salg av virksomheter, herunder offentlige
- sterke omstillingskrav til det enkelte samfunnsmedlem
- svekkelse av lokalsamfunn
- sterk sentralisering av politisk og økonomisk makt
- svekket oppslutning om de politiske partier og om folkestyret

Omstillingene i samfunnet skaper nye rettshjelps- og rettssikkerhetsbehov. Samtidig ser vi at samfunnets institusjoner kommer under press. Ressursknapphet og manglende tilpasningsevne innenfor det offentlige forvaltningsapparat bidrar til dette.

Vi vil derfor hevde at endringsprosessene fører til et mer sammensatt rettssikkerhetsbilde. Mens de klassiske rettssikkerhetsproblemer oppstår i skjæringspunktet mellom offentlig myndighetsutøvelse og det enkelte samfunnsmedlem, mener vi det er en aktuell problemstilling at den offentlige forvaltning og det enkelte individ ofte ikke får kontakt med hverandre. Eksempler på dette ser vi når politi- og påtalemyndighet ikke makter å oppklare lovovertrедelser. Andre eksempler får vi når det offentlige tjenesteapparat ikke strekker til innefor områder som helse, undervisning, kommunikasjon, eldreomsorg eller bygge- og reguleringssaker.

Forverring i kommuneøkonomien, svekkelse av det fylkeskommunale forvaltningsnivået og nye organisasjonsmønstre har ført til en sterkere grad av sentralisert detaljstyring. Resultatet er økende avstand mellom dem som tar beslutninger, og dem som berøres av disse. Vi mener at økende grad av sentralstyring svekker kvaliteten på de avgjørelser som tas. Det er vår mening at dette også kan påvirke rettssikkerheten.

Norge fremstår i dag som en av de mest sentralstyrte stater i Europa, med et forvaltningsapparat som ikke er tilpasset omstillingene i

samfunnet og befolkningens behov. Endrede samfunnsforhold stiller nye krav til samfunnets institusjoner. Når endringsprosessene er kommet langt nok, vil en grunnleggende diskusjon om den fremtidige organisering av det norske samfunnet være en nødvendighet.

For å sikre grunnleggende rettssikkerhetsbehov i en ny tid, bør en påbegynne arbeidet med å utrede hensiktsmessige styrings- og organisasjonsformer. Norges grunnlov av 1814 blir i dag behandlet med stor pietet, antagelig for stor.

Rettssikkerhetsutvalget mener at tiden er overmoden for å nedsette en grunnlovskommisjon.

3. Norge og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) er blitt en stadig viktigere rettskilde, ikke minst etter at konvensjonen ble inkorporert som norsk lov i 1999. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) produserer et høyt antall rettsavgjørelser som fortløpende påvirker rettsutviklingen i Norge.

Vi ser at norske myndigheter og borgere, og også advokater og domstoler, har høyst varierende og generelt mangelfull innsikt i rettsutviklingen på dette området. Manglende kunnskap fører dels til at EMK ikke blir påberopt og anvendt der den burde, dels at det på ulike områder skjer inngrep, og dermed overgrep, i strid med menneskerettighetene. Det faller fellende dommer mot Norge i Strasbourg.

EMK og rettsutviklingen i Strasbourg spiller en stadig viktigere rolle i det praktiske rettssikkerhetsarbeidet også i Norge. I domstoler og i forvaltning kan man imidlertid tidvis se en viss motstand mot å la de nye tenkemåtene få innpass. I praksis er det dessuten ofte vanskelig å få et oppdatert og nøyaktig bilde av rettskildesituasjonen.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er en minimumskonvensjon. Landene som har ratifisert konvensjonen, er land med høyst ulik tradisjon og kultur med hensyn til menneskerettigheter. Vi vil understreke at det fra norsk side kan være aktuelt å iverksette tiltak som går lenger enn det som anses som felles europeiske minimumsstandarder i rettssikkerhetsspørsmål. Det er av stor betydning for rettsutviklingen at vi får en debatt på menneskerettighetenes premisser, kombinert med en effektiv håndhevelse av konvensjonen i enkeltsaker.

Norsk senter for menneskerettigheter er etablert som en nasjonal institusjon, og hovedformålet er formulert slik: «Å bistå offentligheten, frivillige organisasjoner og enkeltmennesker med rådgivning, utredning og informasjon knyttet til saksfeltet eller enkeltsaker som har menneskerettslige aspekter.» Formålet til tross, det følger av senterets mandat at det ikke skal behandle enkeltsaker, men henvise folk til «eksisterende ombudsordninger, rettsapparatet eller frivillige organisasjoner» I praksis avviser senteret alle enkelthenvendelser, gjerne med en henvisning til private advokater. Kunnskapene om menneskerettighetsspørsmål er imidlertid sterkt vekslende hos advokater, og kostnadene vil i mange tilfeller bli for høye.

Rettssikkerhetsutvalget vil derfor foreslå at det opprettes et nytt senter for overvåkning og oppfølging av menneskerettighetskrenkelser. En slik instans bør ha som funksjon:

- **Ta i mot henvendelser fra grupper og enkeltindivider som mener deres menneskerettigheter er krenket og eventuelt følge opp disse.**
- **Ta opp tilfeller av brudd på menneskerettighetene på prinsipielt grunnlag.**

Et slikt nytt senter må kunne ses som et naturlig og nødvendig supplement til virksomheten ved Norsk Senter for Menneskerettigheter, og på enkelte felt ville det være naturlig å utvikle praktiske samarbeidsformer.

Et slikt senter må selv kunne avgjøre hvilke saker det ønsker å følge opp. Først og fremst bør dette gjelde saker som reiser viktige prinsipielle spørsmål, og som av den grunn er interessante i et rettsdogmatisk og rettspolitisk perspektiv.

Den pådriverrolle et slikt senter må ha, krever at senteret får en uavhengig stilling. Stiftelsesformen vil derfor kunne være et alternativ. Da vil institusjoner og foreninger som arbeider med rettssikkerhetsspørsmål og som har en fri og uavhengig stilling i forhold til myndighetene, kunne oppnevne medlemmene til styret. Norske myndigheter bør imidlertid bidra til finansieringen av senterets virksomhet.

Rettssikkerhetsutvalget vil også understreke at det er maktpåliggende å få etablert bedre offentlige tjenester med sikte på kunngjøring og oversettelse av avgjørelser ved Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg.

4. Rettssikkerhet avhengig av økonomi

Domstolsbehandling av krav er kostbart, omstendelig og risikofylt.

Flere forhold bidrar til å gjøre tilgangen til advokattjenester avhengig av økonomisk evne:

- Næringsdrivende, men ikke private, kan føre advokatutgifter til fradrag ved ligningen.
- Private må betale 24 % merverdiavgift på sine advokatutgifter, mens næringsdrivende kan føre utgående merverdiavgift mot inngående merverdiavgift.
- Omfattende rettssaker kan innebære så store kostnader at advokater kan vegre seg for å ta oppdrag for privatpersoner med usikker betalingsevne.
- Privatpersoner kan få fri advokatbistand under rettssak. Avstanden mellom de offentlige salærsatsene og ordinære salærsatser gjør imidlertid at advokater kan avstå fra å ta oppdrag med fri sakførsel.
- Advokatsalærenes størrelse har betydning for valget av advokat. Ved et eventuelt tap risikerer man imidlertid også å måtte betale motpartens saksomkostninger. Hvor mye dette utgjør, bestemmes ikke av egne valg, men av motpartens advokatvalg og ressursbruk.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Statens plikt til å gi alle lik tilgang til domstolene bør gå foran statens behov for å legge mva på alle tjenester. Staten bør ikke gjennom skatte- og avgiftsvedtak stille partene økonomisk ulikt i en rettslig tvist.**

Muligheten for fri advokatbistand under en rettssak er begrenset, både saklig og økonomisk. Privatpersoner kan i enkelte saker, og innenfor visse beløp, få dekket sine utgifter gjennom rettshjelpsforsikring. De to rettshjelpsordningene bør ikke overlappe hverandre, eller utelukke hverandre, men supplere hverandre ved at de primært dekker ulike saksområder. Fortsatt bør inntektsgrensen for å få fri sakførsel være slik at alle med inntekt tilsvarende gjennomsnittlig industriarbeiderlønn kommer innenfor ordningen.

Noen vil alltid kunne hevde seg og sine rettigheter bedre enn andre. Det er imidlertid samfunnets plikt å tilstrebe en størst mulig likhet i så måte. En utvikling der privatpersoner av økonomiske grunner må avstå fra å fremme eller forsvare krav av betydning, er uakseptabel. Dette kan skape

ulike styrkeforhold i samfunnet, gi grobunn for farlig misnøye og uønskede måter å hevde eller forsvare sin rett på. Både domstoler og advokater må vise ansvar for å forhindre en slik utvikling og være økonomisk bevisste i sin behandling av rettssaker.

For å bedre situasjonen for privatpersoner som involveres i rettssaker, foreslår Rettssikkerhetsutvalget:

- **I straffesaker må offeret gis bistand og få sikret sine krav. (Se kapittel 16 Hensynet til fornærmede.)**
- **Domstolenes behandling av sivile saker må endres. (Se også kapittel 10 Domstolene.) Her vil vi legge vekt på følgende endringsforslag:**
- **Utgiftene og utgiftsrisikoen ved behandlingen av små krav bør begrenses.**
- **Krav fra flere privatpersoner bør kunne samles i ett søksmål (gruppesøksmål).**
- **Dommerne bør styre sakene aktivt med tanke på at utgiftene skal avpasses etter hva saken og partene tåler.**
- **Utredninger som domstolene finner nødvendige, bør belastes det offentlige. Dersom dommen vil ha betydning for en næringsdrivende eller offentlig part utover den aktuelle saken, bør utgiftene til utredninger belastes denne parten.**
- **Dersom den vinnende part har en særlig interesse av søksmålet, bør rimelige saksomkostninger for motparten kunne belastes vinnende part.**
- **Domstolene bør få større adgang til å innvilge fri sakførsel når det er ulikt styrkeforhold mellom partene.**
- **Når den som har fri sakførsel taper saken, bør ordningen dekke også motpartens saksomkostninger.**

5. Advokatrollen i forandring

Advokatrollen har endret seg sterkt, og i et rettssikkerhetsperspektiv er det særlig ett utviklingstrekk som krever oppmerksomhet: Advokatyrrket er blitt klart mer kommersialisert. Dette gjelder i særlig grad i de største advokatfirmaene i de største byene. Tenkningen er blitt en annen, klientbegrepet er erstattet med et kundebegrep, advokatfirmaene ansetter egne markedsjefer og økonomiske incitament er brukt i vesentlig større grad enn før.

I dag omsetter de fem største advokatfirmaene i Norge samlet for langt over en milliard kroner. De største advokatfirmaene er store bedrifter med stram økonomistyring og ambisiøse økonomiske mål.

Den tiltagende kommersialiseringen er likevel ikke bare et anliggende for de store firmaene. Økt fokus på økonomi og inntjening har forplantet seg til mindre firmaer. Selv firmaer som representerer «den lille mann», kommersialiserer sin virksomhet. Dette finner vi typiske eksempler på også blant strafferettsfirmaer, hvor stort volum og salg dominerer virksomheten på en helt annen måte enn tidligere.

Denne utviklingen er ikke noe som har vært påtvunget advokatstanden – det er en «villet» utvikling. I denne forbindelse mener Rettssikkerhetsutvalget det er riktig å påpeke at enkelte som søker advokatyrrket, kan være motivert først og fremst av mulighetene for karriere med stor inntjening. Det vil si at de primært prioriterer økonomisk vinning fremfor etiske og rettssikkerhetsmessige målsetninger.

Utvalget mener dette har medført:

- At det i større grad enn før fokuseres på en «vinnerkultur» hvor det oppstår etiske utfordringer med hensyn til hvor langt det er legitimt å gå i forhold til klienten
- At man organiserer arbeidet på en måte som er tilpasset de store sakene, og at denne organiseringen også brukes i mindre saker, med den risiko for overfakturering som ligger i dette
- Økt spesialisering og dermed en fare for byråkratisering av de juridiske tjenestene og en risiko for at advokaten mister helhetsperspektivet

Selvfølgelig er det mulig å kombinere kommersiell tenkning med et høyt etisk nivå. Det er ikke slik at det nærmest som en naturnødvendighet oppstår rettssikkerhetsproblemer eller etiske konflikter i forlengelsen av at advokatyrrket får sterkere preg av forretningsdrift. Rettssikkerhetsutvalget mener imidlertid at det er noen problemer som blir mer markante desto

sterkere kommersialiseringen styrer driften av et advokatfirma. I denne forbindelse ser vi at det også kan reises rettssikkerhets spørsmål.

Et stadig viktigere forhold er spørsmålet om pris, og det er utvalgets mening at dagens situasjon er bekymringsfull. En sterk grad av kommersialisering medfører inntjeningspress og økte timepriser, noe som igjen reduserer den alminnelige borgers tilgang til rettshjelp.

I tillegg ser vi en fare for at honoraret i for stor grad blir et automatisk produkt av timeføring og fast timesats. Dermed glemmer man tradisjonelt viktige elementer ved honorarvurderingen, som oppdragets art, tvistegjenstandens størrelse og ikke minst sakens utfall.

På den annen side ser man økt bruk av anbud i forbindelse med større advokatoppdrag. Dette kan virke prisdempende. Samtidig kan dette føre til ensidig fokus på timepris, noe som igjen går på bekostning av andre elementer som tradisjonelt har styrt advokathonorarer, jf ovenfor.

Rettssikkerhetsutvalget vil påpeke at det oppstår særlige utfordringer dersom de økonomiske interessene blir så dominerende at man ikke har den nødvendige distanse mellom advokat og klient. En advokat skal være *uavhengig*. En advokat som står i et avhengighetsforhold til sin klient, representerer et rettssikkerhetsproblem. Klienten kan da påvirke advokatens adferd på en uheldig måte. Vi har i de senere år sett flere beklagelige eksempler på at advokaten har strukket seg for langt for å tilfredsstille klienten både når det gjelder dokumentutstedelse og i forbindelse med kritikkverdige dobbeltroller.

Rettssikkerhetsutvalget ønsker å understreke:

- Selv om advokatrollen forandres, må de retningslinjer og idealer som tidligere har styrt en advokats arbeid, fortsatt holdes i hevd.
- Sterkere fokus på økonomi påvirker advokatenes adferd. Det er en sentral oppgave for Advokatforeningen å følge denne utviklingen nøye.
- Det er viktig at også media og andre aktører følger utviklingen og har en kritisk holdning til denne siden av advokaters yrkesutøvelse.

6. EU-lovgivning og norsk rettssikkerhet

På en rekke områder har norske borgere bedre rettigheter og større rettssikkerhet enn det som følger av minstestandardene i ulike EU-direktiver.

Minstestandardene pålegger staten, næringslivet eller andre som direktivene er rettet mot, plikter med påfølgende kostnader. Hvorvidt minstestandardene fører til kostnadsøkninger eller kostnadsreduksjoner, avhenger av hvordan det aktuelle området er regulert fra før. Det er samtidig en risiko for at interesseorganisasjoner og andre søker å harmonisere regelverket *ned* mot minimumsstandardene på områder hvor standardene fra før er høyere.

Rettssikkerhetsutvalget ønsker å understreke at det er av særlig betydning at vi opprettholder de standarder vi i dag har, og at vi videreutvikler disse, på områder som har stor rettssikkerhetsmessig betydning. Dette gjelder eksempelvis:

- **minstestandarder for tiltalte og siktede**
- **rettshjepsordninger**
- **fornærmedes rettigheter**

Vår lovgivning er i økende grad et resultat av EØS-avtalen, og innholdet i disse bestemmelsene kan være like variert som annen lovgivning. Rettskildene for den EØS-baserte lovgivningen er imidlertid vanskeligere tilgjengelig for oss enn norske rettskilder fordi Norge ikke har vært med i beslutningsprosessen. I mange tilfeller har vi begrenset kunnskap om bakgrunnen for bestemmelsene og de overveielser som har funnet sted.

Formålsfortolkningen er fremtredende, og EF-domstolens avgjørelser er helt sentrale ved fortolkninger av bestemmelsene. Kunnskap om reglens eksistens og innhold, samt kjennskap til EF-domstolens praksis, blir derfor avgjørende for å kunne ivareta rettssikkerheten. Manglende kunnskaper på området kan føre til ulikheter mellom partene i en tvist.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Det må arbeides aktivt for å øke tilgjengeligheten av og kunnskapen om EØS-regelverket og avgjørelsene fra EF-domstolen.**
- **Det er viktig å sikre en fortsatt kompetanseheving blant norske jurister generelt, og dommere spesielt, innenfor dette området.**

7. Nye former for kriminalitet

Med nye kriminalitetsformer mener vi i dag i første rekke terror, organisert kriminalitet og IT-kriminalitet, herunder pedofili over internett.

Flere regjeringsoppnevnte utvalg har utredet spørsmål om nye etterforskningsmetoder. Utredningene må blant annet forholde seg til de forpliktelser Norge har som følge av internasjonale konvensjoner, direktiver og internasjonalt politisamarbeid. Internasjonalt stilles det stadig nye krav til etterforskningsmetoder. Opplysninger om egne borgere utleveres i stort omfang som følge av internasjonalt politisamarbeid.

Derfor er det spesielt viktig at nye og mer effektive etterforskningsmetoder veies opp mot hensynet til personvern og eksisterende rettssikkerhetsgarantier.

Teknologisamfunnet gir hittil uante muligheter til å fremskaffe, oppbevare og utlevere informasjon. Vårt samfunn står i denne sammenheng overfor store utfordringer når det gjelder å ivareta den enkeltes personvern og rettssikkerhet.

Dersom det tillates flere og mer vidtrekkende metoder i forebyggende øyemed og under etterforskning, vil personvernet og beskyttelsen av privatlivets fred bli svekket. Derfor må det skilles mellom inngrep som har til formål å avverge alvorlig kriminalitet, og inngrep av mer generelt forebyggende karakter. Spørsmålet som må stilles, er om utviklingen av nye kriminalitetsformer er slik at det er behov for nye og langt mer inngripende etterforskningsmetoder.

Når det gjelder metode, er det i særlig grad spørsmålet om romavlytting og annen teknisk sporing som er aktuelt. Disse metodene vil i stor utstrekning kunne undergrave den enkeltes rett til privatliv og integritet.

Norsk rettstradisjon har frem til slutten av 1990-årene vist betydelig tilbakeholdenhet når det gjelder å innføre inngripende strafferettslige virkemidler.

Rettssikkerhetsutvalget mener at det fortsatt må hegnes om den private sfære. Vi må spørre oss selv hva slags samfunn vi vil leve i, og det er vår mening at svaret ikke er et samfunn hvor alle blir objekter for overvåkning og avlytting.

Rettssikkerhetsutvalget mener at endringene i kriminalitetsbildet de senere år ikke er av en slik karakter at hensynet til effektiv etterforskning må gå foran hensynet til tradisjonelle og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Utvalget vil påpeke:

- Metoder som romavlytting og full overvåkning av individer kan uansett ikke stanse terrorangrep, jf anslag i land som har stor grad av overvåkning og avlytting.
- Dersom det åpnes for metoder som for eksempel romavlytting, passerer en terskel som samfunnet til nå med rette ikke har villet gå over.

8. Behandling av lovsaker

Når nye lovforslag skal behandles, vil regjeringen/departementet normalt oppnevne et utvalg. Lovforslaget sendes deretter på høring før regjeringen fremmer forslaget for Stortinget.

I tilknytning til kontroversielle lovsaker registreres det tidvis en saksbehandling som Rettssikkerhetsutvalget mener er lite betryggende. Vi vil i denne sammenheng påpeke at det finnes eksempler på sviktende lojalitet fra departementets side i beskrivelsen av mandatet. Det er registrert uheldige føringer i mandatbeskrivelsen, føringer som er i utakt med lovgivers intensjoner. Et annet eksempel kan være departementets føringer ved sammensetning av lovutvalget.

Ut fra rettssikkerhetshensyn vil det derfor være ønskelig å innskjerpe:

- **Mandatet må beskrives nøytralt i forhold til det oppdrag utvalget har fått.**
- **Utvalget må sammensettes med nødvendig balanse, habilitet og nøytralitet i forhold til de spørsmål som skal utredes. I den grad representanter for forvaltningen deltar i utvalget, må de ikke stille med bundet mandat eller ha en for dominerende stilling.**
- **Høringsfristene må settes slik at det er mulig å etterleve dem.**

9. Forvaltningen

Rettssikkerhet i forvaltningen innebærer at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side.

Rettssikkerhetsgarantiens formål er å:

- beskytte det enkelte individ mot overgrep og vilkårlighet i forvaltningens myndighetsutøvelse
- legge grunnlaget for at borgeren kan få oversikt over sin rettsstilling
- underbygge grunnleggende prinsipper om likhet og rettferd
- foreta avveining mellom rettssikkerhetshensynene på den ene side og forvaltningsmyndighetenes behov og ønske om vide fullmakter og romslig skjønn for å utøve sine oppgaver på den annen side

Utgangspunktet er Grunnlovens garanti for individets personlige og økonomiske rettsstilling, FN's menneskerettserklæring av 1948, Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter fra 1950 og tilleggsprotokollen fra 1952.

I tillegg kommer det regelsett som følger av EØS-loven (de fire friheter), og ikke minst de prinsipper for individets rettigheter som er utviklet i Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) er innkorporert i norsk rett og har også forrang.

Forvaltningslovens bestemmelser inneholder gode rettssikkerhetsgarantier, herunder forvaltningsmyndighetenes undersøkelses- og veiledningsplikt, kontradiksjon, krav til begrunnelse og varslingsplikt ved klage.

Rettssikkerhetsutvalget vil imidlertid påpeke at oppfølgingen av forvaltningslovens gode intensjoner i praksis vanskeligjøres av:

- tiltakende oppgavemengde og økende arbeidspress, spesielt i kommunesektoren
- økt tidsforbruk og dårligere kvalitet i forvaltningsmyndighetenes vedtak og begrunnelse
- manglende tilførsel av ressurser – personell og økonomi

Vi mener følgende forhold gir grunn til uro:

- Rettssikkerheten i forvaltningen lider under økende offentlig armod.
- Forvaltningens skjønsmessige vurderinger blir ikke tilstrekkelig synliggjort.
- Forvaltningen har som en viktig oppgave å møte et samfunn i sterk omstilling, men dette blir nedprioritert.
- Nytenkningen drukner i behandlingen av løpende saker.

Rettssikkerhetsutvalget mener at forvaltningens skjønnsmessige vurderinger må trekkes opp etter følgende rettslige prinsipper:

- **Det må unngås vage og utflytende kriterier, som «allmenne hensyn», «samfunnsmessig forsvarlig utvikling» og lignende.**
- **Det bør innføres standarder for skjønnsutøvelsen med et definert rettslig innhold.**
- **Retningslinjene for skjønnnet må kunne etterprøves ved domstolskontrollen.**
- **Det må legges vekt på proporsjonalitetsprinsippet.**

Rettssikkerhetsutvalget mener at forvaltningsvedtak i større grad enn det som er dagens praksis, bør undergis selvjustis ved:

- **kontroll fra overordnet forvaltningsmyndighet**
- **bruk av kommunenes egne kontrollorganer etter kommunelovens bestemmelser**

Videre mener vi at det må etableres et strengere ansvar for forvaltningens saksbehandlere. Disse må i større grad møte konsekvensene av urett saksbehandling, spesielt ved unødig tidsbruk, manglende rettslig oppdatering og dårlig skjønn. Ansvarer må harmoniseres med de normer som gjelder i det private næringsliv.

Forvaltningsmyndighetene må iakttas tendensen til økt domstolskontroll av alle sider av forvaltningsvedtaket, også forvaltningsskjønnet. I denne sammenheng må forvaltningsmyndigheter både lokalt og sentralt oppdateres på de viktigste bestemmelser i FN's menneskerettighetserklæring og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), domspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) og EØS-avtalens forpliktelser.

Det er viktig at forvaltningsmyndighetene erkjenner EMKs implementering i norsk rett og tar konsekvensen av denne.

Forvaltningsorganenes myndighetsområde har grunnlag i et ofte komplisert og vanskelig tilgjengelig regelsett – lover, forskrifter, instruksjoner og lignende. I motsetning til forvaltningen har den enkelte borger bare i begrenset utstrekning kompetanse til å kunne håndtere sin egen sak. Det er få retts-hjelpsordninger knyttet til forvaltningssaker, og i praksis er disse klart utilstrekkelige.

Rettssikkerhetsutvalget mener at ubalansen mellom enkeltindividenes og forvaltningsmyndighetenes kompetanse bør avbøtes med:

- **regler om økt økonomisk bistand fra det offentlige i de konkrete forvaltningssaker**
- **økt offentlig rettshjelp generelt**
- **utvidelse av rettshjelp i tilknytning til private forsikringsordninger**

Når lokalforvaltningen i enkelte spesielle sakstyper får økonomiske overføringer for å håndheve det offentliges interesser (for eksempel i strandsonen), bør dette medføre tilsvarende støtte til de borgere som blir berørt.

10. Domstolene

Det er grunnleggende for rettssikkerheten at domstolene er i stand til å behandle straffesaker og sivile saker på en betryggende og rask måte. Dette forutsetter at vi har en høyt kvalifisert dommerstand, at domstolene sikres tilstrekkelige ressurser og at vi har en god prosesslovgivning.

Behandlingstiden ved domstolene øker. Dette er bekymringsfullt, og vi vil påpeke at lang saksbehandlingstid kan:

- føre til økte kostnader og påkjenninger for parter og andre involverte
- påvirke rettsstillingen i saker hvor tidsforløpet i seg selv har betydning for avgjørelsen, for eksempel i saker om barnefordeling
- få betydning for sakens utfall fordi hukommelsen til parter og vitner svekkes over tid
- svekke tilliten til domstolene som konfliktløser

Rettssikkerhetsutvalget vil derfor komme med følgende forslag:

- **Domstolene sikres tilstrekkelige ressurser slik at sakene kan avvikles innen rimelig tid samtidig som hensynene til god rettspleie ivaretas.**
- **Det opprettes flere dommerstillinger slik at sakene kan avvikles raskere.**
- **Dommerne sikres gode lønns- og arbeidsvilkår slik at det er mulig å rekruttere og beholde en høyt kvalifisert dommerstand.**
- **Dommerne må foreta en aktiv saksstyring på alle trinn slik at tidsbruken og utgiftene i sivile saker avpasses etter sakens betydning og etter hva partene tåler økonomisk.**
- **Twistemålsutvalgets forslag til ny tvistelov følges opp. Dette innebærer blant annet innføring av egen småkravsprosess og adgang til gruppesøksmål.**
- **Overprøving må innrettes slik at det blir en reell overprøving og ikke en helt ny behandling av saken.**
- **Større bruk av elektronisk kommunikasjon med og innen domstolene.**
- **Det bør satses ytterligere på alternative tvisteløsninger, herunder utenomrettslig mekling slik tvistemålsutvalget foreslår, og en permanent rettsmeklingsordning.**
- **Arbeidet med å redusere antall tingretter påskyndes.**
- **Domstolsadministrasjonen rendyrkes som et uavhengig organ som skal fremme domstolenes sak overfor regjeringen og Stortinget og borgernes sak overfor domstolene.**
- **Rettslokalene utformes og innredes på en brukervennlig måte og slik at lokalene også er tilpasset brukere med funksjonshemninger.**

11. Mediene

Ytringsfrihet er en grunnleggende forutsetning for en demokratisk og sunn samfunnsutvikling.

En viktig side ved ytringsfriheten er tilstedeværelsen av en sterk og uavhengig kritisk presse, «den fjerde statsmakt», som kan sette enkeltmenneskets skjebne på dagsorden og påse at viktige rettssikkerhets spørsmål får den oppmerksomhet de fortjener.

Tradisjonelt har vi hatt et restriktivt syn på ytringsfriheten i Norge. Etter at menneskerettighetsloven ble vedtatt i 1999, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) dermed ble implementert i norsk rett, er ytringsfriheten i Norge styrket. Ikke minst har dette skjedd gjennom dommer i Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg. Flere norske høyesterettsavgjørelser er blitt underkjent i forhold til EMK artikkel 10.

I løpet av de senere år har Høyesterett lagt om sin praksis i injuriersaker. Det er i dag ikke lenger grunnlag for å hevde at gjeldende norsk rett avviker fra det som følger av Norges folkerettslige forpliktelser.

Rettsutviklingen har blant annet medført:

- et prinsipielt skille mellom meningsyttringer og faktapåstander
- et særskilt vern av nyhetsformidling i saker av allmenn interesse
- en sterkere prioritering av ytringsfriheten på bekostning av andre rettigheter

Ytringsfrihetens grenser er relative og situasjonsbestemt. Det knytter seg betydelig usikkerhet til hvor ytringsfrihetens grense rettslig sett går. Bestemmelsene i straffeloven av 1902 fanger ikke opp de senere års rettsutvikling, og det er et åpenbart behov for ny lovgivning på området.

Rettssikkerhetsutvalget vil imidlertid også påpeke følgende fem forhold som viktige for pressens utøvelse av ytringsfriheten:

- Det er et problem at pressen ikke er kritisk nok i forhold til eksklusive kilder. Manglende distanse til disse er en fare for en upartisk nyhetsformidling.
- Det kan med jevne mellomrom konstateres manglende samsvar mellom mål og midler. Medienes oppslag i enkeltsaker kan både i form, innhold og antall være uforholdsmessige i forhold til de kritikkverdige forhold som påtales.

- Medienes rolle som «Public Watchdog» må også omfatte mediernes egen virksomhet. Med den maktposisjon mediene i dag innehar i det norske samfunn, vil ikke redaksjonene være tilstrekkelig kritiske dersom mediernes egen virksomhet unntas fra kritisk dekning.
- Rettssikkerhetsutvalget er – i likhet med andre – bekymret for den stadig økende personfokusering på bekostning av sak. Oppslag om kjente personer selger, og det kan være fristende å gi relativt bagatellmessige saker store oppslag. Rettssikkerhetsutvalget vil påpeke at en ytterligere forsterkning av denne tendensen vil innebære et generelt samfunnsproblem, fordi mediernes rolle som demokratiets vakthunder svekkes.
- Det er et gjennomgående problem at dementier/rettelser og beklagelser ikke står i forhold til det opprinnelige oppslaget. På samme måte er mediene gjennomgående for tilbakeholdne med å orientere om henleggelse eller frifinnende dommer i saker som har vært gjenstand for massiv mediedekning.

Rettssikkerhetsutvalget hilser velkommen forslaget om å innføre redaksjonelle ombud. På vegne av personer som omtales med kritisk brodd, skal ombudet påse at motforestillinger kommer frem. Det er å håpe at en slik institusjon blir vanlig i norsk presse.

På grunn av ytringsfrihetens store samfunnsmessige betydning tillates i dag mediene å gjøre feil på enkeltmenneskers bekostning. Rettslig sett er det blitt vanskeligere for enkeltmennesker å få oppreisning etter reportasjer som har vært skadelige og uriktige.

Rettssikkerhetsutvalget mener at en ordning med billighetserstatning bør vurderes. En slik ordning bør omfatte enkeltmennesker som er blitt skadelidende på en urimelig hard måte av mediedekning og som ikke vinner frem med oppreisningskrav i forhold til påstander som har vist seg å være uriktige. Etter utvalgets mening bør mediene selv se nærmere på behovet for en slik adgang til billighetserstatning.

12. Storebrorsamfunnet

Utviklingen av informasjonsteknologien og økende bruk av elektronikk i dagliglivet innebærer vesentlige goder, men skaper også en rekke rettssikkerhetsproblemer.

Myndighetene, eller andre, har etter hvert store muligheter for å samle informasjon om borgerne. Myndighetsorganer kan skaffe seg hjemmel til å innhente informasjon fra flere kilder som så kan kobles opp mot hverandre. Faren er at vi kommer i en situasjon hvor vi ikke har kontroll med hva andre vet om oss, eller om de opplysningene de har, er korrekte.

Det er avgjørende at den enkelte kjenner til hvem som samler inn informasjon, hva som samles inn og hvorfor det gjøres. Den enkelte må også selv ha mulighet til å korrigere eventuelle feil.

Ofte vil det isolert sett være gode grunner for å samle inn og koble personopplysninger. Dette kan være et effektivt middel i kriminalitetsbekjempelse eller bidra til at oppgaver løses raskere og billigere.

Enkelte hevder at vi bør tåle dagens overvåkningsmuligheter fordi de ikke representerer noen fare for den som ikke har noe å skjule. Rettssikkerhetsutvalget mener at en slik argumentasjon ikke er holdbar. Vi beveger oss imidlertid i et grenseland mellom rettssikkerhet og politikk. Politikerne konsentrerer seg ofte om enkeltavgjørelser, slik at de prinsipielle grenselinjene forsvinner. Det må tas et prinsipielt standpunkt til om det skal settes grenser for fremtidig informasjonsinnsamling, eller om nytten fortsatt skal vurderes mot ulempene i det enkelte tilfelle.

I henhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), og dels etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, har enhver rett til blant annet personlig frihet, respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og sin korrespondanse. Men i EMK gjøres det unntak for situasjoner der vesentlige samfunnshensyn tilsier inngrep mot visse rettssikkerhetsgarantier.

Noen eksempler:

- I navnet av kampen mot terror og internasjonal kriminalitet synes personvernet å være på vikende front. Det kan føre til misbruk. Vi har ingen garanti for at det kun brukes til samfunnets beste, liksom vi ikke har noen garanti for at et overlatt angrep mot en annen nasjon i antiterrorrens navn er nødvendig, velfundert eller human.

- Det er foreslått at DNA-profilen til alle borgere samles i et register som politiet kan søke i når en antatt gjerningsmann har etterlatt seg DNA-spor på et åsted. Men det kan også være avsatt DNA-spor på eller ved et åsted som ikke har noe med forbrytelsen å gjøre, og det kan plantes DNA-spor. Vi kan komme i situasjoner der bevisbyrden snus mot den som har avsatt et DNA-spor.
- For å kontrollere hvitvasking av penger er en rekke institusjoner og næringsdrivende pålagt en rapporteringsplikt til Økokrim ved kontantbruk av penger. Det er etablert et angiversystem for å bekjempe hvitvasking. Dette kan utvides ved at vi i fremtiden nektes å bruke penger og henvises til kun å bruke elektroniske betalingsmidler. Det kan ikke være ønskelig eller nødvendig at alle våre økonomiske disposisjoner skal kunne følges av banker og myndighetene.

Forholdet mellom overvåkingsmulighetene og behovet for å bekjempe alvorlig kriminalitet har de siste årene vært gjenstand for flere utredninger. Se også kapittel 7 Nye former for kriminalitet.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Det må foreligge meget sterke grunner for at myndigheter i konkrete tilfeller kan overvåke oss innenfor kjerneområder som eksempelvis våre hjem. Hvis det likevel tillates, må rettssikkerhetsgarantiene være fremtredende.**
- **Begrensningene i arbeidsgivers adgang til å kontrollere og overvåke arbeidstakerne bør lovreguleres. Kontroll bør bare tillates dersom dette er saklig begrunnet og kontrolltiltakene ikke står i misforhold med det man ønsker å oppnå. Det bør videre være en forutsetning at behovet for kontroll drøftes med arbeidstakerne og at det informeres om hvilke tiltak som settes i verk.**
- **Offentlige organer eller private bør ikke gis mulighet til å foreta en tilnærmet full overvåkning av borgerne. Det må stilles strenge krav for å oppnå tillatelse til å innhente elektronisk informasjon som skal samordnes med annen informasjon. Det bør heller ikke gis adgang til dette i forbindelse med ettersporing av bevegelser, med mindre dette er nødvendig for å oppklare alvorlig kriminalitet. All overskuddsinformasjon må slettes.**
- **Elektroniske brikker som gjør det mulig å følge våre daglige bevegelser, bør ikke tas i bruk selv om dette i noen sammenhenger kan være hensiktsmessig. Unntak må bare gjøres dersom det gis et uttrykkelig samtykke fra den det gjelder, eller bruken fremstår som strengt nødvendig.**

13. Barns rettigheter

Barn er en av flere utsatte og svake grupper i ethvert samfunn. Vi må aldri fjerne oppmerksomheten fra barns situasjon og barns rettigheter.

Våre forpliktelser i forhold til barn gjelder ikke bare barn i vårt eget land. Norske borgere er forpliktet til å respektere de grunnleggende rettigheter også for barn som bor i andre land. Det vises til barns grunnleggende rettigheter omtalt i FN-konvensjonen for sivile og politiske rettigheter av 1966, samt FN-konvensjonen om barns rettigheter av 1989.

I Norge har barneprostitusjon, barnesoldater, barnarbeid, barneekteskap og gatebarn ikke fremstått som et vesentlig problem. Vi er imidlertid del av et internasjonalt samfunn hvor dette forekommer, og hvor norske borgere, direkte og indirekte, er aktører. For å sikre barns rettigheter må vi reagere på enhver medvirkning til, deltakelse i, eller etterfølgende fordel av slik virksomhet. Det gjelder også omsetning av barneproduserte varer eller barnepornografi. Vi må kriminalisere, etterforske og straffe norske statsborgere som har forbrutt seg i et fremmed land, eller som omsetter barneproduserte varer. Vi må prioritere internasjonalt arbeid som effektivt bekjemper slike forhold. Kriminalpolitisk bør dette prioriteres høyere enn kampen for å beskytte voksnes økonomiske interesser.

Barn skal være sikret sosiale og økonomiske minstemål, utdanning og en trygg oppvekst med voksne omsorgspersoner, fortrinnsvis egne foreldre, som de har gode relasjoner til. Oppmerksomheten må rettes mot at det er *barna* som har rettigheter i så måte.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Barnelovens biologiske prinsipp må fremheves. Dersom det oppstår en vanskelig omsorgssituasjon, har barn krav på at foreldrene settes i stand til å bedre omsorgen gjennom økonomisk eller annen bistand. Først når det er umulig å bedre barnas omsorgssituasjon i deres egen familie, må barna raskt få en god og trygg relasjon til andre omsorgspersoner.**
- **Barnevernet må til enhver tid ha tilstrekkelige ressurser, og fagpersonell til å oppfylle barnevernlovens intensjoner.**
- **Det må unngås at barn utsettes for reaksjoner basert på sosiale eller rasistiske forhold. Barn har krav på at de og deres familie lever i vanlige samfunnsstrukturer og ikke under forhold som fører til en merking av barna.**

- **Alle mennesker må settes i stand til selv å bestemme over sin egen framtid. Vi må eksempelvis effektivt bekjempe at barn holdes borte fra skolen eller på annen måte hindres i å ta utdanning, forulempes gjennom omskjæring, loves bort til andre gjennom arrangerte ekteskap, unndras fra vanlig sosial omgang etter sin alder, tilegner seg et rusmisbruk eller for øvrig bringes i situasjoner som hindrer dem i å kunne bestemme over sin egen situasjon når de blir voksne.**
- **Barn må ikke plasseres sammen med voksne i institusjoner. Ved sykdom har barn krav på egen sykehusavdeling. Ved frihetsberøvelse i form av straff, forvaring eller for å sikre dem mot egen destruktiv adferd, skal det samme gjelde. Norge oppfyller ikke internasjonale konvensjoner på dette punkt.**

Når barn fra fremmede land søker opphold i Norge, skal de ha selvstendige krav med hensyn til omsorg, utdanning og rett til opphold i landet. Det er foreldrenes situasjon som må avledes av barnas og ikke motsatt.

Rettssikkerhetsutvalget vil derfor understreke:

- **Barn må plasseres i mottak som er egnet for barn.**
- **Omsorgskravet må tillegges vekt også ved midlertidig plassering av familier i mottaksinstitusjoner.**
- **Vi bør unngå at barn tvinges til å forlate landet når dette vil være uheldig i forhold til en skole- eller utdannings situasjon. At dette kan medføre at voksne får en bedre rettslig og faktisk situasjon enn de ellers ville fått, kan ikke være avgjørende.**

Det er vedtatt nye saksbehandlingsregler for tvister om omsorgsretten for barna ved samlivsbrudd. Dommeren gis en mer aktiv rolle, og det kan oppnevnes advokat for barna. Praksis må følges nøye og evalueres ut fra de prinsipper som er nevnt ovenfor.

Voksnes interesser må vike for barnas når det oppstår samlivsbrudd. Det beste er likevel at foreldre samarbeider om barna og selv løser de problemer som oppstår som følge av samlivsbruddet. Det vil heller ikke være mulig å kontrollere alle avtaler, eller all praksis, ved samlivsbrudd. Blant annet gjennom tvungen mekling må det offentlige likevel framheve barnas rettigheter og så langt det er mulig se til at avtaler og praksis blir i tråd med barnas interesser.

14. Individet og planmyndighetene

En offentlig arealplan (fylkesplan, kommuneplan eller reguleringsplan) har meget stor betydning for det enkelte individ. Kartfargene kan helt konkret bety:

- Forskjellen mellom den som får bygge ut sin eiendom og vinne rikdom, og den som må avfinne seg med tradisjonelle bruksformer uten fremtidig endringsmulighet.
- Forskjellen mellom den som kan nyte sin bolig/hytte i ro og i trivelige omgivelser, og den som må tåle naboskap med for eksempel veganlegg eller søppelplass med negativ virkning for både økonomi og trivsel.

Dagens rettslige situasjon gir individene dårlig beskyttelse og liten innflytelse i de ulike fasene av planprosessen. I lys av arealplanens store betydning er dette sterkt uheldig. Det enkelte individ kommer som regel for sent inn i saksbehandlingen, har liten individuell innflytelse, har intet ordnet apparat til å tale sin sak og har heller ingen økonomisk støtte til å fremme sine interesser.

Individet er gjennomgående hjelpeløst i forhold til sterke offentlige sektorinteresser. Individets forsøk på å realisere en plans formål møter ikke sjelden offentlige motforestillinger med hjemmel i for eksempel jordlov, skoglov, forurensningslov, friluftsløvslov, kulturminnelov, vannressurslov, reindriftslov eller luftfartslov. Dette skaper usikkerhet på grunn av manglende forutsigbarhet og gir ofte tilfeldige løsninger.

I St.meld. nr 19 (2001-2002) «Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå» er fremhevet at ansvar, myndighet og rettigheter skal legges så nært dem det angår som mulig. Dette er senere fulgt opp i «Planutvalgets innstilling II, NOU 2003:14».

Det innføres her regler om:

- Varsel til grunneiere, festere og naboer før oppstart av planarbeidet
- Bedre regler for høringsfasen
- Planvedtak og klage
- «Felles arena» for alle sektorinteresser, hvilket i praksis betyr at planen også binder sektorinteressene. Dette gir enklere saksbehandling, kortere saksbehandlingstid og større forutberegnelighet i enkeltsaker.

Rettssikkerhetsutvalget støtter innføring av nye og bedre regler i plansaker. Det forutsettes imidlertid at planmyndighetene blir tilført tilstrekkelige ressurser til at nye regler raskt og effektivt blir satt ut i livet, og at de tar høyde for de samfunnsendringer og utfordringer vi også i plansaker står foran.

Plansaker er resultat av behandling og samordning av en rekke forskjellige offentlige og private interesser og er vanskelige å sette seg inn i og få oversikt over. Grunneiere og andre har derfor liten mulighet til reell innflytelse på planen uten sakkyndig hjelp – teknisk og juridisk.

Rettssikkerhetsutvalget mener det gir grunn til bekymring at tidligere planlovs regel om sakkyndig hjelp ved konsekvensutredninger er sløffet i det nye lovforslaget.

Rettssikkerhetsutvalget vil foreslå:

- **At regelen om sakkyndig hjelp ved konsekvensutredninger bør gjeninnføres og utvides til større deler av planprosessen. Dog slik at det kan settes krav om grunneiersamvirke i høringsfasen og plikt til å bruke samme bistand for likeartede interesser som ikke står i innbyrdes motstrid.**
- **At også andre rettshjelpsordninger styrkes. Dette på grunn av plansakenes store betydning for enkeltindividene.**

15. Når det er knapt med rettsgoder

Ofte opplever borgerne kødannelse i forhold til offentlige goder, tjenester og saksbehandling.

Dels skyldes dette at de økonomiske ressurser ikke alltid står i forhold til de mål som er satt for offentlige tjenester, eller i forhold til de tekniske muligheter det offentlige har for å løse pålagte oppgaver. Andre ganger kan det skyldes den tid offentlig saksbehandling tar, eller at en konkret behandling forsinkes unødvendig. Men ofte skyldes det ganske enkelt at det er flere interessenter til goder enn det er goder å fordele.

I slike tilfeller oppstår det spørsmål om:

- Hvilken plikt samfunnet har til å sørge for at alle kan tildeles goder.
- Hvilke regler som skal gjelde for tildelingen av begrensede goder.
- Mulige sanksjoner ved manglende tildeling av goder eller ved forsinkelse som er av betydning for borgerne.

Kødannelse, eller fordeling av knapphetsgoder, berører mange og gjør seg gjeldende på ulike områder som:

- behandling av rettssaker
- soning av fengselsstraff
- adgang til rask sykehusbehandling
- adgang til ønsket skole- eller studieplass
- tildeling av offentlige autorisasjoner eller støtteordninger
- tildeling av kommunale boligtomter
- tildeling av kommunal bolig, eldrebolig eller sykehjemsplass
- tildeling av støtte- eller behandlingsordninger innen rusomsorg
- byggesøknader, behandling av reguleringsplaner mv.

Utbredt misnøye på grunn av dette reduserer tilliten til systemene. Det kan også føre til gjensidige beskyldninger om manglende evne til å løse problemene, og resultere i at overbud blir framtreddende i den politiske debatt uten at de grunnleggende problemene blir løst. Videre kan det føre til økt interesse for å bruke uheldige påvirkningskanaler.

Problemene vies oftest oppmerksomhet i forbindelse med enkeltsaker som kommer opp i media, mens en prinsipiell og konstruktiv drøftelse uteblir.

Rettssikkerhetsutvalget mener derfor:

- **Staten bør definere hvilke goder borgerne har et ubetinget krav på, og sikre en mest mulig riktig fordeling av knapphetsgoder som ikke alle borgere har krav på.**
- **Det bør legges opp til enkle og oversiktelige tildelingskriterier og saksbehandlingsregler. Der hvor skjønn er avgjørende for tildelingen, må det være en klagemulighet. En omstendelig klagebehandling eller rettslig overprøving er imidlertid lite hensiktsmessig i slike saker.**
- **Det bør fastsettes sanksjoner mot det offentlige, eller fordeler for borgerne, når noen blir værende i kø for goder de har krav på. Det er viktig at det offentlige møtes av merkbare reaksjoner når målene for den offentlige innsats ikke overholdes. Dette kan eksempelvis skje ved at det vurderes ordninger hvor:**
- **Den som uten egen skyld ikke påbegynner soning innen en angitt frist etter en straffedom, får et fradrag i straffen. Å vente på soning er i seg selv en straff som bør føre til en kortere soningstid.**
- **Det offentlige mister retten til gebyr eller får et redusert vederlag når noen må vente for lenge på en tillatelse de har krav på.**
- **Det offentlige må utbetale en tilleggsytelse når en ytelse forsinkes, eller erstatte de utgifter borgeren har hatt i ventetiden. Hvis noen eksempelvis må vente på en studieplass eller en autorisasjon de har et fastslått krav på, kan det bli utbetalt en ventelønn.**
- **De som utsettes for ubehag eller tap utover sykepengen ved å vente på en sykehusbehandling de har et krav på, utbetales en kompensasjon for dette.**
- **Den som uten egen skyld må vente for lenge på en rettslig avgjørelse, kan få et erstatningskrav mot det offentlige. Det samme gjelder dersom forsinkelsen skyldes at en avgjørelse i lavere rettsinstans gjennom ankebehandling viser seg klart uriktig. Kravet skal dekke det tap ventetiden eller økte saksomkostninger medfører.**

For å motvirke en uheldig utvikling må fordelingen av goder oppfattes som rettferdig, og borgerne må ha mulighet for innsyn i de valg som treffes. Når borgerne har krav på et gode eller en ytelse innen en viss tid, må de oppleve at det får betydning for de ansvarlige når det begås feil, eller de må få kompensasjon for feilen.

16. Hensynet til fornærmede

Stortinget skal definere hva som er straffbart og hva innholdet i samfunnets straff skal være. Forvaltningen, påtalemyndigheten, skal etterforske regelbrudd og sørge for at de ansvarlige blir straffet. Domstolene tar stilling til om det i konkrete tilfeller er grunnlag for å straffe noen slik påtalemyndigheten ber om. Straffeforfølgning er således en sak for offentlige myndigheter. Det er viktig at straffeforfølgningen er objektiv, sikker og human.

Samfunnet skal også sikre borgerne mot overgrep og ivareta interessene til dem som blir utsatt for overgrep.

Avveiningen mellom de ulike interesser kan være vanskelig. Etter at de fornærmede har følt sine interesser dårlig ivaretatt, har det de siste årene vært en utvikling i retning av å gi de fornærmede en mer aktiv rolle og en markert plass i rettssalen. Gjennom mediens omtale blir oppmerksomheten i stadig sterkere grad rettet mot forholdet mellom fornærmede og tiltalte på en slik måte at rettssaken får et skinn av et privat oppgjør. Dette er uheldig. Samtidig må det ikke oppstå et misforhold mellom den bistand som ytes gjerningsmannen og den som ytes den fornærmede.

Tiden er derfor inne til å foreta en revurdering av fornærmedes posisjon i straffesakene, men samtidig styrke deres rettigheter og muligheter for å forfølge sine krav.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Det bør være et skille mellom den offentlige straffeforfølgning og det private erstatningsoppgjør.**
- **Den fornærmedes rolle under hovedforhandlingen bør begrenses til vitnerollen, og den fornærmede må fremme sine krav mot gjerningsmannen uavhengig av straffesaken.**
- **I straffesaker hvor den fornærmede er en privatperson som er tilført personskade eller et vesentlige økonomisk tap, skal det oppnevnes en advokat som ivaretar den fornærmedes interesser.**
- **Politiet bør i alle saker se til at fornærmede får den umiddelbare oppfølging situasjonen tilsier, enten det er bistand til skadebegrensning, gjenoppretting, medisinsk, juridisk, sosial eller økonomisk hjelp. Bistanden skal være ekstern i forhold til politiet, men politiet plikter å veilede om bistandsmulighetene og forsikre seg om at tilbudene blir gitt.**

- Når påtalemyndigheten tar ut tiltale i saker om personkrenkelser, bør fornærmede få et krav mot en offentlig erstatningsordning, uavhengig av om tiltalen fører til fellende dom og uavhengig av kravets størrelse. Det må være opp til det offentlige å søke regress hos gjerningsmannen.
- I alle saker hvor det foreligger fellende straffedom, bør det være forenklede prosessregler for erstatningskrav mot den skyldige, enten det gjelder krav fra fornærmede, et forsikringsselskap eller fra den offentlige erstatningsordning. Flere krav kan fremmes i en sak.
- Fornærmede, eller vedkommendes forsikringsselskap, beholder sin rett til å fremme eventuelle erstatningskrav på ordinær måte overfor en antatt skadevolder.
- Nåværende offentlige ordning om erstatning til voldsofre opprettholdes for de tilfeller hvor gjerningsmannen er ukjent.

17. Utenlandske borgere

Utenlandske statsborgere møter meget betydelige rettssikkerhetsproblemer i Norge.

Dagens rettshjelpsbestand avgrenses gjennom en kombinasjon av inntekts- og formuesbegrensning og unntatte rettsområder. Særlig avgrensningen av ulike rettsområder rammer utenlandske statsborgere.

Både utvisning etter straffedommer og familiegjenforening er helt unntatt fra rettshjelpsdekning. Dette berører sentrale og viktige sider av en persons livssituasjon. At slike saker unntas fra rettshjelpsbestand selv om formues- og inntektsmessige krav er oppfylt, innebærer en avskjæring av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (EMKs) rett til å få prøvet borgerlige rettskrav.

Prøvningsretten etter EMK skal være reell. En utelukkende formell mulighet til prøvning tilfredsstillende ikke konvensjonens krav.

Det gir også grunn til bekymring at adgangen til rettshjelp ved prøvning av asylrettslige spørsmål er blitt sterkt begrenset. I dag gjennomføres Utlendingsnemndas prøvning i større og større grad uten personlig fremmøte. Dette er i strid med de opprinnelige forutsetningene. Mindre enn én prosent av sakene prøves i dag etter personlig fremmøte. Saker med faktatvil, som etter Utlendingsnemndas retningslinjer skal behandles med personlig fremmøte, behandles nå etter skriftlige prosedyrer. Dette øker behovet for rettslig prøvning, noe som i praksis bare kan gjennomføres med bistand fra advokat. Slik bistand burde komme inn under rettshjelpsloven, noe den i dag ikke er.

Rettssikkerhetsutvalget vil påpeke:

- **Det er en klar ubalanse mellom de områder der staten yter rettshjelp og der dette ikke skjer. I dag gis det rettshjelp i oppsigelses- og utkastelsessaker i husleieforhold, men ikke i saker om utvisning fra landet. Et spørsmål om utvisning vil ofte være av grunnleggende betydning for den enkeltes livssituasjon.**

Fra og med 1.1.2004 er det innført hurtigbehandlingsprosedyrer i asylsaker for de «*antatt grunnløse*» søknader. Sakene avgjøres innen 48 timer etter at søknaden er registrert hos politiet.

Prosedyrerne er etablert etter mønster fra Nederland, som har hatt hurtigprosedyrer (48-timers) siden 1993. Det er imidlertid meget betydelige forskjeller mellom de norske og de nederlandske regler. I Nederland gjelder 48 *arbeidstimer*, det vil si tre til fire dagers behandling, mens Norge praktiserer 48 *klokketimer*. I Nederland har alle som har fått avslag etter hurtigprosedyrerne, rett til domstolsbehandling. Denne tar to til tre uker, og søkerne har rett til opphold og personlig fremmøte i forbindelse med den rettslige behandlingen. Domstolskapasiteten er tilfredsstillende, i alt 19 særkamre mot tidligere tre. Man har rett til advokatbistand gjennom hele prosessen og stykkprisbetalingen dekker 19 timer. I Norge derimot er det ikke adgang til rettslig behandling med rett til personlig fremmøte, og rettshjelp er begrenset til seks timer. Det gjelder ikke utsatt iverksettelse for klager. Det er UDI som i tilfelle må innvilge utsatt iverksettelse. Erfaringer fra en ad hoc ordning i Norge viser at utsatt iverksettelse nærmest aldri innvilges.

Det er viktig å påpeke at «antatt grunnløse» søknader er geografisk bestemt. Det foreligger således ikke noen individuell prejudisiell vurdering av søknadsgrunnlaget. En rekke av de land som omfattes, krenker menneskerettighetene i meget betydelig grad. Det kan derfor ikke utelukkes at en rekke søkere med «antatt grunnløse» søknader har legitime krav på beskyttelse.

FNs høykommisær for flyktninger (UNHCR) og Human Rights Watch har begge kritisert de nederlandske hurtigprosedyrer, senest i juni 2003. Denne kritikk må formodes å bli for intet å regne dersom Norge iverksetter den foreslåtte utvidelsen av 48-timers prosedyrene i 2005. Forslaget innebærer at prosedyrene gjennomføres for alle asylsøkere.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **En utvidelse av 48-timers prosedyrene i Norge vil representere en dramatisk svekkelse av rettssikkerheten. Prosedyrene tilfredsstillter på ingen måte kravene til rettssikkerhet i henhold til ordinære internasjonale minimumsstandarder.**

Advokatforeningen har tidligere kritisert hjemmelen for fengslig av utlendinger ved tvil om identiteten. En fengslingsadgang ved tvil om identiteten er en måte å fremtvinge innrømmelser på. Fengslingsadgangen er vid og i prinsippet ubegrenset i tid. Det er ikke uvanlig at fengslings-tiden kan vare opptil 40-45 uker, ofte begrunnet med at utenlandske myndigheter ikke er villige til å bistå i spørsmål omkring personers identitet. Advokatbistanden er i utgangspunktet begrenset til det rettsmøtet der fengsling avgjøres. Vanlige varetektsanstalter anvendes.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

- **Hjemmelen for fengsling av utlendinger ved tvil om identitet er i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.**
- **Advokatbistand bør gjelde for hele fengslingsperioden.**

I asyl- og utlendingssaker er det vanlig at utlendingsmyndighetene anvender anonymiserte rapporter som grunnlag for sin avgjørelse. Dette skaper store problemer ved rettshåndhevelsen, både ved administrativ behandling og domstolsbehandling. Anonymiseringen kan være så omfattende at det er vanskelig å forstå sammenhengen i rapporten, samtidig som det blir umulig å imøtegå informantens troverdighet som premissleverandør for avgjørelsen.

Rettssikkerhetsutvalget vil påpeke:

■ **Anonymiserte rapporter svekker søkeres rettssikkerhet.**

I januar 2003 ble stykkprisrammen redusert fra fem til tre timer i asylsaker. Rammene samsvarer ikke med det arbeid som nå nedlegges i sakene. Det har ikke skjedd endringer i advokatens arbeidsoppgaver som tilsier en reduksjon i disse rammene. Oppgavene har tvert imot økt.

Rettssikkerhetsutvalget mener:

■ **Det er en underbudsjettering av rettshjelp i alle asylsaker, og dette svekker søkeres stilling og representerer en fare for rettssikkerheten.**

Det må tilføyes at utlendingsretten er blitt komplisert. Den representerer i dag et svært spesialisert rettsområde. Utlendingsforskriften er omfattende og er grunnlag for mer enn 220 rundskriv, i tillegg til retningslinjer og praksisutvikling. Det skjer en konstant rettsutvikling på området, parallelt med utviklingen innenfor internasjonal politikk, noe som innebærer at det er tidkrevende å holde seg oppdatert.



DEN NORSKE ADVOKATFORENING

Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo. Tlf 22 03 50 50
www.jus.no

Trykk: PDC Tangen