

Nicolay B. Johansen

Hvem skal passe på rettsstaten?

Svikten i Nav sett utenfra



FAGBOKFORLAGET

Hvem skal passe
på rettsstaten?

Nicolay B. Johansen

Hvem skal passe på rettsstaten?

Svikten i Nav sett utenfra



FAGBOKFORLAGET

Boken ble første gang utgitt i 2025 på Vigmostad & Bjørke AS.

© Nicolay B. Johansen 2025.

Dette verket, tilgjengelig fra <https://oa.fagbokforlaget.no>, omfattes av åndsverksloven og er lisensiert under følgende Creative Commons-lisens: Creative Commons Navngivels. 4.0 Internasjonal (CC BY 4.0).

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis på følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

For å se en kopi av denne lisensen, besøk <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.no>

Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelser som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Denne boken har mottatt produksjonsstøtte fra Høgskolen i Østfolds publiseringsfond.

Boken er fagfellevurdert i henhold til Universitets- og høgskolerådets retningslinjer for vitenskapelig publisering.

ISBN trykt utgave: 978-82-450-5854-3

ISBN digital utgave: 978-82-450-5317-3

DOI: <https://doi.org/10.55669/oa5602>

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:

fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Omslagsdesign: Vegard Bolstad

Sats: ved forlaget

Vigmostad & Bjørke AS er Miljøfyrtårn-sertifisert.



Forord

Dette er et notat som har vokst ut av sitt opprinnelige format. En stund etter at Nav-saken ble kjent, ble det etterspurt innspill fra «gamle travere» om hvordan man skulle forholde seg. Jeg var kanskje en slik *old horse* som kunne komme til anvendelse i denne situasjonen; jeg ble i alle fall invitert. Som en forberedelse begynte jeg å skrive et notat. Jeg hørte aldri noe mer om dette møtet, jeg innbilte meg likevel det var behov for mine innspill og fortsatte å arbeide med temaet. Det var kanskje et utslag av hybris, men jeg har alltid fått mange ideer og hadde fra før velutviklede synspunkter på retts sosiologien.

Akademia er et kall, så da jeg oppdaget de gapende hullene i mine kunnskaper på dette feltet, prøvde jeg å fylle dem. Prosessen har fulgt et velkjent mønster for meg selv. Jeg tror jeg har en god idé og ser om jeg kan begrunne den. Jeg har, som moren min formulerte det i 1999, «navigert etter min egen uvitenhet». Vitenskapelig arbeid opererer ofte med motsatte idealer. Der skal man starte med informasjon om virkeligheten (data) og nøste andre veien med analyse og tolkninger. Det er muligens noe galt med meg, for intellektuelt sett jobber jeg ikke på den måten og har aldri gjort det. Jeg tror faktisk fortsatt jeg har noe relevant å meddele i sakens anledning, om så bare en grunnmur for noe mer.

Ferden inn i Nav-saken og rettsstatens viderverdigheter har av disse grunnene antageligvis vært litt vanskelig å følge for venner, kolleger og andre. Jeg har stort sett blitt møtt med vennlige oppmuntringer, men har blitt gående nokså alene. Heldigvis fant jeg en kime til et slikt miljø ved Høgskolen i Østfold, der spesielt Hadi Strømmen Lile både var oppmuntrende og interessert. To fagfeller har både vært støttende og konstruktive. Ingunn Ikdahl korrigerte kursen min på skånsomt vis. En helt særlig takk rettes til Kristian S. Norsted og HiØs publiseringsfond. Jeg er også takknemlig for støttende tilrop fra Susana Vilhena, Christian Sørhaug, Henriette Høyer, Karsten Bynildsrud og Rania Maktabi ved HiØ. Jeg vil også nevne Liese Recke, Sverre Flaatten og Ingrid R. Lundeberg. Uten Mette Wahl, min partner i ModusA, ville dette blitt enda vanskeligere.

Min tålmodige kone, Jannie, har støttet og mast med munterhet og passe strenghet. Men først og fremst har hun holdt ut med sin til tider umulige mann. Det finnes ingen ord innen sakprosaen for å uttrykke takknemlighet for dette. Hun har dessuten tilført livet mitt en jevn strøm av fascinerende spørsmål og dilemmaer fra kulturminneforvaltningen, som jeg har sugd til meg med stigende fascinasjon.

Jeg må si litt mer om min mor, Tordis Borchgrevink. Hun var min umistelige samtalepartner. Hun avgjorde tittelen, men hun ligger også bak alt det som måtte være bra med denne utgivelsen på måter ingen har oversikt over. Hun kunne si så mye med bittesmå kommentarer, og en av dem falt i baksetet på en taxi, mens vi passerte Slottsparken. «Det spørres om det finnes noen løsning», sa hun, om et tema jeg ikke lenger kan huske. Det ble et av disse klare øyeblikkene der alt er opplyst. Man husker stedet, stemningen, kanskje lukten og lydene. Den lille kommentaren satte meg på sporet av dilemmaene i liberale rettsstater. Der og da åpnet hun døren til å forstå vår samfunnsformasjon med et, for meg, nytt blikk. En ny verden åpenbarte seg.

Når jeg insisterer på å forstå retten som både lukket og åpen i denne boken, er det en måte å omfavne liberale stater som kompromisser på dilemmaer og paradokser. Taxituren rev meg ut av en måte å tenke på som jeg, uten å være klar over det, hadde vendt meg til i min ungdomstid og senere i studiene.

Moren min og jeg viklet oss sammen ut av de politiske tankemønstrene vi hadde surret oss inn i. Vi hadde hver for oss fått det for oss at «staten» var en tvilsom ting. Hun ledet an i en frigjøringsprosess. Min prosess ble noe forsinket av at fagene jeg studerte er innfanget i noen av de samme mønstrene. For meg handlet det om å kaste av meg en tenkemåte der justisfeil og urettferdighet uttrykte noe demonisk ved staten. Det samme gjaldt moren min, om enn i et annet terreng, ettersom hun var antropolog. Mamma ble dilemmaenes antropolog, og skrev langsomt og klokt om spenningsfeltet mellom multikulturalisme og likhet. Jeg håper å nå henne opp til knærne, rent intellektuelt.

Jeg har skrevet med tanke på to lesere, en jurist og en ikke-jurist. For ikke-juristen er referansene til juridisk litteratur valgt for å vise til kilder det er naturlig å oppsøke når man skal nærme seg rettsvitenskapen. Tilsvarende har jeg forsøkt å trekke på lærebøker i sosialt arbeid og annen relevant samfunnsvitenskap for eventuelle lesere med juridisk bakgrunn.

Boka er skrevet mot bedre vitende. Jeg ber likevel om litt tålmodighet i lesingen. Jeg vet at det er veldig mye jeg ikke vet. Jeg tar opp fagtradisjoner og forskningsfelt som jeg har forsøkt å danne meg bilder av, men som jeg ikke kan påberope meg tilstrekkelig kunnskap om til å uttale meg sikkert omkring. Jeg tror likevel jeg har vist nok til å underbygge en fortelling om statsmakter i flux. Jeg håper også at jeg har gjort nok til å bygge et fundament for et sosiologisk rettsbegrep. Det er disse ambisjonene jeg ønsker å bli vurdert etter.

Spesialister innenfor juss, velferdsforskning og statsvitenskap vil lett kunne kritisere meg for utelatelser og detaljer. Jeg ønsker ikke å avskjære slik kritikk, snarere tvert imot. Det jeg mest av alt vil, er å bidra til at det kommer mer begrepsutvikling og mer forskning på disse områdene. Om jeg tar konstruktivt feil, er det nesten det best tenkelige scenarioet. Jeg imøteser likevel kritikk som direkte eller indirekte kan knyttes til fortellingene – med størst forventninger. Hvis noen etterpå kan ta meg i å avfeie kritikk, slik det for eksempel er gjort av historikere, så vel amatører som profesjonelle med grandiose nye fortellinger, skal de få bruke kallenavn og mistenkeliggjøre mine motiver i offentligheten, uten at jeg tar til motmæle.

28.04.2025

Nicolay B. Johansen

Innholdsfortegnelse

1		
En naver sendes ut i kulden		13
Et større bilde		16
2		
Nav-saken		21
Krise for rettsstaten		22
Tidslinje over sakens forløp		24
I blindsonen etter Arnesen-utvalget		28
Bokens videre gang		32
3		
Metode: Om å tenke utenfor den utleverte boksen		35
Rammen: Blindsonen, jordskjelv eller skandale?		38
Rettsstaten og samfunnet		40
Innsirkling av rettsstaten		43
Mellom et innside- og utsideperspektiv		45
4		
Et stereosyn på rettsstaten		51
Den ganske forutsigbare retten		52
Rettskildelærens løfte		53
Om å innvilge arbeidsavklaringspenger		59
Den lineære rettsanvendelsen		63
Rettskildelæren og det interne perspektivet		65
5		
Rettens bakveier		67
Hva med det «faglige» skjønnnet?		69
Fire grader av åpenhet		73
Åpen, men lukket		75

6

Nav: mellom juss og politikk **81**

Et omriss av Navs indre liv 84

Direktoratet – mellom rettssikkerhet og politiske signaler 86

Tildelingsbrevet 87

Noen bemerkninger om vektleggingen av straffesaker 90

Den motsetningsfylte velferdsstaten 93

7

Korreksjonene som glimret **97**

Svikten forklart 99

Formelle og uformelle korrigeringsmekanismer 102

Nav klageinstans 106

Svikten i langsom film 107

Advokatsaken 108

Flere sviktpunkter 111

I glemmeboka 117

8

Arnesen-utvalgets lukkede fortelling **121**

Svikten i tre akter 121

Forvaltningskultur 122

Forklaringene 123

Viljen til å stanse trygdeeksport 125

Vilje og ansvar 126

Kritikkens grenser 127

Rettsinterne og rettseksterne forklaringer 129

Mer om eksterne forklaringer 133

Trygderetten i samfunnet 134

Et dybdesyn på trygderetten 138

9

Trygderetten mellom statsmaktene **143**

En maktutredning til besvær 144

Forvaltning og sekretariat 149

Hva så med rettsliggjøringstenen? 154

Hvem følger med? 158

10	
Den fremadskuende forvaltning	163
Frem og tilbake i utlendingsforvaltningen	164
Politisk trygdeforvaltning	167
Forvaltningskultur mellom statsmaktene	171
En samfunnsvitenskapelig skisse av trygderetten og Nav	175
11	
Nav mellom forvaltning og politikk	181
Instrumentalisme i retten	184
Instrumentalisme i norsk trygdeforvaltning	189
Traktpolitikk	192
Sektoroverskridende styring	196
Statlig arroganse eller nyetablerte maktforhold?	201
12	
Kan politiske strømninger forme institusjonenes resultatproduksjon?	203
Kultur som forklaring	206
Forvaltning og kontrollkultur	208
Forvaltningskulturelle skift etter 1990	209
«Antisnillisme» som uttrykk for politisk kultur	214
Forvaltningskulturen og saksbehandlingen	218
13	
Hvem skal passe på rettsstaten?	223
Se til Danmark	225
Korrigeringsmekanismene som fusket	228
Kulturen og rettskildelæren	231
Den liberale rettsstatens iboende dynamikk	233
Krokbøyd politikk	235
Den dualistiske retten	236
Epilog	
En ikke-skandale	239
Metaforene til Arnesen-utvalget	244
Uutgrunnelige skandaler	245
Ikke-skandalen i Nav	248
Kilder	251

Da det viste seg at 80 mennesker hadde sonet fengselsstraffer på feil grunnlag, og minst 8000 hadde fått uriktige krav om å betale tilbake støtte de hadde fått fra Nav, ble det rabalder. Riksadvokaten kalte EØS-, eller Nav-saken Norges største rettsstatsskandale. Regjeringen lovet å snu hver eneste stein for å finne ut hvordan det kunne skje. En offentlig gransking kom med skarp kritikk, mot Navs ledelse på alle nivåer, mot politisk ledelse, domstolene, mot pressen, forsvarerne og universitetsmiljøene. Alle var skyldige på sine områder. Ingen tok ansvar, skandalen uteble.

Hvordan kan tilsvarende hendelser forhindres i fremtiden? For å ta nødvendige forholdsregler, er det nødvendig å se saken i en større sammenheng. Justisfeilene er et uttrykk for endringer i samfunnets maktforhold. I denne boken legges det vekt på forskyvninger mellom statsmaktene, der forvaltningen har blitt skjøvet på defensiven overfor den lovgivende makt, mens domstolene har inntatt en tilskuerrolle. Samtidig har Navs klientell kommet i stadig mer miskreditt.

Nav-saken var en varslet hendelse for den som følger med på demokratiets og rettsstatens institusjoner. Men hvem er det som passer på rettstaten?

Nicolay B. Johansen er samfunnsviter med bakgrunn fra en rekke høyere læresteder innenfor kontroll- og sosialfag. Han er også medstifter av ModusA, en stiftelse opprettet for å tilby uavhengige analytiske perspektiver på rus-, sosial- og kriminalpolitiske temaer, på demokratiets, rettsstatens og vitenskapens fundament.