

Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer

av *Stein Evju*

I	INNLEDNING	
1	Introduksjon og oversikt	1
II	GJELDENDE ORDNINGER	
2	Høyesterett	3
3	Tingretter og lagmannsretter	4
3.1	Introduksjon – 1999-avtalen og bakgrunnen	4
3.2	Hovedpunkter i avtalen	6
3.3	Uformell behandling av lønsspørsmål	8
3.4	Lønssystemet	9
3.5	Standardavtalene	10
4	Jordskifterettene	11
III	ALTERNATIVE LØSNINGER	
5	Innledning	13
6	Perspektiver på uavhengighet, nasjonalt og internasjonalt	13
7	Forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet	15
8	Avtalen av 1999 – rettslig karakter og opphørsspørsmål	16
9	Alternative ordninger – innledende bemerkninger	17
10	Lønnsfastsettelse ved Stortinget	18
10.1	Drøftelser direkte med Presidentskapet	18
10.2	Lønnskommisjon for Stortinget	19
10.3	Uavhengig lønnskommisjon	20
11	Tariffavtaleregulering	20
12	Sluttbemerkninger	22
	Bilag 1 Protokoll 4. oktober 1999 om å ta dommere ut av hovedtariffavtalen	
	Bilag 2 Lønnsplan 08.000 pr. 1. mai 1999	
	Bilag 3 Protokoll 16. desember 2015 om å ta jordskifteoverrettsleder ut av hovedtariffavtalen	
	Bilag 4 Lønnskategorier etter 1999-avtalen m.m.	

I INNLEDNING

1 Introduksjon og oversikt

Lønnsfastsettelsen for dommere skjer idag på ulike måter, i tre ulike regimer. Høyesteretts dommere omfattes ikke av hovedtariffavtalene i staten. Deres lønn fastsettes av Stortinget. Tingretts- og lagmannsrettsdommere omfattes heller ikke av hovedtariffavtalene. Deres lønn fastsettes administrativt, av regjeringen, nå ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Denne ordningen bygger på en avtale fra 1999 mellom departementet og hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag. Dommere i jordskifterettene er derimot omfattet av hovedtariffavtalene i staten.

Denne utredningen skal dels gi en beskrivelse av de ordningene som gjelder nå. Dels er oppgaven å drøfte alternative modeller for lønnsfastsettelse for tingretts- og lagmannsrettsdommere og, i tillegg, se på om jordskiftedommere kan passes inn i slike modeller. Lønnsfastsettelsen for Høyesteretts dommere ligger utenfor rammen for utredningen. Jeg behandler den likevel, men helt kort, som et ledd i beskrivelsen av de ordningene som gjelder idag (Del II). Hovedvekten her ligger på ordningene for tingretts- og lagmannsrettsdommere og for jordskiftedommere. Denne første delen av utredningen skal gi en bakgrunn og referanseramme for drøftelsen i den andre hoveddelen av alternative modeller for disse gruppene (Del III).

Lønn er ett element av mange i det som generelt betegnes som lønns- og arbeidsvilkår. Dommernes arbeidsforhold reguleres dels av Grunnloven og domstol-loven.¹ Som arbeidstagere i staten omfattes dommerne dessuten av alminnelig arbeidsrettlig lovgivning i vid forstand, inkludert lovgivning om pensjoner. Det er ikke grunn til å gå inn på det mangfoldet av lover det er tale om her. Jeg peker bare på statsansatteloven² og arbeidsmiljøloven.³ Forholdet mellom disse to lovene er regulert gjennom forskrift i medhold av arbeidsmiljølovens § 1-2 tredje ledd.⁴ Det er gjort unntak fra visse bestemmelser i arbeidsmiljølovens kapitler 14, 15 og 17 for arbeidstagere som omfattes av statsansatteloven. Arbeidsmiljølovens § 14-5 flg. om «skriftlig arbeidsavtale» er blant de bestemmelsene som ikke er unntatt. Dommernes arbeidsforhold reguleres også gjennom avtaler. Individuelle lønns- og arbeidsvilkår kan være bestemt i stor grad gjennom tariffavtaler. Hvis tariffavtaler ikke har anvendelse – slik forholdet er for tingretts- og lagmannsrettsdommere – får individuelle arbeidsavtaler en langt mer vesentlig betydning. Reglene om «skriftlig arbeidsavtale» gjelder i begge tilfeller. Jeg kommer tilbake til dette i avsnitt 3.5, om den ordningen som nå gjelder for dommere i tingretter og lagmannsretter. Men det er grunn til å understreke at lønns- og arbeidsvilkår er langt mer enn bare lønn. Det har betydning også når det er spørsmål om lønnsfastsettelsesmåter og alternativer. Regulering av andre vilkår enn lønn må også finne en løsning.

Det må understrekes at lønnsnivåer og lønnsnivåutviklingen over tid ikke er en del av temaet for denne utredningen.

¹ Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene.

² Lov 16. juni 2017 nr. 67 om statens ansatte mv.

³ Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

⁴ Forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper, sist endret ved forskrift 14. august 2020 nr. 1640.

II GJELDENE ORDNINGER

2 Høyesterett

Lønn for Høyesteretts medlemmer fastsettes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Ordningen skriver seg tilbake fra 1962.

Høyesteretts dommere – og noen enkelte andre stillinger – var lønnet utenfor regulativ. De ble ikke omfattet da lønnsregulativene (det alminnelige og sjefsregulativet) ble en del av statens tariffavtaler, som først ble etablert i 1959–60, etter at tjenestevistloven trådte i kraft.⁵ Lønningene ble da, som tidligere, fastsatt av Stortinget, etter forslag fra departementet, sammen med de alminnelige reguleringene av lønnsregulativene.

I 1962 tok Høyesterett dette opp med departementet og gav «uttrykk for et ønske om at høyesterettsdommernes lønninger skal fastsettes ved særskilt vedtak i Stortinget og ikke sammen med de vanlige lønnsrevisjoner for statens embets- og tjenestemenn». Lønns- og prisdepartementet la dette frem for Stortingets presidentskap. Presidentskapet gikk inn for at forslag om lønnsfastsettelse skulle fremmes direkte ved innstilling fra Presidentskapet, uten forutgående forslag fra departementet. Det fikk enstemmig tilslutning.⁶

Det er ingen formalisert prosedyre om en dialog mellom Høyesterett og Stortingets presidentskap om lønn for Høyesteretts medlemmer. Men det er i praksis alltid kontakt mellom Presidentskapet og Høyesterett før Presidentskapet avgir innstilling. Vanligvis ber justitiarius om et møte med Presidentskapet for å redegjøre for sitt syn på lønns spørsmålet. I tillegg til justitiarius deltar en av dommerne på slike møter. Enkelte år kan det skje at Høyesterett i stedet for å be om møte, formidler sine synspunkter skriftlig og stiller seg til disposisjon for et møte dersom Presidentskapet skulle ønske det.

Lønningene for Høyesteretts medlemmer ble regulert på litt ulike tidspunkter frem til 1997. Fra 1997 har de vært regulert årlig – med unntak av 2003 – efterskuddsvis pr. 1. oktober.⁷

⁵ Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjtv.), i kraft 5. september 1958.

⁶ Se Innst. S. nr. 234 (1961–62) og St.tid. 1962 s. 3586. Dette var i tråd med et syn Stortingets administrasjonskomité gav uttrykk for alt i 1954, og som det ble vist til og bygget på ved lønnsreguleringene i 1960. Se Tillegg 4 til budsjett-innst. S. nr. 176 (1954) og St.tid. 1960 s. 3429–3436. Ordningen har hatt ulike utformninger gjennom årene. Det går jeg ikke inn på.

⁷ Reguleringstidspunktet har sammenheng med endringer som ble gjort i 1996–97 i statens lederlønnssystem og for statsminister og statsråder; se Innst. S. nr. 7 (1997–98).

3 Tingretter og lagmannsretter

3.1 Introduksjon – 1999-avtalen og bakgrunnen

Lønn for dommere i tingretter og lagmannsretter fastsettes administrativt av regjeringen, nå ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).⁸

Denne ordningen bygger på en avtale som ble inngått i 1999 mellom staten ved det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og de daværende hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag.⁹ Dommere i tingretter (da by- og herredsretter m.fl.) og lagmannsretter var omfattet av hovedtariffavtalen i staten.¹⁰ Med 1999-avtalen ble disse dommerstillingene «tatt ut» av hovedtariffavtalen, og ordningen med administrativ lønnsfastsettelse ble fastsatt. Avtalen har flere elementer. Jeg skal gi en oversikt over disse i avsnitt 3.2 nedenfor.

Først kan det være grunn til å si noe, helt kort, om bakgrunnen for avtalen og prosessen som ledet frem til den.¹¹ Det gjorde seg gjeldende bekymringer over rekrutteringen til dommerstillinger. Det gjaldt både i Den norske Dommerforening (DnD) og på statens side, i første hånd i fagdepartementet, Justis- og politidepartementet (JD). Flere problemstillinger og ulike mulige virkemidler ble drøftet underveis. Det som stod sentralt, var imidlertid lønsspørsmål. Det var da også utgangspunktet for den videre prosessen.

Ved brev 1. april 1997 fremmet Dommerforeningen krav overfor Justisdepartementet om «lokale forhandlinger» etter dagjeldende hovedtariffavtale pkt. 2.3.4.c, som gav hjemmel for slike forhandlinger «dersom det er særlige vansker med å rekruttere eler beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft». Dommerforeningens krav i forhandlingene ble senere konkretisert til lønnstillegg på 100 000 kroner for alle dommere i førsteinstansdomstolene og lagmannsrettene. Justisdepartementet ønsket da å foreta en gjennomgåelse av søkningen til dommerstillinger fra 1989 og fremover. Departementets rapport var ikke ferdig før i november 1997. Det ble så holdt forhandlingsmøter 9. desember samme år og derefter 2. mars og 4. mai 1998. Det var enighet mellom DnD og JD om at det var grunnlag for å heve dommerlønnene, men departementet hadde ikke budsjettmessig dekning for å gjennomføre dette. Justisdepartementet fremmet

⁸ KMD er nå «det departement som statens lønnsaker hører under», som det heter i tjenestetvistlovens § 4 og § 6 nr. 2. I 1999 var dette Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Hvilket departement, med hvilken betegnelse, som gjennom årene har hatt denne funksjonen, har vekslet adskillig. Jeg holder meg til betegnelsen på departementet på det aktuelle tidspunkt.

⁹ Norsk Lærerlag var den gang frittstående og hadde forhandlingsrett etter tjtvl. § 6 nr. 3. Organisasjonsforhold og endringer etter 1999 kommer jeg inn på senere, der de er relevante for diskusjonen.

¹⁰ Her bruker jeg betegnelsen «hovedtariffavtalen» i entall. Det er ikke presist, hverken da eller nå. Det er tale om flere, og tidvis ikke innholdsmessig like, hovedtariffavtaler. Dette går jeg nærmere inn på i det følgende, der det har betydning.

¹¹ Fremstillingen bygger på innsamlet dokumentmateriale fra flere kilder. De byr på en detaljrikdom det vil gå vesentlig for langt å gå inn på – derfor reservasjonen «helt kort».

arbeidsgiverkrav om budsjettmidler i 1997, til statsbudsjettet for 1998, og til de sentrale justeringsforhandlingene i 1998, men nådde ikke frem.

Hovedtariffoppgjøret i 1998 førte ikke til endringer. Det gjorde heller ikke de sentrale justeringsforhandlingene. Akademikernes Fellesorganisasjon (AF), som Dommerforeningen var tilsluttet gjennom Norges Juristforbund, deltok ikke i disse justeringsforhandlingene. De øvrige partene i oppgjøret hadde godtatt meglingsforslaget til ny hovedtariffavtale 28. mai. AF gjorde det ikke og gikk til streik fra samme dato. AF fikk først ny avtale ved Rikslønnsnemndas kjennelse 13. oktober 1998 (sak nr. 6/1998). Justeringsforhandlingene med de øvrige organisasjonene ble avsluttet 3. juli. I protokollen fra forhandlingene ble det tatt inn et punkt om at staten «vil komme tilbake til avlønning av dommerne under JD (lpl. 08.000) etter at den nedsatte arbeidsgruppen har levert sin rapport om tiltak for bedret dommerrekruttering (01.08.98)».

I forhandlingsmøtet med Dommerforeningen 9. desember 1997 hadde Justisdepartementet meddelt at departementet ville foreslå for regjeringen å nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe «som skal se på lønnsituasjonen for dommerne» med sikte på å skaffe lønnsmidler over statsbudsjettet i 1998, eventuelt for 1999. En slik arbeidsgruppe, med representanter for JD, AAD og Finansdepartementet, ble nedsatt i april, med et bredere mandat, og avgav sin innstilling 7. august 1998. Den drøftet ulike virkemidler og konkluderte, blant annet, med «at en oppjustering av dommernes lønn vil kunne være et viktig bidrag til å løse problemet» med en vanskelig rekrutterings-situasjon.¹² Dette ble reflektert i proposisjonen om statsbudsjett for 1999. Der het det blant annet at «Justisdepartementet vil i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet arbeide videre med hvordan spørsmålet kan løses». Dette ble fulgt opp av Justiskomiteén.¹³

I et kontaktmøte med Dommerforeningen 18. august 1998 hadde Justisdepartementet opplyst at man tok sikte på å videreføre forhandlinger med AAD som forhandler for staten. Sentrale forhandlinger etter hovedtariffavtalens pkt. 1.4.2 åpnet for flere virkemidler enn dem JD ville ha til rådighet. Dette innebar at videre forhandlinger måtte skje på hovedsammenslutningsnivå. Det ventet man med til januar 1999. Organisasjonen Akademikerne ble stiftet i oktober 1997. Flere av organisasjonene som trådte inn som medlemmer ved stiftelsen, blant dem Norges Juristforbund, var medlemmer av AF. Deres utmeldelser av AF var først effektive per 31. desember 1998. Akademikerne hadde derfor ikke stilling som forhandlingsberettiget hovedsammenslutning i 1998, men fikk slik status per. 1. januar 1999.¹⁴ Forhandlinger mellom Akademikerne og AAD om

¹² Sitatet er fra St.prp. nr. 1 (1998–99) for Justis- og politidepartementet, s. 37. Arbeidsgruppens innstilling ble delvis unntatt fra offentlighet, det omfattet blant annet konklusjonene. De ble ikke da gjort kjent for Dommerforeningen. Jeg har bare hatt tilgang til den begrensede versjonen av innstillingen.

¹³ Se St.prp. nr. 1 (1998–99), s. 37, og Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998–99) s. 16, der komitéén blant annet «understreke[t] at det videre arbeidet må gis høy prioritet».

¹⁴ En kortversjon av denne historien finnes i dommen i ARD 1998 s. 88, som avgjorde spørsmålet om Akademikernes (manglende) forhandlingsrett for 1998.

dommernes lønnsforhold ble innledet i januar. De tok sin tid. Dels manglet budsjettmessig dekning for et lønnslofte. Dels skulle de øvrige hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag trekkes inn for å «godkjenne» at dommerne ble tatt ut av hovedtariffavtalen.

Forhandlingene ble bragt til ende og avtale inngått med protokoll av 4. oktober 1999. Avtalen ble gjort gjeldende fra 1. oktober 1999. Kjernepunktet var at dommerstillingene ble tatt «ut av hovedtariffavtalens virkeområde» med virkning fra samme dato. Begrunnelsen var klar, og forsåvidt enkel: «Dette var nødvendig for å gi dommerne et lønnslofte utover det som er mulig innenfor gjeldende hovedtariffavtale».¹⁵ Men det hadde, og har flere sider. Enkelthetene går jeg inn på i avsnittene som følger.

3.2 Hovedpunkter i avtalen¹⁶

Avtalen av 4. oktober 1999 ble inngått Arbeids- og administrasjonsdepartementet for staten. På arbeidstagersiden opptrådte hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Akademikerne og AF, samt Norsk Lærerlag. Kjernepunktet i avtalen var, som nevnt, at partene «ble enige om å ta dommerstillingene [...] ut av hovedtariffavtalens virkeområde». Dette refererer seg til de alminnelige hovedtariffavtalene som da bestod mellom staten og hver av disse organisasjonene. Dommerne var med dette «heretter ikke (omfattet) av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler».¹⁷ Samtidig er 1999-avtalen selv en tariffavtale. Dette går jeg nærmere inn på senere.¹⁸

De stillingene som ble tatt ut, var dommerstillingene under den da gjeldende lønnsplan 08.000. Den omfattet samtlige dommerstillinger i by- og herredsrettene og spesialdomstolene i første instans – idag tingrettene og Oslo byfogdembete – og i lagmannsrettene.¹⁹ Senere er én ny stillingskategori, jordskiftelagdommere, inkludert i dommerlønnssystemet.²⁰ Dommerfullmektiger, utredere og andre stillinger ved domstolene er ikke omfattet.

Det at dommerstillingene ble tatt ut av virkeområdet for de alminnelige hovedtariffavtalene, var premisset for den videre reguleringen i 1999-avtalen. Den er kortfattet. Både det som sies eksplisitt og det som ikke er sagt, er viktig.

Det sentrale er bestemmelsen om at dommernes lønn skal «fastsettes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet». Realiteten i dette er at dommerlønningene skal fastsettes administrativt, ensidig, av regjeringen ved «det departement som statens lønnsaker hører under», nå KMD (jfr. note 8 foran). Avtalen sier ikke noe om utformningen av lønnsbestemmelser eller lønnssystem. Den sier heller ikke noe konkret om lønnsnivå. Det ble etablert et «kategorilønnssystem» i forbindelse med inngåelsen av avtalen ble inngått, men ikke som en del av den. Lønnssystemet gå jeg litt nærmere inn på i avsnitt 3.4.

¹⁵ Siteret fra Dommerforeningens informasjonsskriv 4. oktober 1999 til medlemmene.

¹⁶ Avtalen er vedlagt som Bilag 1.

¹⁷ Selv om entallsformen «hovedtariffavtalen» ble brukt, var det også da rettslig sett tale om separate hovedtariffavtaler for hver enkelt organisasjon. Jfr. note 10 ovenfor.

¹⁸ I avsnitt 8. Men se også note 23 nedenfor om AFP-ordningen.

¹⁹ Lønnsplanen er vedlagt her som Bilag 2.

²⁰ Se nærmere i avsnitt 4 nedenfor om jordskifterettene.

Avtalen gir forutsetningsvis uttrykk for senere reguleringer av dommerlønningene. Men den sier ikke noe om hyppigheten av reguleringer eller om reguleringstidspunkter. Staten får fritt i begge henseender. I praksis har lønningene vært regulert årlig, med unntak av 2003, efterskuddsvis pr. 1. oktober – som er samme tidspunkt som for regulering av lønn for Høyesteretts dommere og i statens lederlønnssystem (jfr. i avsnitt 2 ovenfor med note 7).²¹

I sammenheng med dette gir avtalen en norm for vurdering av lønnsendringer – departementet «vil vurdere dommernes fremtidige lønnsutvikling mot lønnsutviklingen for høyesterettsdommere og ledere i statens lederlønnssystem». Normen er vag, forsiktig sagt. Den gir departementet en betydelig skjønnsfrihet med hensyn til enkeltreguleringer og relative lønnsnivåer i det hele. Jeg går ikke inn på tolkningen og anvendelsen av denne reguleringsklausulen.²² Dommernes faktiske lønnsutvikling ligger utenfor rammen for min utredning (jfr. i avsnitt 1 foran).

Avtalen fastsetter videre at AAD skal utarbeide «standardavtale om de lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for dommere ved herreds- og byrettene og lagmannsrettene». Her er det tale om et standard avtaleformular for individuelle arbeidsavtaler med den enkelte dommer. Dette henger, blant annet, sammen med bestemmelsen i 1999-avtalen om at «enkelte bestemmelser» i hovedtariffavtalene og statens særavtaler – som dommerne altså ikke er omfattet av – «likevel [vil] få anvendelse for dommere der dette er fastsatt særskilt» av AAD. Jeg går nærmere inn på standardavtaleregimet i avsnitt 3.5 nedenfor.

Avslutningsvis har avtalen to konkrete generelle bestemmelser. Den første gjelder dommernes adgang til «ekstraererv». Avtalen viser til hovedtariffavtalenes pkt. 1.1.4, men også videre til mulige endringer etter utredningen NOU 1999: 19 *Domstolene i samfunnet*. I samsvar med dette er det nå domstollovens kapittel 6A og forskrift 18. oktober 2002 nr. 1133 om dommeres sidegjøremål som har anvendelse.

Den andre gjelder Avtalefestet pensjon (AFP). Avtalen gir dommere som omfattes av den, rett til AFP «på de samme vilkår som er avtalt i hovedtariffavtalen i staten pkt. 4.2».²³ Hovedtariffavtalenes AFP-regler er endret flere ganger etter 1999. Jeg formoder at 1999-avtalens bestemmelse må forstås som «dynamisk». Det vil si at den må anses å vise til de tariffavtalte AFP-reglene slik de til enhver tid gjelder, og i så fall nå også hovedtariffavtalenes pkt. 4.3 etter de siste endringene pr. 1. mai 2019. Men dette er

²¹ Det kan nok ha vært en underliggende forutsetning om slik årlig regulering. Men den er ikke tariffrettslig bindende. Det er for såvidt klart sagt i Dommerforeningens informasjonsskriv 4. oktober 1999 til medlemmene: «Reguleringsklausulen forutsetter årlige vurderinger av lønnen pr. 1. oktober, men staten står fritt i å endre tidspunk[t]et.»

²² Hans Petter Graver har drøftet slike spørsmål i to utredninger for Dommerforeningen, *Utredning vedrørende protokoll datert 4. oktober 1999 mellom staten og hovedsammenslutningene i offentlig sektor om avlønning av dommere* (Oslo 17. september 2009), og *Tilleggsutredning vedrørende [samme]* (Oslo 24. april 2012).

²³ Her er det et poeng at 1999-avtalen er en tariffavtale. Etter lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse § 2 er ett vilkår for rett til AFP at «dette er bestemt i tariffavtale hvor staten er part ...»; jfr. § 3 om beregning av pensjon.

tolknings spørsmål jeg ikke går nærmere inn på; de ligger utenfor rammen for utredningen.

1999-avtalen har ingen bestemmelser om prosedyrer for behandling av noen av de spørsmål som avtalen omfatter. Det er et tema for praksis.

3.3 Uformell behandling av lønsspørsmål

I og med at lønn fastsettes administrativt av departementet, føres det ikke forhandlinger om lønsspørsmål – hverken om lønnskategorier og –profiler eller om lønnsatser. Dommerne og deres organisasjoner har ikke forhandlingsrett om slike spørsmål, heller ikke med sin direkte arbeidsgiverrepresentant, Domstoladministrasjonen. De har heller ikke formell medbestemmelsesrett på andre måter,

I årets løp er det en viss kontakt mellom Dommerforeningen og DAs styreleder og direktør. Hver høst sender Dommerforeningen et formelt brev til Domstoladministrasjonen der foreningen legger frem sine synspunkter på lønsspørsmålene, og eventuelt ber om å få samtale med departementet. Det holdes så et møte mellom DAs styreleder eller direktøren, eller begge, og Dommerforeningens leder og lederen for foreningens lønnsutvalg. Dette er en rent uformell dialog. Det trekkes ingen formelle konklusjoner. Et samarbeid i 2005 om en felles rapport kan sees som et unntak; jfr. i avsnitt 3.3 nedenfor.

Domstoladministrasjonen, ved styrets leder og direktøren, har på et senere tidspunkt møte med departementet. DA vil typisk redegjøre for situasjonen i domstolene og rekrutteringssituasjonen og legge frem sine synspunkter på lønsspørsmålene. De sammenfaller ikke nødvendigvis med Dommerforeningens synspunkter; DA vil ha sine egne prioriteringer. DA kan bli bedt om å oversende forslag uformelt, noen ganger innenfor gitte rammer. Departementet forholder seg til Domstoladministrasjonen som arbeidsgiverrepresentant. Det er ikke snakk om forhandlinger; også her er det en rent uformell dialog. Departementet gir ikke uttrykk for konklusjoner, men treffer sine beslutninger i etterhånd.

Dommerforeningen deltar ikke i Domstoladministrasjonens møter med departementet. Det har vært ett enkelt unntak. I tillegg til det årlige møtet mellom DA og departementet var det et uformelt møte mellom Dommerforeningen, DA og KMD i desember 2018. Møtet kom i stand etter gjentatte henvendelser fra Dommerforeningen til både DA og departementet. Det gjaldt beregningsmåter for lønnsutviklingen og relasjoner til lønnsutviklingen i statens lederlønnssystem. KMD og DnD konstaterte at det var uenighet om beregningsmåter. Det ble ikke trukket andre konklusjoner. Departementet understreket at møtet var et unntakstilfelle, og at man ikke så for seg flere møter med deltagelse av Dommerforeningen.

3.4 Lønssystemet

Det lønssystemet som ble etablert i 1999 med grunnlag i den nye avtalen, var en betydelig forenkling i forhold til det man da hadde med basis i hovedtariffavtalen mellom staten og Akademikerne.²⁴ Det var knyttet til en rekke stillingskoder i lønnsplan 08.000, til ledelsesansvar og til en særavtale om alderstillegg. Ialt var det 29 lønnsgrupper.

I 1999 fastsatte Arbeids- og administrasjonsdepartementet et kategorilønssystem. Det var fem kategorier for dommere i førsteinstansdomstoler, med en basislønn og ledertillegg i fire trinn. Det var likeledes fem kategorier for lagmannsrettene, med trinn for lagdommer, lagmann, lagmann med administrasjonsansvar og to trinn for første-lagmann, med skille etter antall ansatte ved domstolen. En oppstilling av kategoriene er tatt inn i Bilag 4.

I 2005 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter for Dommerforeningen og Domstoladministrasjonen for å behandle problemstillinger og lønsspørsmål. Målsettingen var å vurdere og fremme forslag til endringer i lønssystem for dommere og domstolsledere i begge instanser. Det skulle brukes som innspill til departementet – da Moderniseringsdepartementet (MOD) – før lønnsreguleringen pr. 1. oktober 2005. Arbeidsgruppen foreslo en ytterligere kategori for førsteinstansdommere, med ett nytt skille basert på antall ansatte, endringer i relative differanser mellom ledertillegg, og reduksjon av differanser mellom instansnivåene. Rapporten ble behandlet i DAs styre og oversendt departementet.

Den ble tatt opp i det årlige møtet mellom Domstoladministrasjonen og departementet. DA tok initiativ til en nyansering av kategoriinndelingen for første instans, for å skille mellom avdelingsleder/nestleder og domstolsleder. Etter dette fastsatte MOD et nytt kategorisystem med virkning fra 1. oktober 2005, med ialt ni kategorier for førsteinstansdomstolene og én ny kategori i tillegg for lagmannsrettene. Senere er det kommet til ytterligere én kategori for lagmannsrettene, J0, da stillingskategorien som jordskifteoverrettsleder pr. 1. januar 2016 ble overført til lagmannsrettene som jordskifte-lagdommere.²⁵

Med virkning fra 1. januar 2019 kom det til et nytt element i lønssystemet for tingrettene. Da ble det innført et fast årlig tillegg for domstolsledere som leder flere tingretter (domstoler med felles ledelse) eller leder sammenslåtte domstoler med flere bemannede rettssteder. Dette er ledelsesfunksjoner som er vurdert som ekstra krevende.²⁶

Lønssystemet har dessuten to spesielle elementer. Dels er det satser for godtgjørelser for beredskap, for tilkalling og for flere fengslinger på lørdager og helligdager. Disse satsene reguleres separat av KMD, men også årlig, efterskuddsvis, pr.

²⁴ Akademikerne fikk hovedtariffavtale (ble «part i hovedtariffavtalen») pr. 1. mai 1999 og representerte da også de medlemsorganisasjonene hvis medlemskap i AF opphørte pr. 31. desember 1998. Jfr. foran m. note 14.

²⁵ Se nærmere om dette i avsnitt 4 nedenfor.

²⁶ Det er ulike opplysninger om i hvilken utstrekning Dommerforeningen var involvert i prosessen forut for departementets fastsettelse av tillegget. Dette tar jeg ikke standpunkt til, det er ikke nødvendig her.

1. oktober. Dels er det satser for godtgjørelse til tilkalt dommere, ekstraordinære lagdommere og dommere som er konstituert etter domstoloven § 55 e. Disse satsene reguleres årlig pr. 1. januar av Domstoladministrasjonen, etter styrevedtak fra 2003 og 2007 med samme prosentvise økning som for økningen av lagdommerlønn. Departementet har ikke tatt opp spørsmål om hvorvidt regulering også av disse tilleggene skulle foretas av departementet, ikke av DA.

En oppstilling av lønnskategorier og tilleggstyper pr. 1. oktober 2019 er tatt inn i Bilag 4.

3.5 Standardavtalene

I henhold til 1999-avtalen skulle Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeide et standard avtaleformular for individuelle arbeidsavtaler med den enkelte dommer (jfr. i avsnitt 3.2 foran). Som jeg har pekt på helt innledningsvis (avsnitt 1), stiller arbeidsmiljøloven krav om at det skal foreligge «skriftlig arbeidsavtale». Det gjelder også for embetsmenn. Dette er reflektert i standardavtaleformularene, både det og opprinnelige og senere versjoner; de viser uttrykkelig til arbeidsmiljølovens § 14-6.²⁷

Utformningen av standardavtalen var et tema i forhandlingene i forhandlingene frem til 1999-avtalen ble inngått. Flere ulike utkast ble diskutert og endret underveis, blant annet etter innvendinger fra Dommerforeningen som Akademikerne så tok opp under forhandlingene. Men standardavtalen som sådan er ikke avtalt. Det følger direkte av 1999-avtalen at avtaleformularet – fra først av – er fastsatt ensidig av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Inngåelsen av individuell arbeidsavtale med den enkelte dommer, med anvendelse av standardavtaleformularet, ble lagt til Justisdepartementet, som da var statens direkte arbeidsgiverrepresentant for domstolene.²⁸ Denne funksjonen er det nå Domstoladministrasjonen som har.

Avtaleformularet har vært endret flere ganger etter 1999. Disse endringene har vært foretatt av Domstoladministrasjonen, ikke av departementet. Dette har vært kjent, men så langt jeg har kunnet bringe på det rene har det ikke vært problematisert. For det meste er det tale om mindre endringer og tilpasninger til ny lovgivning, men det er også enkelte materielle endringer. Bestemmelsen om hva arbeidstageren må finne seg i uten erstatning ved omorganisering m.v. av domstoler, har fått en tilføyelse om endring til «nytt

²⁷ Opprinnelig arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 §§ 55 B flg. Formuleringen er egenartet: «Begge parter er innforstått med at denne avtalen tilfredsstiller de krav som er stilt i [loven]», i senere versjoner med tilføyelsen «med de unntak som følger av Grunnloven § 22». For ordens skyld: Loven krever ikke at «skriftlig arbeidsavtale» skal foreligge samtidig med at embetsmannen får bestallingsbrev. Lovens krav er «snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte», som skal forstås som tiltredelsestidspunktet; jfr. nå arbeidsmiljølovens § 14-5 annet ledd.

²⁸ Forholdet til Høyesterett tar jeg ikke stilling til. Høyesteretts dommere omfattes ikke av 1999-avtalen eller statens hovedtariffavtaler med tilhørende særavtaler; jfr. i avsnitt 1 foran.

kontorsted».²⁹ Når det gjelder hovedtariffavtalens bestemmelser, er det mest påfallende at den opprinnelige standardavtalen omfattet hovedtariffavtalens § 7 nr. 1 om ordinær ukentlig arbeidstid (som da var angitt til 40 timer) og plassering av arbeidstiden i døgnet. Denne bestemmelsen har blitt tatt ut senere. Henvisningene til de meget viktige reglene i hovedtariffavtalens fellesbestemmelser om lønn og permisjon under sykdom med mer og om ytelser ved dødsfall og yrkesskade har hele tiden vært de samme.³⁰

Et annet forhold er at når standardavtaleformularet er blitt endret, har de tidligere inngåtte arbeidsavtaler ikke blitt endret tilsvarende. Det innebærer at dommere idag kan ha noe ulike individuelt avtalte arbeidsvilkår, såvel i samme som i forskjellige domstoler.³¹ Jeg går ikke videre inn på dette. Men det bidrar til å illustrere at alternativer til 1999-avtalen vil ha flere elementer enn bare lønnsfastsettelse.

4 Jordskifterettene

Dommere i jordskifterettene omfattes ikke av avtalen fra 1999 mellom AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. Ved en reform i 2004 ble jordskifterettene integrert i det øvrige domstolssystemet. Som ledd i dette ble administrasjonen av jordskifterettene overført fra Landbruks- og matdepartementet til Domstoladministrasjonen. Overføringen ble gjennomført pr. 1. januar 2006. Med virkning fra 1. april 2004 ble domstoloven § 55 endret slik at også dommere i jordskifterettene og jordskifteoverrettene skal utnevnes som embetsmenn etter Grunnlovens § 21. I statsråd 2. april 2004 ble tidligere beskikkede dommere utnevnt som embetsmenn.

Jordskiftedommerne var på det tidspunkt omfattet av hovedtariffavtalene i staten (lønnspan 08.160). Reformen innebar ingen endring i dette. Domstoladministrasjonens styre vedtok i møter 24. april og 13. september 2006 å anbefale å ta jordskiftedommerne ut av hovedtariffavtalene, og å heve lønningen betydelig. Vedtakene ble oversendt Justisdepartementet og (da) Fornying- og administrasjonsdepartementet, og anbefalingen har vært tatt opp med «lønnsdepartementet» (nå KMD) flere ganger senere. Det har ikke ledet til endringer. Endringen som omtales i avsnittet rett nedenfor, har en annen bakgrunn.

En ny ankeordning for jordskifterettene trådte i kraft 1. januar 2016. Jordskifteoverrettene ble da slått sammen med lagmannsrettene. Stillingene som jordskifteoverretsleder ble overført til lagmannsrettene som jordskiftelagdommere. Med protokoll 16. desember 2015 avtalte Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hoved-

²⁹ Standardavtaleformularets pkt. 2 siste ledd. Tidspunktet er usikkert. Tilføyelsen er med i det avtaleformularet «Embedsmenn fast Arbeidsavtale alminnelig dommer bokmål juni 2011» som jeg har fått tilsendt, men kan ha kommet til senere.

³⁰ Det er §§ 11, 18, 19, 20, 21, 22, 23 og 24. Det har vært innholdsmessige endringer i disse bestemmelsene i hovedtariffavtalene. Jeg vil anta at også standardavtalene her må tolkes dynamisk, jfr. i avsnitt 3.2 foran, men går likeledes ikke videre inn på dette.

³¹ Dette er tatt opp av Dommerforeningen i brev 17. mars 2020 til Domstoladministrasjonen om dommernes konstitusjonelle og arbeidsrettslige stilling i forbindelse med sammenslåing og restrukturering av domstolene.

sammenslutningene, (da, som nå) Akademikerne, LO Stat, Unio og YS Stat, å overføre stillingen til dommerlønnssystemet også med virkning fra 1. januar 2016. Som nevnt foran ble stillingen innplassert som ny kategori J0 i kategorimatriksen for lagmannsretter.³² Stillingene som jordskiftedommer og jordskifterettsleder omfattes derimot fortsatt av hovedtariffavtalene.³³ Den alt overveiende del av dommerne er organisert i Tekna,³⁴ som er tilsluttet Akademikerne. De omfattes dermed av hovedtariffavtalen mellom staten og Akademikerne. Etter denne hovedtariffavtalen skjer all lønnsdannelse nå lokalt gjennom forhandlinger i «forhandlingsstedet». Domstoladministrasjonen er forhandlingssted for alle grupper ansatte som er organisert i Akademikerne. Den økonomiske rammen for forhandlinger bestemmes gjennom sentralt fastsatte prosentvise avsetninger av lønnsmassen for tariffbundne medlemmer av Akademikerne i forhandlingsstedet. De lokale forhandlingene føres under ett for samtlige stillingsgrupper og ansatte. Dommerne i jordskifterettene inngår da i en felles gruppering med dommerfullmektiger og utredere ved ting- og lagmannsretter, dommerfullmektiger og teknisk personale ved jordskifterettene, administrativt personale ved alle domstolene, og ansatte i Domstoladministrasjonens egen administrasjon. Lønnsregulering for jordskiftedommere kommer dermed i konkurranse med de øvrige gruppene. Fordelingen av lønnsmassen mellom stillingsgruppene er i seg selv et forhandlingstema, den skjer ikke nødvendigvis pro rata. Internt i gruppen dommere i jordskifterettene følges en praksis om lik lønnsutvikling for alle dommere i hver av kategoriene jordskiftedommer og jordskifterettsleder.

Dette i det hele innebærer at det ikke er noen sammenheng mellom lønnsutviklingen for dommere i jordskifterettene og den for dommere i ting- og lagmannsretter. Lønnsnivået for jordskiftedommere er fortsatt betydelig lavere enn for dommere i tingretter og lagmannsretter. En oppstilling av stillingskoder med illustrasjon av forskjeller er tatt inn i Bilag 4.

³² Se foran v. note 25. Stillingen har samme lønnsnivå som L0 lagdommer. Innplasseringen var ikke en del av avtalen av 16. desember 2015 og er fastsatt av KMD, slik det gjelder for «dommerlønnssystemet» etter avtalen av 4. oktober 1999.

³³ Det samme gjelder jordskiftedommerfullmektiger (stillingskode 1551). Stillingskode 0458 Jordskifteoverdommer ble tatt ut av lønnsplanen pr. 1. mai 2018, da lønnstrinns plasseringer (minstelønner) i stillingskodene ble tatt ut av hovedtariffavtalen for Akademikerne (jfr. PM-2018-10).

³⁴ Det jeg har fått opplyst, er at det er samtlige med to unntak – én i Naturviterne, som også er i Akademikerne, og én uorganisert. Medlemmer av forbund tilsluttet LO Stat, Unio og YS Stat samt uorganiserte arbeidstagere følger de likelydende hovedtariffavtalene mellom staten og hver av disse hovedsammenslutningene, jfr. Innst. S 147 (2015–2016) s. 6, pkt. III og IV, og Stortingets budsjettvedtak 2016 nr. 949, og PM-2016-9. Etter disse avtalene fastsettes lønn med generelle tillegg i regulativet og en mer begrenset avsetning til lokale forhandlinger.

III ALTERNATIVE LØSNINGER

5 Innledning

Krav til domstolenes og dommernes uavhengighet er grunnleggende. Det kommer nå til uttrykk i Grunnlovens § 95 annet ledd, og det er videre forankret på internasjonalt nivå i menneskerettskonvensjoner, rekommandasjoner og praksis.³⁵ Dommernes lønns- og arbeidsvilkår er et vesentlig element i et uavhengighetsperspektiv. Det har flere sider; lønnsfastsettelsesmåten er én av dem. Dette er viktig for vurderingen både av gjeldende ordninger og av alternative løsninger.

Dommerlønninger er også en del av finansieringen av domstolene. I hjemlig perspektiv har det en side til Stortingets bevilgningsmyndighet etter Grunnlovens § 75 d. Tjenestetvistlovens § 31 er et uttrykk for dette.

I det følgende ser jeg først noe nærmere på disse spørsmålene. Det tjener som bakgrunn og rammer for å drøfte alternative ordninger for lønnsfastsettelse. En vurdering av de gjeldende ordningene for tingretts- og lagmannsrettsdommere og jordskifte- dommere inngår som en del, og et utgangspunkt, i avsnitt 6 om uavhengighet. Avsnitt 7 om bevilgningsmyndigheten er mer kortfattet; siktemålet er bare å peke på de problemstillingene som ligger til grunn for bestemmelsene i tjenestetvistlovens § 31. Videre er et premiss for å drøfte alternativer at avtalen fra 1999 bringes til opphør. Rettslige spørsmål knyttet til dette tar jeg opp i avsnitt 8. Mulige alternative ordninger er så tema i avsnitt 9, 10 og 11.

6 Perspektiver på uavhengighet, nasjonalt og internasjonalt

Hensynet til uavhengighet har stadig vært trukket frem og er den mest vesentlige del av begrunnelsen for at lønn for Høyesteretts dommere fastsettes av Stortinget.³⁶ Hensynet til uavhengighet stiller seg ikke prinsipielt annerledes for dommere i de andre domstolene. Men den ordningen som gjelder for tingretts- og lagmannsrettsdommere med 1999-avtalen, står i skarp kontrast til dette.

Avtalen innebærer at dommernes lønn fastsettes ensidig av den utøvende makt, i praksis av et embetsverk underlagt regjeringens styring og kontroll. Det er i seg selv problematisk fra et uavhengighetsperspektiv. Det problematiske aksentueres ytterligere av at avtalen ikke har konkrete bestemmelser om lønnsystem eller reguleringstidspunkter og bare en meget vag norm om vurdering av lønnsnivåer. I det hele gir avtalen departementet en betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse og regulering av dommernes lønninger – såvel som andre vilkår.³⁷

³⁵ Jeg kan nøye meg med å vise til den omfattende gjennomgåelsen i Norsk institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*. Temarapport 2018 (Oslo 2019), og spesielt til kapittel 13, «Arbeidsvilkår, lønn og pensjon».

³⁶ Eksempelvis gir Innst. S. nr. 194 (1990–91) med tilbakeblikk tydelige uttrykk for dette.

³⁷ Jfr. foran i avsnitt 3.2.

Fra et uavhengighetsperspektiv er avtalen et paradoks. Den kan vanskelig forklares på annen måte enn med ønsket om en kraftig økning av dommerlønningene. En én gangs lønnsøkning ble byttet mot en ordning uten sikre garantier og uten noen forhandlings- eller medvirkningsrett for dommerne. I realiteten ble hensynet til domstolenes uavhengighet lagt til side.

I 2009 fremmet fire stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet forslag med sikte på å få lønnsfastsettelsen for dommere i tingretter og lagmannsretter endret slik at «den blir lik ordningen for dommere i Høyesterett», begrunnet i hensynet til uavhengighet. Forslaget ble ikke bifalt. Saken har noen særegne innslag. Forslagsstillerne tok feil av hvilken ordning som da – og siden 1991 – gjaldt for Høyesteretts dommere, og av at de øvrige dommere kunne «forhandle med departementet på vanlig måte». Flertallet i stortingskomitéen fremholdt at det er «et grunnleggende prinsipp [...] at det er partene i arbeidslivet som inngår avtale om lønn», og viste til 1999-avtalen, men uten å gå konkret inn på den og at lønnsfastsettelsen skjedde rent administrativt, eller på prinsippene om domstolenes uavhengighet.³⁸

For dommere i jordskifterettene er situasjonen en annen. Deres lønn blir fastsatt gjennom tariffavtaleforhandlinger. Dilemmaet er at lønnsfastsettelsen ikke er spesifikk for dommerne, men skjer innenfor en felles ramme og i konkurranse med andre grupper både i og utenfor domstolene.³⁹

På internasjonalt nivå er det et gjennomgående syn i anbefalingene om domstolenes uavhengighet at dommernes lønns- og arbeidsvilkår i vid forstand bør være sikret ved lov, og ihvertfall slik at de prinsipielle regler for dommernes lønnsordninger bør være fastlagt i lov.⁴⁰ Menneskerettighetskonvensjonene og praksis knyttet til dem gir ikke konkrete og bestemte svar på slike spørsmål. Det er ikke uten videre utelukket at fastsettelsen av lønns- og arbeidsvilkår kan skje gjennom kollektive forhandlinger og tariffavtaler – som i Norge, om vi ser bort fra 1999-avtalen, eller i Danmark. På den ene side er en rett til kollektive forhandlinger idag anerkjent som en grunnleggende del av organisasjonsfriheten, også etter EMK artikkel 11.⁴¹ På den annen side kan det gjøres unntak blant annet for dommere, men forutsatt at det gjelder andre betryggende ordninger som sikrer domstolenes og dommernes uavhengighet.⁴² Hvem som har myndighet til å fastsette ordninger, hvordan det skjer, og hvilken grad av sikkerhet en ordning gir, vil uansett være sentrale vurderingsmomenter.

³⁸ Se Representantforslag nr. 103 (2008–2009), Innst. S. nr. 293 (2008–2009), og St.tid. 2009 s. 3707 og 3813.

³⁹ Jfr. foran i avsnitt 4.

⁴⁰ Jfr. Norsk institusjon for menneskerettigheter, *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet* (note 35 ovenfor), kapittel 13.

⁴¹ Den grunnleggende avgjørelsen om dette er Den europeiske menneskerettighetsdomstols dom 12. november 2008 (storkammer), *Demir and Baykara v. Turkey* (appl. no. 34503/97).

⁴² Her sikter jeg, meget forenklet, spesielt til EMK artikkel 11 nr. 2 og Den reviderte europeiske sosialpakt artikkel G. Dommere er ikke omfattet av ILOs konvensjon nr. 154, *Collective Bargaining Convention*, 1981; se ILO, *Collective bargaining in the public service*, General Survey, Report III (Part 1B) (Genève 2013), s. 15 og 82–83, og ILO Digest [*Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*]. Sixth edition (Genève 2018), s. 235 pkt. 1254.

Det kan trygt sies at den ordningen for fastsettelse av lønn m.v. som gjelder for tingretts- og lagmannsrettsdommere med 1999-avtalen, ikke er godt forenlig med de alminnelige prinsipper om domstolenes uavhengighet som råder grunnen på internasjonalt nivå. Ordningen for jordskiftedommere er, med det dilemmaet jeg har pekt på ovenfor, i det minste problematisk.

7 Forholdet til Stortingets bevilgningsmyndighet

Med tjenestetvistloven av 1958 ble det trukket et skille for Kongens (regjeringen og dens embetsverk) til å binde staten ved tariffavtaler.

Som hovedregel ville Stortingets samtykke være nødvendig. Fastsettelsen av de alminnelige – generelle – lønns- og arbeidsvilkår for embets- og tjenestemenn ble ansett som en «sak av så stor samfunnsmessig viktighet at Stortinget i størst mulig utstrekning bør være bestemmende» – selv om, slik det også forsiktig ble sagt, at Stortinget «ofte vil finne det vanskelig å nekte sitt samtykke, selv om det misbilliger forhandlingsresultatet» når det er kommet til enighet mellom statens forhandlere og tjenestemannsorganisasjonene.⁴³ I lovforarbeidene ble det dels forutsatt at Stortingets samtykke var konstitusjonelt nødvendig etter Grunnlovens § 75 d.⁴⁴ Men det ble trukket en grense mot avtaler om spørsmål «av begrenset betydning fra et budsjettmessig synspunkt» – om justeringer, normeringer og «begrensede tillegg av lønnsmessig art».⁴⁵ Denne grensedragningen lå samtidig til grunn for bestemmelsen om adgang til «delegasjon» av bevilgningsmyndighet til voldgiftsorganer – Rikslønnsnemnda og Statens lønnsutvalg (lovens § 31 annet ledd), uten at det ble tatt noe bestemt standpunkt til hvor langt det vil være adgang til delegasjon av bevilgningsmyndighet.

Ved endringen av tjenestetvistloven i 1969,⁴⁶ da skillet mellom hovedtariffavtaler og særavtaler ble innført og særskilt nemnd ble innført som nytt voldgiftsorgan i tillegg til Statens lønnsutvalg, ble det bygget på helt de samme synspunkter.

Det ble lagt til grunn at inngåelse av særavtaler og de spørsmål som da «kan bringes inn for særskilt nemnd vil – i likhet med de saker som hører under Statens lønnsutvalg – være av begrenset betydning, sett fra et budsjettmessig synspunkt». Grunnlovens § 75_d var da ikke til hinder for at Kongen uten Stortingets samtykke kan inngå særavtaler og at avgjørelsesmyndighet i tvister om slike kan legges til særskilt nemnd. De alminnelige synspunktene man bygget på, likesom i 1958, ble sammenfattet slik: «Stortingets bevilgningsmyndighet er ikke i praksis forstått slik at Stortinget i detalj må bestemme hvor mange penger som skal brukes eller hva de skal brukes til. Det beror dels på tradisjon, dels på det aktuelle behov hva Stortinget skal treffe bestemmelse om selv og hva det skal overlate til administrasjonen. Noen bestemt grense for hvor langt Stortinget kan gå i retning av å overdra sin myndighet lar seg ikke utlede hverken av Grunnlovens ord eller av konstitusjonell praksis. Det må her som ved delegasjon av lovgivningsmyndighet og beskatningsmyndighet avgjøres ved en skjønnsmessig vurdering. ...». Se Innstilling om revisjon av lov

⁴³ Ot.prop. nr. 20 (1958), s. 30.

⁴⁴ Se spesielt Innst. O. V. (1958), s. 6, i en viss kontrast til Ot.prop. nr. 20 (1958), s. 30, annen spalte.

⁴⁵ Se likeledes Ot.prop. nr. 20 (1958), s. 30, og Innst. O. V. (1958), s. 6; jfr. lovens § 31 første ledd og § 29.

⁴⁶ Lov 19. juni 1969 nr. 74 om endringer i lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 og i lov om arbeidervern av 7. desember 1956.

om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 (avgitt 1967; Oslo 1968), med tilslutning i Ot.prop. nr. 34 (1968–69), s. 33, og Innst. O. XXI (1968–69), s. 11.

8 Avtalen av 1999 – rettslig karakter og opphørsspørsmål

Diskusjonen om alternative måter for lønnsfastsettelse har som premiss at det er tale om mulige løsninger i stedet for den ordningen som gjelder etter avtalen av 4. oktober 1999. Det reiser spørsmål om hvorvidt og hvordan denne avtalen kan avvikles.

Foran har jeg pekt på at 1999-avtalen er en tariffavtale.⁴⁷ Den gir bestemmelser om reguleringskompetanse – styringsrett, om man vil – om forholdet mellom staten og organisasjonene og om konkrete vilkår for individuelle arbeidsforhold; alt er lønns- og arbeidsvilkår i tjenestetvistlovens § 11s forstand. Med det er den noe annet og mer enn bare en avtale om hovedtariffavtalens anvendelsesområde eller anvendelse av dens pkt. 1.1.3 om stillinger som er tatt ut av hovedtariffavtalen.

I tjenestetvistloven skilles det mellom hovedtariffavtaler og særavtaler, jfr. § 11. Skillet er prinsipielt sett dikotomisk. En avtale er enten det ene eller det andre,⁴⁸ og en særavtale i lovens forstand forutsetter at det foreligger en hovedtariffavtale.⁴⁹ Avtalen fra 1999 er således en hovedtariffavtale i tjenestetvistlovens forstand.⁵⁰

I 1999-avtalen heter det at «dommerstillingene [kan] føres tilbake til hovedtariffavtalen» «[d]ersom partene blir enige om det». Dette er selvsagt. Partene i en tariffavtale kan bli enige om å oppheve avtalen, om å inngå en ny tariffavtale, eller om å endre en (hoved)tariffavtale for å gi den anvendelse for arbeidstagerkategorier som ikke er omfattet fra tidligere. Det er like selvsagt at tariffavtalen kan sies opp fra én parts side. En tariffavtale kan ikke gjøres uoppsigelig. Når 1999-avtalen hverken har bestemmelser om gyldighetstid eller om oppsigelsesfrist, kan den sies opp med tre måneders frist i samsvar med tjenestetvistlovens § 12 annet ledd første punktum. Dette er konvensjonell tariffrett.⁵¹

Spørsmålet er så hvem som har partskompetanse på arbeidstagersiden. I protokollen av 4. desember 1999 brukes termen «partene» i flertall og felles om såvel departementet som de fem arbeidstagerorganisasjonene. Det kan ikke forstå slik at det er tale om én avtale med fem parter på arbeidstagersiden, én for alle og alle for én. Det utelukker seg selv nå; to av organisasjonene – Akademikernes Fellesorganisasjon og Norsk Lærerlag –

⁴⁷ I avsnitt 3.2, v. note 18.

⁴⁸ I praksis er det likevel slik at det opereres med «blandede» avtaler; se som illustrasjon departementets «definisjoner» i Statens personalhåndbok (2020) pkt. 6.1.2 og 9.1 og fortegnelsen i pkt. 9. En annen sak er at termen «særavtale» brukes i hovedtariffavtaler og særavtaler om underordnede avtaler, jfr. Personalhåndbokens pkt. 6.1.2 annet avsnitt. Begge deler gir opphav til adskillige problemer, men ingen av dem har betydning for diskusjonen her.

⁴⁹ Det illustreres forsåvidt av dommen i ARD 1981 s. 1 *Dommerfullmektiggruppen*.

⁵⁰ Den skulle da vært forelagt Stortinget etter tjenestetvistlovens § 31 første punktum. Men etter mer enn 20 år er det ikke fruktbart å bruke tid og plass på gyldighetsspørsmål her.

⁵¹ Løsningen er lagt til grunn allerede i ARD 1922 s. 198 *Rjukanmalerne* etter de tilsvarende reglene i den dagjeldende arbeidstvistloven (1915) § 3 nr. 1 og 2.

eksisterer ikke lenger.⁵² Uansett må man gripe tilbake til det som ellers er forholdet for tariffavtaler i staten. Det er sedvanlig at noen eller alle hovedsammenslutninger opptrer samtidig og signerer samme avtale (eventuelt kalt protokoll) i hovedtariffavtale-sammenheng likesom når det gjelder særavtaler. Det er også sedvanlig å omtale dette som én avtale når den er likelydende for alle. Men det er utvilsomt at det er tale om separate avtaleforhold; det viser seg blant annet i interessetvistsammenheng og i rettstvister.⁵³ 1999-avtalen kan ikke forstås på noen annen måte. Den er rettslig sett nå tre avtaler, én mellom staten og Akademikerne, én mellom staten og LO Stat og én mellom staten og YS Stat. Hver enkelt kan sies opp og være gjenstand for tvist mellom de respektive parter, uten at den ene eller begge de andre avtalene blir sagt opp.

Hvis en avtale sies opp og partene – vedkommende hovedsammenslutning og staten – ikke kommer til enighet om en løsning gjennom forhandlinger og eventuell megling, går interessetvisten direkte til tvungen voldgift etter tjenestetvistlovens § 26 a. Rikslønnsnemnda kan, tenkelig, avgjøre tvisten på ulike måter. Den kan forlenge tariffavtalen eller revidere den, med en fastsatt gyldighetstid, eller oppheve avtalen. Hvis det da ikke er etablert en alternativ ordning, vil det siste innebære at man står overfor en «tariffløs» situasjon. Selv om dommerne fortsatt vil ha sine individuelle arbeidsavtaler i behold, vil det ikke være noen heldig løsning. Hvis siktemålet er å få en alternativ ordning på plass, vil det åpenbart anbefale seg å gi tariffavtalen, revidert eller ei, forlenget gyldighet inntil det er i orden.

Protokollen av 16. desember 2015 om overføring av jordskiftelagdommere til dommerlønnsystemet (se i avsnitt 4 foran) må forstås på tilsvarende måte. Den kan sees som (fire) tilleggsavtaler til 1999-avtalen eller som selvstendige avtaler. Formelt blir behandlingsmåten forskjellig, i realiteten vil resultatet bli det samme – praktisk sett, om ikke annet.

9 Alternative ordninger – innledende bemerkninger

De dommerstillingene som omfattes av 1999-avtalen, kan «føres tilbake til hovedtariffavtalen» (jfr. i avsnitt 3.2 ovenfor), som nå er den mellom staten og Akademikerne.⁵⁴ Det vil reise ulike spørsmål om hvordan stillingene skal passes inn i avtalen og dens system for lokal lønnsdannelse. Men det går jeg ikke nærmere inn på. Jeg legger til grunn at dette ikke er et aktuelt alternativ.

Mulige alternativer kan da tenkes i to retninger. Enten i form av uavhengig lønnsfastsettelse ved Stortinget (avsnitt 10), eller gjennom særskilt tariffavtaleregulering (avsnitt 11). Jeg tar som utgangspunkt at løsninger ikke bare skal omfatte dommere i tingretter og lagmannsretter, men også skal kunne omfatte jordskiftedommere, selv om gruppene har ulik organisasjonstilknytning og ulik regulering idag. Hvorvidt de skal

⁵² AF ble lagt ned i 2001. Norsk Lærerlag ble slått sammen med Lærerforbundet 2. oktober 2001 til Utdanningsforbundet (som nå er tilsluttet Unio). Partsstillingen i tariffavtaler følger ikke uten videre med ved slike sammenslutninger.

⁵³ Jfr. foran i avsnitt 3.1 og 3.2 med note 10 og 17.

⁵⁴ Jeg kan ikke utelukke at det er dommere som omfattes av en av de tre andre hovedtariffavtalene, men det er i tilfelle marginalt. Jeg lar det ligge, også for diskusjonene i det følgende.

bringes inn under en og samme ordning, er vurderingsspørsmål jeg ikke tar noe bestemt standpunkt til.

Det er i alle tilfeller grunn til å ha in mente at «lønnsfastsettelse» handler om mer enn lønn. Andre og viktige individuelle lønns- og arbeidsvilkår bygger også på avtale; dette har jeg pekt på tidligere.⁵⁵

10 Lønnsfastsettelse ved Stortinget

10.1 Drøftelser direkte med Presidentskapet

Ett alternativ kan være at lønn m.v. fastsettes av Stortinget etter innstilling fra Presidentskapet på lignende måte som ordningen idag er for Høyesteretts dommere (jfr. foran i avsnitt 2).

Det vil imidlertid bli en mer kompleks prosess. Lønnsystemet for tingretts- og lagmannsrettsdommere har ikke bare to, men nå ialt 16 lønnskategorier og flere tilleggs-elementer.⁵⁶ Det er med andre ord et stort antall lønnsatser og lønnsrelasjoner å ta stilling til. Det kan bli et tema fra tid til annen å endre kategorimatrissene, også ved eventuelle endringer i domstolsstrukturen.⁵⁷ Dessuten må man ta stilling til andre lønns- og arbeidsvilkår, eller hvordan man skal hankses med dem. Det er vel tenkelig at noe av dette kan løses ved mer eller mindre faste henvisninger til regulering i statens hovedtariffavtaler, slik det gjøres i standardavtalene for dommere og i statens lederlønnssystem. Mer begrensede spørsmål, som fastsettelse og regulering av tilleggs-elementer, kan eventuelt delegeres – til Domstoladministrasjonen, ligger vel da nærmest for tanken. Men de mer omfattende spørsmålene om lønn gjenstår.

På Stortingets side vil det være et spørsmål om Presidentskapet kan eller skal hankses med det hele direkte, eller om Stortingets administrasjon skal være saksbehandlere i første omgang og gi sin innstilling til Presidentskapet. Det vil aktualisere spørsmål om dommerne i tillegg skal komme direkte til orde med Presidentskapet før dette utformer sin innstilling til Stortinget.

På dommernes side må man ta stilling til hvem som skal opptre som deres representanter. Dommerforeningen ligger nok umiddelbart nærmest for tanken. Men dette er i utgangspunktet et internt organisasjonsspørsmål. De overordnede organisasjonsledd, Norges Juristforbund og Akademikerne, kan ha fag- og lønnspolitiske interesser som gjør at de ønsker å være direkte representert i drøftelsene. De må i ethvert fall involveres før en løsning blir endelig bestemt.⁵⁸

⁵⁵ Jfr. innledningsvis, i avsnitt 1, og videre i avsnitt 3.2 og 3.5; 1999-avtalens bestemmelser om «standardavtale» har nettopp referanse til dette.

⁵⁶ Se foran i avsnitt 3.4 og Bilag 4.

⁵⁷ Det er mulig å se for seg at lønnskategoriene lovfestes, uansett om ordningen som sådan etableres ved plenarvedtak eller lov. Jeg tror ikke noe er vunnet ved det. Spørsmål om endringer kan like fullt bli aktualisert. Veien om lov vil da komplisere og medføre utsettelse i en prosess med Presidentskapet.

⁵⁸ I tillegg kan det spørres om jordskiftelagdommerne skal anses representert av Dommerforeningen eller Juristforbundet, eller om Tekna skal trekkes inn.

Proessen blir mer omfattende hvis jordskiftedommerne også trekkes inn. Et spørsmål for seg kan være om de skal delta sammen med eller samtidig med de øvrige dommerne. I utgangspunktet, per idag, er situasjonen for de to gruppene vesens-forskjellig. Problemstillingene vil da, ihvertfall i første omgang, være ulike; ikke minst er lønnsforskjellene betydelige slik det nå er.⁵⁹ Jeg ser ikke bort fra at det kan være interessemotsetninger mellom gruppene som kan komplisere ytterligere. For jordskiftedommerne vil det også være spørsmål om hvem som skal opptre – i deres tilfelle Tekna eller Akademikerne. Selv om det vil komplisere, er det ikke lett å se hvorfor en gruppe embetsdommere eventuelt skal stilles prinsipielt annerledes enn en annen.

Et ganske annet spørsmål er om arbeidsgiversiden – Domstoladministrasjonen ligger da nærmest⁶⁰ – skal ha en plass i prosessen overfor Presidentskapet. Det bør i så fall ikke være i møter sammen med dommernes representanter. Det vil ikke være heldig hvis prosessen får karakter av lønnsforhandlinger foran en tredjepart, som Presidentskapet da vil være. Svaret er ikke opplagt. Utgangspunktet er et annet enn for Høyesteretts del, der andre sider av arbeidsgiverfunksjonen ikke er trukket inn i drøftelsene med Presidentskapet.

En ordning etter de linjene jeg har skissert her, kan etableres ved plenarvedtak i Stortinget – slik det er gjort for Høyesteretts del – eller ved lov. Det er prinsipielt sett et konstitusjonelt spørsmål, og i det konkrete et praktisk spørsmål. Jeg tar ikke stilling til hvilken løsning som bør velges.

10.2 Lønnskommisjon for Stortinget

En annen mulighet er en lønnskommisjon tilsvarende den Stortinget har opprettet for å behandle fastsettelse av den årlige godtgjørelsen til stortingsrepresentantene og regjeringens medlemmer.⁶¹ Kommisjonen har tre medlemmer som oppnevnes av Presidentskapet. Medlemmene er uavhengige av Stortinget. Kommisjonen gir sin innstilling – som ikke er bindende – til Presidentskapet, som så legger frem sin innstilling til Stortinget.

En lønnskommisjon for dommere må på samme måte ha uavhengige medlemmer – tre eller flere er et konkret vurderingsspørsmål. Den kan ikke godt ha representanter for dommerne og/eller for Domstoladministrasjonen eller et departement. Det vil gi mindre legitimitet, overfor Stortinget og samfunnet forøvrig, ikke minst med tanke på lønnsoppgjør ved tariffrevisjoner.

⁵⁹ Det er illustrert i nominelle beløp og prosent i Bilag 4.

⁶⁰ Alternativene vil være Justisdepartementet som fagdepartement eller KMD som det sentrale «lønnsdepartementet».

⁶¹ Kommisjonen ble vedtatt opprettet ved Stortingets vedtak 21. juni 1996 etter innstilling fra Presidentskapet; se Innst. S. nr. 282 (1995–96) og St.tid. 1996 s. 4619–4621 og 4711–4712. Utfyllende regler er fastsatt av Presidentskapet 21. juni 1996 med endring (tilføyelse) 24. november 2005. De er gjengitt i Innst. 420 S (2018–2019). Jeg går ikke nærmere inn på detaljer. Det som har betydning her, går frem av hovedteksten ovenfor.

Problemstillingene ved behandlingen for en lønnskommisjon vil ellers være de samme som jeg har skissert i avsnittet ovenfor, og jeg gjentar ikke dette.

10.3 Uavhengig lønnskommisjon

Et tredje alternativ kan være en uavhengig lønnskommisjon som oppnevnes av Stortinget, eventuelt ved Presidentskapet, men som fastsetter lønns- og arbeidsvilkår med bindende virkning. Sammensetningen bør være som i avsnitt 10.2 ovenfor; problemstillingene forøvrig er generelt sett likeledes de samme. Det som er spesielt, er forholdet til bevilgningsmyndigheten. Hvis beslutningsmyndigheten legges til et uavhengig organ, innebærer det delegasjon av bevilgningsmyndighet. Spørsmålet er da i første rekke om en slik delegasjon vil være forenlig med Grunnlovens § 75 d,⁶² dernest om Stortinget i så fall vil gå til et slikt skritt. Svarene er ikke åpenbare. De ligger utenfor rammen av det jeg kan ta stilling til.

11 Tariffavtaleregulering

Tariffavtaleregulering av dommerens lønns- og arbeidsvilkår er også et mulig alternativ. Da er det snakk om en annen ordning enn den som gjelder etter 1999-avtalen. Forutsetningsvis skal en ny form tariffavtaleregulering for dommerne – ihvertfall for dommere i tingretter og lagmannsretter – være adskilt fra de generelle hovedtariffavtalene mellom staten og hovedsammenslutningene (jfr. i avsnitt 9 ovenfor).

En slik løsning krever noe ny lovgivning. Den kan innpasses i tjenestetvistlovens system uten større problemer. Jeg tar dette som utgangspunkt og ser først på endringer som vil være aktuelle forsåvidt gjelder dommere i tingretter og lagmannsretter.

Lovens § 6 kan tjene som startpunkt. Skal tariffavtaler for dommere skilles fra tariffavtaleregulering for øvrig, vil det være naturlig å gi uttrykk for dette ved en bestemmelse om at når det kreves opptatt forhandlinger for embetsdommere, skal slike krav fremmes særskilt. Det kan – og bør nok – også sies uttrykkelig at tariffavtale for dommere skal inngås særskilt for denne arbeidstagergruppen. Rent lovteknisk er en mulig løsning å gi § 6 nr. 1 en tilføyelse etter første punktum i første ledd; annet punktum og resten av nr. 1 kan skilles ut som et nytt nummer 2.

Det må videre tas stilling til hvem – hvilken «myndighet» – krav om forhandlinger skal fremsettes overfor. I tjenestetvistlovens logikk er utgangspunktet «det departement eller den myndighet som vedkommende tjenestemenn administrativt hører under» (§ 6 nr. 1 første punktum). Det første vil være Justisdepartementet som fagdepartement, det andre kan være Domstoladministrasjonen. Men dette henger også sammen med hvem som fremmer krav for «vedkommende tjenestemenn». Gjøres det av en hovedsammenslutning, kan (men ikke må) krav fremsettes overfor «det departement som statens lønnsaker hører under» (§ 6 nr. 2 annet ledd). Eventuelt kan «lønnsdepartementet» overta som forhandlingspart selv om krav er fremmet overfor fagdepartementet eller

⁶² Skjønnsstemaet er skissert for en del i petitavsnittet i avsnitt 7 foran. Det har selvsagt også en kvantitativ komponent – hvilke økonomiske størrelser vil være involvert ved en mulig delegasjon. Jeg har ikke grunnlag for å gå inn på slike beregninger.

annen myndighet⁶³ – eller det kan reguleres særskilt og uttømmende hvem som skal opptre på statens side.

Hvem som skal ha kompetanse til å være forhandlingspart og (betinget) inngå tariffavtale på statens side, er et politisk spørsmål. Det tar jeg, rimeligvis, ikke standpunkt til. Jeg nøyer meg med å peke på problemstillingene.

Det samme gjelder når det er spørsmål om hvem som skal kunne opptre som part på arbeidstagersiden. Etter tjenestetvistlovens regler er forhandlingsrett, på alle nivåer, betinget av at visse «representativitetsvilkår» er oppfylt. Dommerforeningen vil være forhandlingsberettiget som «tjenestemannsorganisasjon» etter lovens § 3 annet ledd. Norges Juristforbund – og Tekna – er yrkesorganisasjoner i lovens forstand, etter § 3 tredje ledd. Et annet spørsmål er om de oppfyller vilkåret for forhandlingsrett om å ha «minst halvparten av tjenestemennene i landet innenfor vedkommende yrke». Jeg har ikke tilstrekkelige opplysninger til å gi svar på dette. Som hovedsammenslutning har Akademikerne uansett forhandlingsrett for dommerne, også jordskiftedommerne.

Hvis jordskiftedommere skal føres inn under samme ordning som tingretts- og lagmannsrettsdommere, vil det også være et spørsmål om forhandlinger for de to gruppene skal føres under ett eller koordineres på noen annen måte. Felles forhandlinger kan føres hvis Akademikerne er part på arbeidstagersiden. Hvis forhandlingsretten, eller funksjonen, for tingretts- og lagmannsrettsdommere legges til Dommerforeningen, blir utgangspunktet annerledes. Akademikerne kan forhandle for jordskiftedommere, samtidig eller separat. Eventuelt kan Tekna gis forhandlingsrett for dem.⁶⁴ Hvordan dette skal ordnes, har en side til organisasjonsinterne forhold, og organisasjonene må også her involveres før en løsning blir endelig bestemt. Men heller ikke her er det lett å se hvorfor en gruppe embetsdommere eventuelt skal stilles prinsipielt annerledes enn en annen.⁶⁵

Jeg må understreke at når jeg bruker organisasjoners navn her, er det for å tegne et mest mulig tydelig bilde på en enkel måte. Tjenestetvistloven opererer med nøytralt betegnede organisasjonskategorier. Det bør endringer i lovens bestemmelser også gjøre. Organisasjonsforhold kan endre seg. Det er også slik at hovedsammenslutningers forhandlingsrett ikke er betinget av representasjon (tilsluttede tjenestemannsorganisasjoner eller «yrkesorganisasjoner» med selvstendig forhandlingsrett etter § 3 annet og tredje ledd) i «vedkommende virksomhet eller tjenestegren», som det heter i lovens terminologi. Det er fullt mulig å tenke seg at forhandlingsretten for hovedsammenslutninger begrenses til én hovedsammenslutning, den «mest representative» ut fra

⁶³ Fullmaktsbestemmelsen i § 6 nr. 1 første ledd annet punktum gjelder spesielt for yrkesorganisasjoner. I praksis har det forekommet at forhandlinger har vært overtatt av «lønnsdepartementet» der krav i utgangspunktet hørte under vedkommende fagdepartement. Vil det sees som et problem for såvidt gjelder dommere, kan det enkelt løses ved en ny fullmaktsbestemmelse.

⁶⁴ Hvis Tekna ikke oppfyller vilkåret for å ha forhandlingsrett som yrkesorganisasjon – jfr. i teksten ovenfor – må dette reguleres spesielt. Jeg legger til grunn at det ikke vil være aktuelt å legge forhandlingsrett direkte til Teknas etatsforening for jordskifteretter.

⁶⁵ Jfr. mine betraktninger i avsnitt 10.1 ovenfor om lønnsdrøftelser med Stortingets presidentskap.

nærmere angitt representativitetskriterier. Det mest nærliggende vil i så fall være andelen dommere som er tilsluttet gjennom medlemsforening(er). En slik tilnærming vil være i tråd med den i § 3 annet og tredje ledd.

Teknisk sett er det ikke nødvendig å ta stilling til og særskilt regulere flere spørsmål enn disse. En separat tariffavtale for dommere – eller to, om man vil holde gruppene adskilt – vil være en hovedtariffavtale i tjenestetvistlovens forstand. Det kan forhandles om særavtaler med mer, inkludert om en mulig særskilt hovedavtale, på samme måte som ellers. Reglene om meglings og konfliktløsning, i interessetvister og rettstvister, vil også ha anvendelse uten at det er påkrevet med særskilt regulering.

Reguleringstidspunktet etter 1999-avtalen har i praksis vært 1. oktober det enkelte år (jfr. i avsnitt 3.4 foran). Det kan være ønskelig å ha samme dato som ikrafttredelsestidspunkt (startpunkt for gyldighetstid) for særskilte hovedtariffavtaler for dommere. Det vil korrespondere med det reguleringstidspunktet som praktiseres for Høyesteretts dommere (jfr. i avsnitt 2 foran). Et senere tidspunkt enn det som ellers gjelder for statens hovedtariffavtaler, 1. mai, kan gi bedre grunnlag for å trekke veksler på og vurdere relasjoner til de sentrale, generelle oppgjørene. Og det kan, om man vil, bidra til å fremheve at tariffavtalene for dommere er en særskilt avtaleregulering.

Det som står igjen, er bestemmelsen i lovens § 31 om Stortingets samtykke til inngåelse av hovedtariffavtale. Jeg antar at det ikke vil være aktuelt å endre på dette.

12 Sluttbemerkninger

Det er ulike alternativer til de gjeldende ordningene for lønnsfastsettelse for embetsdommere, i ting- og lagmannsretter såvel som i jordskifteretter. Hver for seg byr de på flere og ulike problemstillinger. Drøftelsene i denne utredningen har som siktemål å gi grunnlag for overordnede valg. Detaljer må utpensles og drøftes nærmere i det eller de alternativ(ene) som velges for å bli forfulgt videre.

Det er vesentlig å ikke tape av syne at «lønnsfastsettelse» handler om mer enn bare lønn. Jeg har pekt på at det er et spekter av lønns- og arbeidsvilkår som er regulert gjennom avtaler, kollektivt i tariffavtaler eller i individuelle arbeidsavtaler. Det kan være behov for å gjennomgå de vilkårene som gjelder idag, ikke minst for tingretts- og lagmannsrettsdommere, både for å vurdere hva som bør gjelde fremover og hvordan man skal løse reguleringen av vilkår i eller i sammenheng med lønnsfastsettelse i snever forstand.

En siste bemerkning kan være at lønn, lønnsutvikling og andre vilkår ikke avgjøres av modeller, men i modeller. Tariffrevisjoner og lønnsoppgjør er en arena med mange aktører. Sammenligninger mellom grupper er en iboende del i det store bildet. Det er eksemplifisert eksplisitt i lønnsfastsettelsene for Høyesteretts dommere og i 1999-avtalen, på sitt vis. Sammenligningsgrunnlagene kan være mer eller mindre presise, fra generelt beregnede økonomiske rammer til relasjoner mellom bestemte grupper eller nivåer.⁶⁶ Hva som er rimelige eller riktige relasjoner, er et evig tema. Det er også det komparative premisset.

⁶⁶ Den mest spesifikke var den prosentrelasjonen mellom lønn for regjeringens medlemmer og Høyesteretts dommere som Stortinget vedtok i 1982. Den ble avvirket i 1991, og det er heller ikke lenger en fiksert relasjon mellom stortingsrepresentanters og regjeringsmedlemmers lønn. Se til dette Innst. S. nr. 194 (1990–91) og referansene i note 61 ovenfor.

PROTOKOLL

År 1999, den 4. oktober ble det holdt møte mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag om å unnta dommerstillingene under lønnsplan 08.000 fra hovedtariffavtalen i staten.

Til stede:

For Arbeids- og administrasjonsdepartementet:	Per Engebretsen
For LO Stat	Terje Moe Gustavsen
For Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Stat:	Arvid Skåren
For Akademikerne:	Rolf Jacobsen
For Akademikernes Fellesorganisasjon:	Ragne Eikrem
For Norsk Lærerlag:	Ole Petter Blindheim

Statens personaldirektør Per Engebretsen ledet møtet.

Partene drøftet nærmere lønns- og arbeidsvilkår for dommerne i herreds- og byrettene og lagmannsrettene i forhold til eksisterende lønns- og forhandlingssystem, og ble enige om å ta dommerstillingene under lønnsplan 08.000 ut av hovedtariffavtalens virkeområde med virkning fra 01.10.1999. Dommere omfattes heretter ikke av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler. Enkelte bestemmelser i disse tariffavtalene vil likevel få anvendelse for dommere der dette er fastsatt særskilt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Dommernes lønn fastsettes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere dommernes fremtidige lønnsutvikling mot lønnsutviklingen for høyesterettsdommerne og ledere i statens lederlønnssystem.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeider standardavtale om de lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for dommere ved herreds- og byrettene og lagmannsrettene. Justis- og politidepartementet inngår individuell arbeidsavtale med den enkelte dommer.

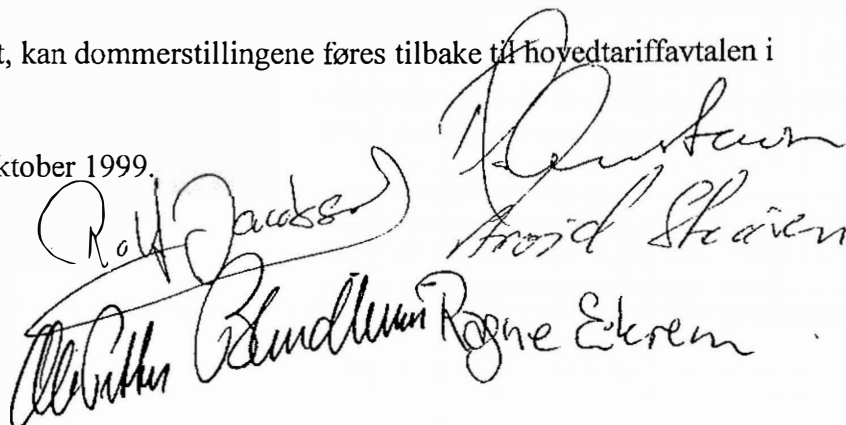
Partene er enige om at spørsmålet om dommernes adgang til å inneha bistillinger, bierverv, styreerverv eller andre lønnede oppdrag skal følge hovedtariffavtalens pkt. 1.1.4 og skal endres i samsvar med eventuelle endringer som kommer som en følge av utredningen om Domstolene i samfunnet (NOU 1999:19).

Partene er enige om at dommerne skal gis fortsatt rett til avtalefestet pensjon på de samme vilkår som er avtalt i hovedtariffavtalen i staten pkt 4.2.

Dersom partene blir enige om det, kan dommerstillingene føres tilbake til hovedtariffavtalen i staten.

Avtalen gjøres gjeldende fra 1. oktober 1999.

Møtet hevet.



Bilag 2

Lønnsplan 08.000 for førsteinstansdomstoler og lagmannsretter m.v.
pr. 1.mai 1999

Lpl. st.kode	Stillingsbetegnelse	Lønns- ramme	Ltr. alt.	Godskrivings- regel
	DOMSTOLENE			
08.000	DOMMERSTILLINGER			
0239	Assisterende byfogd		61-71	
0240	Byfogd		61-71	
0241	Byskriver		61-71	
0242	Skifterettsdommer		61-71	
0243	Herredsskriver		61-71	
0244	Herredsrettsdommer		61-71	
0245	Sorenskriver		61-71	
0246	Byrettsdommer		61-71	
1155	Skifterettsjustitiarius		61-71	
1156	Herredsrettsjustitiarius		61-71	
1157	Lagdommer		65-74	
1158	Lagmann		65-74	
1159	Førstelagmann		65-74	
1160	Sorenskriver ved kollegial domstol		61-71	
1161	Førstebyskriver		61-71	
1162	Førstebyfogd		61-71	
1163	Byrettsjustitiarius		61-71	

PROTOKOLL

År 2015, den 16. desember ble det i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ført forhandlinger på grunnlag av hovedtariffavtalen pkt. 1.1.3 om å ta stillingen som Jordskifteoverrettsleder ut av hovedtariffavtalen.

Til stede:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

Gisle Norheim
Grete A. Jarnæs
Jørn-Flemming Nordvik

For LO Stat:

Tone Rønoldtangen

For Akademikerne:

Anders Kvam

Unio:

Petter Aaslestad

YS Stat:

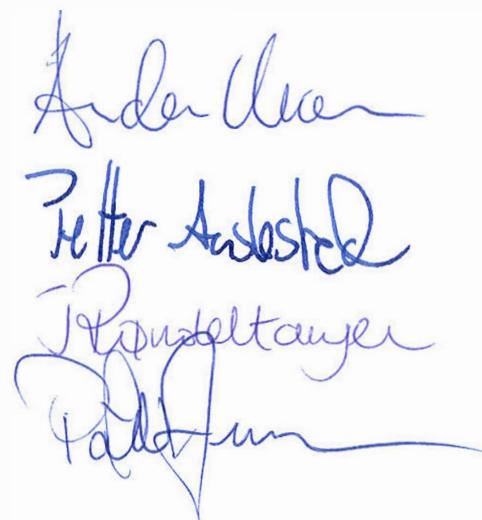
Pål N. Arnesen

Møtet ble ledet av statens personaldirektør Gisle Norheim.

Med virkning fra 1. januar 2016 trer ny jordskiftelov i kraft. Som følge av dette overføres stillingene som jordskifteoverrettsledere til lagmannsrettene og endrer tittel til jordskiftelagdommere.

Fra samme tidspunkt er partene enige om å ta stillingskode 1505 Jordskifteoverrettsleder ut av hovedtariffavtalen, og overføre stillingen til dommerlønnssystemet med tittelen jordskiftelagdommer.

Den nye stillingen plasseres som ny kategori under dommere i lagmannsrettene.



Lønnskategorier fastsatt etter avtalen av 4. oktober 1999, m.m.

Pr. 1. oktober 1999

By- og herredsrett **Lønn kr. pr. år**

- H0 Basislønn
- H1 Basis + ledertillegg 1-15 tilsatte og avdelingsleder byrett
- H2 Basis + ledertillegg 16-50 tilsatte
- H3 Basis + ledertillegg 51-100 tilsatte
- H4 Basis + ledertillegg over 100 tilsatte

For H1 og H2 ble antall ansatte endret til 1-9 og 10-50 med virkning fra 1. oktober 2002.

Lagmannsrettene

- L0 Basislønn
- L1 Lagmann
- L2 Lagmann med administrasjonsansvar
- L3 Førstelagmann 1-50 tilsatte
- L4 Førstelagmann over 50 tilsatte

Kronedifferanser nominelt og i prosent av basislønn

H0 – H4	110 000 kr	22,5 %
L0 – L4	110 000 kr	17,6 %
H0 – L0	25 000 kr	5,1 %
H4 – L4	25 000 kr	1,7 %

Pr. 1. oktober 2019

Tingretten:

Lønn kr pr 01.10.19

- T0 - Tingrettsdommer
- T1 - Domstolleder (1 - 9,9 årsverk)
- T1 A - Avd.leder/nestleder (1 - 9,9 årsverk)
- T2 - Domstolleder (10 - 24,9 årsverk)
- T2 A - Avd.leder/nestleder (10 - 24,9 årsverk)
- T3 - Domstolleder (25 - 49,9 årsverk)
- T3 A - Avd.leder/nestleder (25 - 49,9 årsverk)
- T4 - Domstolleder (50 -99,9 årsverk)
- T5 - Domstolleder (> 100 årsverk eller mer)

Domstolledere som:

Fast årlig tillegg

- leder flere tingretter (felles ledelse)
- leder sammenslåtte domstoler med flere bemannede rettssteder

[6,8 % av T0, 4,9 % av T5]

Lagmannsretten:

Lønn kr pr 01.10.19

- L0 - Lagdommer
- J0- Jordskiftelagdommer
- L1 - Lagmann
- L2 - Lagmann /avd.leder / ”ene-lagmann”
- L3 - Førstelagmann
- L4 - Førstelagmann (50 - 99,9 årsverk)
- L5 - Førstelagmann (> 100 årsverk eller mer)

Særskilte godtgjørelser (faste satser)

For fengslinger på lørdager og helligdager:

- Beredskapsgodtgjørelse
- Godtgjørelse for tilkalling
- Godtgjørelse for flere fengslinger

Godtgjørelser for	Halv dag (mindre enn 3 timer)	Hel dag (3 timer eller mer)
Tilkalte dommere (domstoloven §§ 10 og 19), og Ekstraordinære lagdommere (domstoloven § 55 f)		

Dommere konstituert etter domstoloven § 55 e		
oooooooooooo		

Kronedifferanser i ordinær lønn, nominelt og i prosent av basislønn

T0 – T5	440 000 kr	37,1 %
L0 – L5	443 000 kr	35,6 %
T0 – L0	60 000 kr	5,1 %
T5 – L5	63 000	3,9 %

Jordskiftedommere

Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2018 – 30. april 2020 for Akademikerne

Lønnsnivåer etter lokale forhandlinger (HTA pkt. 2.5.1) pr. 1. mai 2019

Lønnsplan 08.160

0455 Jordskiftedommer

1467 Jordskifterettsleder

Forhandlingsbasert skille mellom

(1) Jordskifterettsleder (1 – 9,9 årsverk)

(2) Jordskifterettsleder (10 årsverk eller mer)

Kronedifferanser til tingrettsdommerkategorier, nominelt og i prosent av tarifflønn, pr. 1. oktober 2019

Kode 0455 – T0	312 400 kr	35,8 %
Kode 1467 (1) – T1	363 000 kr	38,6 %
Kode 1467 (2) – T2	401 000 kr	40,8 %