

# Modell for fastsetting av lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene

---

Rapport fra arbeidsgruppen som ble nedsatt for å vurdere ny lønnsmodell for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

16. desember 2024

## Til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Landbruksdepartementet

Arbeidsgruppen ble nedsatt i desember 2023 for å utrede og komme med forslag til ny lønnsmodell for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og dommere i jordskifteretten. Utvalget ble bedt om å ta utgangspunkt i det arbeidet som er lagt ned i forbindelse med NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*. Dagens modell, alternativ 0, skal også vurderes opp mot alternative modeller. Arbeidsgruppen skal i sitt forslag også komme med et forslag på hvilken måte dommerne kan være tilknyttet statens særavtaler, herunder hovedavtalen.

Arbeidsgruppen legger med dette frem sin rapport. Utvalgets vurderinger og anbefalinger er enstemmige.

Oslo, 16. desember 2024

Oddbjørn Tønder (arbeidsgruppeleder) fra mai 2024.

Kristin Alseth Hansen (arbeidsgruppeleder) frem til mai 2024

Eva Raaberg

Odin Tveiten

Stig Harlem Harris

Ingrid Aasen

Anne Ragnhild Meringen

Kari Tønnessen Nordli

Marit Bjørånesset Frogner (frem til juni 2024)

Henrik Westborg Smiseth (fra juni 2024)

Torbjørn Hjartåker

Vibecke Solhaug

## Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag .....	7
1.1	Innledning .....	7
1.2	Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger .....	8
1.2.1	Modell for lønnsfastsetting .....	8
1.2.2	Godtgjørelser.....	9
1.2.3	Tilknytning til statens særavtaler.....	9
2	Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeide .....	9
2.1	Arbeidsgruppens mandat .....	9
2.2	Arbeidsgruppens sammensetning.....	10
2.3	Arbeidsgruppens forståelse av mandatet .....	11
2.4	Arbeidsgruppens arbeid .....	13
2.4.1	Møter og arbeidsform .....	13
2.4.2	Kunnskapsinnhenting.....	13
2.4.3	Sentrale kilder som arbeidsgruppen har benyttet.....	13
2.5	Rapportens oppbygging.....	14
3	Dommeres og domstolenes uavhengighet.....	15
3.1	Innledning .....	15
3.2	Utnevningsprosessen.....	16
3.3	Særlig om jordskifterettens uavhengighet .....	17
3.4	Grunnlovsendringene og konsekvenser for vurdering av modell for lønnsfastsettelsen .....	18
4	Dommerlønnssystemet – frem til i dag.....	18
4.1	Innledning .....	18
4.2	Nærmere om protokollen fra 1999.....	18
4.3	Dommere i Høyesterett .....	20

4.4	Dommere i tingrettene og lagmannsrettene .....	21
4.4.1	Lønnstabell og lønnsnivå for dommere i tingrettene og lagmannsrettene .....	23
4.5	Dommere i jordskifterettene .....	25
4.5.1	Lønnsnivå for jordskiftedommere.....	25
4.6	Dommerfullmektiger .....	26
4.6.1	Dommerfullmektiger i tingrettene .....	26
4.6.2	Dommerfullmektiger i jordskifterettene.....	27
4.7	Lønnsutvikling for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene .....	27
4.7.1	Innledning.....	27
4.7.2	Endring fra 1998.....	27
4.7.3	De siste ti årene .....	29
4.7.4	Tingretts- og lagmannsrettsdommere sammenlignet med jordskiftedommere og statsansatte .....	30
5	Arbeidsdagen til dommere.....	31
5.1	Dommere i alminnelige domstoler – tingrett og lagmannsrett.....	31
5.1.1	Innledning.....	31
5.1.2	Saksforberedelse og arbeid med saker som avgjøres uten hoved- eller ankeforhandling.....	32
5.1.3	Hoved- og ankeforhandling, domsskriving og etterarbeid .....	35
5.1.4	Arbeidsbyrde og belastning .....	36
5.2	Dommere i jordskifterettene .....	37
6	Domstolkommisjonens anbefalinger .....	39
7	Internasjonale prinsipper .....	40
8	Den norske modellen.....	44
9	Lønnsfastsettelse i andre land .....	45

9.1	Lønnsfastsettelse i nordiske land.....	45
9.1.1	Island.....	45
9.1.2	Danmark.....	46
9.1.3	Finland.....	46
9.1.4	Sverige.....	47
9.2	Kort om lønnsfastsettelse i andre europeiske land.....	47
9.3	Lønnsfastsettelse for jordskiftedommere i andre land.....	47
10	Alternative modeller for lønnsfastsettelse .....	48
10.1	Innledning.....	48
10.2	Lønnsfastsettelse ved Stortinget .....	48
10.2.1	Utgangspunkt.....	48
10.2.2	Nærmere om mulige rammer for Stortingets fastsettelse av dommerlønn.....	49
10.2.3	Enkelte andre problemstillinger .....	51
10.3	Lønnsfastsettelse gjennom tariffavtale.....	52
10.3.1	Utgangspunkt.....	52
10.3.2	Kort om mulige tariffavtaler.....	52
10.3.3	Hvilke rettigheter skal reguleres? .....	53
10.3.4	Parter .....	54
10.3.5	Særskilte spørsmål.....	54
10.4	Godtgjørelser og fremtidig regulering av disse .....	56
11	Vurdering av modellene og anbefaling.....	57
11.1	Innledning og kriterier .....	57
11.2	Vurdering av alternativ: Dagens modell.....	57
11.3	Vurdering av alternativ: Lønnsfastsettelse av Stortinget, etter innstilling fra et uavhengig utvalg .....	59
11.4	Vurdering av alternativ: Tariffavtale .....	60

11.5	Anbefaling.....	61
12	Medbestemmelse og forholdet til statens særavtaler.....	63
12.1	Dommernes medbestemmelse i tingrettene og lagmannsrettene - dagens status .....	63
12.2	Praksis siden protokollen fra 1999.....	63
12.2.1	Sentralt /virksomhetsnivå .....	63
12.2.2	Lokalt/enhetsnivå.....	64
12.2.3	Utfordringer ved dagens system .....	64
12.3	Hovedavtalen i staten – dommere i tingrettene og lagmannsrettene .....	65
12.3.1	Innledning.....	65
12.3.2	Problemstilling .....	65
12.3.3	Vurdering .....	65
12.3.4	Behov for tilpasninger .....	66
12.4	Medbestemmelse og hovedavtalen i jordskifterettene.....	68
12.5	Anbefaling - hovedavtalen .....	68
12.6	Tilknytning til statens øvrige særavtaler .....	68
12.6.1	Innledning og dagens status.....	68
12.6.2	Alternative tilknytningsformer .....	68
12.6.3	Oversikt over statens sentrale særavtaler .....	69
12.6.4	Vurdering.....	70
12.6.5	Anbefaling.....	71
13	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	71

# 1 Sammendrag

## 1.1 Innledning

Arbeidsgruppen ble nedsatt i desember 2023. Arbeidsgruppen fikk i mandat å utrede ny modell for lønnsfastsetting for dommere, og vurdere fordeler og ulemper ved ulike modeller for lønnsfastsetting for dommere.

Lønnsfastsetting for dommere skjer i dag på ulike måter. Lønnen til tingretts- og lagmannsrettsdommerne blir fastsett administrativt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, tidligere Kommunal- og distriktsdepartementet. Dommerne i jordskifteretten er omfattet av hovedtariffavtalene i staten, og får lønnen sin fastsatt i samsvar med disse avtalene. Når det gjelder dommerne i Høyesterett fastsettes lønnen av Stortinget.

Ordningen for dommere i tingrettene og lagmannsrettene bygger på en protokoll fra 4. oktober 1999 mellom det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet og de daværende hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag. Dette betyr at ordningen i utgangspunktet bare gjelder så lenge alle de sentrale partene fremdeles er enige. Ordningen som gjelder for Høyesterett, ble etablert i 1962.

Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt — Domstolene i endring*. Domstolkommisjonen vurderte dagens ordning for dommerne i lagmannsretten og tingretten som uheldig. Dette ble grunnlagt ut fra hensynet til domstolenes uavhengighet, blant annet fordi staten er part i alle straffesaker og i en betydelig andel av de sivile sakene domstolene behandler.

Domstolkommisjonen mente at jordskiftedommerne bør inn i samme ordning som dommerne i tingrettene og lagmannsrettene. Et mindretall i kommisjonen mente i tillegg at lønnsnivået for jordskiftedommerne, som i dag er vesentlig lavere enn for dommere i de alminnelige domstolene, bør heves til samme nivå som dommerne i de alminnelige domstolene.

Domstolkommisjonen anbefalte at regjeringen ser på nye ordninger for lønnsfastsetting for dommere i tingretten, lagmannsretten og jordskifteretten. De anbefalte at Dommerforeningen og Tekna blir involvert i dette arbeidet.

Domstolkommisjonen pekte på to ulike løsninger for nytt lønssystem:

1. Stortinget oppretter en særskilt lønnskommisjon som enten selv fastsetter dommernes lønn eller avgir en innstilling hvoretter Stortinget fastsetter dommernes lønn.

2. Dommernes lønn fastsettes gjennom forhandlinger og en egen tariffavtale.

Domstolkommisjonen så det ikke som aktuelt at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene blir tatt tilbake på hovedtariffavtalene i staten. Høringsinstansene støtter anbefalingen fra kommisjonen om å fastsette en ny framgangsmåte for lønnsfastsetting. Enkelte høringsinstanser har også pekt på at lønnsituasjonen er en av årsakene til rekrutteringsutfordringene for jordskiftedommerne.

## **1.2 Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger**

### **1.2.1 Modell for lønnsfastsetting**

Arbeidsgruppen har gjennomgått dagens modell for lønnsfastsettelse og sett nærmere på hvordan man kan utforme de to alternative modellene som Domstolkommisjonen har anbefalt at bør vurderes.

Arbeidsgruppen er samlet om å anbefale at lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene i fremtiden fastsettes av Stortinget, etter innstilling fra et uavhengig utvalg, og at dette forankres i lov. Arbeidsgruppen fremmer forslag til momenter til innholdet i lovbestemmelsen, rammer for retningslinjer for et dommerlønsutvalg og rammer for sammensetning av et slikt utvalg

Arbeidsgruppen har i anbefalingen av denne modellen særlig lagt vekt på hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet. Ved å lovfeste en slik ordning mener arbeidsgruppen at hensynet til domstolenes uavhengighet og Norges menneskerettslige forpliktelser blir ivare tatt og at man følger opp internasjonale krav og anbefalinger.

Arbeidsgruppen vil ikke anbefale å videreføre dagens modell for lønnsfastsettelse, der Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ensidig fastsetter lønn. Staten er part i en vesentlig del av sakene som behandles av norske domstoler og arbeidsgruppen mener det er viktig at lønnsfastsettelsen gjøres av et annet organ enn et departement, som representant for den utøvende makt og staten. Arbeidsgruppen kan ikke se at det er tegn på at staten i praksis har misbrukt sin lønnsfastsettende makt, men det er viktig og prinsipielt riktig å hindre at det kan skje, eller at noen kan mistenke at det skjer.

En modell med lønnsfastsettelse ved tariffavtale innebærer at lønnsfastsettelsen skjer på samme måte som for andre grupper i staten og offentlig sektor. Dommernes organisasjoner vil da være involvert i forhandlinger og kan direkte påvirke forhandlingsresultatet. I en slik modell vil staten «sitte på den andre siden av bordet» og være forhandlingsmotpart. Arbeidsgruppen ser at det kan oppfattes prinsipielt uheldig. Modellen vurderes derfor ikke å ivareta hensynet til dommernes og domstolenes



uavhengighet like godt som modellen med lønnsfastsettelse ved Stortinget. Arbeidsgruppen anbefaler ikke denne modellen.

### **1.2.2 Godtgjørelser**

Arbeidsgruppen anbefaler videre at øvrige godtgjørelser fastsettes innenfor samme modell som fastsettelsen av den årlige lønnen. Dette bør også forankres i den samme lovbestemmelsen som regulerer fremtidig lønnsfastsettelse. Arbeidsgruppen anbefaler videre at nivået på godtgjørelsene i utgangspunktet bør utgjøre faste satser som reguleres i takt med den årlige lønnen.

### **1.2.3 Tilknytning til statens særavtaler**

Det følger av protokollen fra 1999 at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ikke er omfattet av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler, herunder hovedavtalen i staten. Arbeidsgruppen er bedt om å «komme med et forslag på hvilken måte dommerne kan være tilknyttet statens særavtaler, herunder hovedavtalen.»

Etter arbeidsgruppens vurdering kan dommerne i tingrettene og lagmannsrettene omfattes av hovedavtalen. Generelle, prinsipielle eller praktiske hensyn stenger ikke for en slik løsning. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at de sentrale partene i staten opptar forhandlinger om å innlemme dommerne i hovedavtalen og gjøre nødvendige tilpasninger for dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

Når det gjelder øvrige særavtaler anbefaler arbeidsgruppen at det gjøres en vurdering av de enkelte særavtalene og tilknytning til disse. Det er naturlig at de sentrale partene gjør dette etter at valg av modell for lønnsfastsettelse er avklart. Arbeidsgruppen mener utgangspunktet for vurderingen bør være at særavtalene gjøres gjeldende for dommerne og at nødvendige unntak begrunnes særskilt.

## **2 Arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeide**

I kapittel 2 gjengir vi arbeidsgruppens mandat og viser en oversikt over arbeidsgruppens sammensetning og arbeidsform. Videre forklares arbeidsgruppens forståelse av mandatet. Til slutt vises en oversikt over rapportens struktur og innholdet i de følgende kapitlene.

### **2.1 Arbeidsgruppens mandat**

Arbeidsgruppen skal utrede og komme med forslag til ny lønnsmodell for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, og for dommere i jordskifterettene.

Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i det arbeidet som er lagt ned ifm. NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*.

Dagens modell, alternativ 0, skal også vurderes opp mot alternative modeller.

Arbeidsgruppen skal i sitt forslag også komme med et forslag til på hvilken måte dommerne kan være tilknyttet statens særavtaler, herunder hovedavtalen.

Vurdering av lønnsnivå er ikke en del av arbeidsgruppens mandat.

### **Overordnet formål:**

- Arbeidsgruppen skal komme med forslag til en modell som ivaretar domstolenes uavhengighet og Stortingets bevilgningsmyndighet.
- Lønnsfastsettelsen må sikres gjennom felles, objektive vilkår, nettopp for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelse av deres dømmende funksjoner.
- Modellen må ivareta hensynet til forsvarlig rekruttering og sikre legitimitet i befolkningen.

### **Mål/Resultatmål/Leveranse:**

- Vurdere styrker og svakheter ved den enkelte modell for lønnsfastsettelse som foreslås i nevnte utredninger.
- Foreslå ny modell for avlønning av dommere i tillegg til dagens ordning (alternativ 0).
- Utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av en eventuell ny modell.
- Leveransen skal lede ut i en rapport.
- Arbeidet skal ferdigstilles innen utgangen av november 2024.

## **2.2 Arbeidsgruppens sammensetning**

- Oddbjørn Tønder (arbeidsgruppeleder), avdelingsdirektør, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, fra 10. mai 2024
- Kristin Alseth Hansen (arbeidsgruppeleder), seniorrådgiver, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, frem til 10. mai 2024
- Eva Raaberg, fagdirektør, Justis- og beredskapsdepartementet
- Odin Tveiten, rådgiver, Justis- og beredskapsdepartementet
- Stig Harlem Harris, rådgiver, Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
- Ingrid Aasen, fagdirektør, Landbruks- og matdepartementet
- Anne Ragnhild Meringen, seniorrådgiver, Domstoladministrasjonen

- Kari Tønnessen Nordli, leder Akademikerne stat
- Marit Bjørånesset Frogner, nestleder Den norske Dommerforening (frem til juni 2024)
- Henrik Westborg Smiseth, nestleder Den norske Dommerforening (fra juni 2024)
- Torbjørn Hjartåker, leder for Tekna-gruppen i jordskifterettene
- Vibecke Solhaug, sekretær LO Stat

### **2.3 Arbeidsgruppens forståelse av mandatet**

Mandatet gir arbeidsgruppen i oppdrag å foreslå modell for lønnsfastsettelse for dommere.

Under punktet om overordnet formål gir mandatet kriterier som alternative modeller for lønnsfastsettelse skal vurderes opp mot. Arbeidsgruppen er enige i disse, men mener de bør suppleres med noen flere kriterier. Disse er 1) i hvilken grad de aktuelle modellene ivaretar internasjonale prinsipper og anbefalinger, 2) om modellen sikrer at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden gis mulighet til å påvirke utfallet av lønnsfastsettelsen og blir hørt i prosessen og 3) at lønnsnivået skal reguleres årlig. Arbeidsgruppen legger også disse kriteriene til grunn i vurderingen av modellene i kapittel 11.

Arbeidsgruppen forstår mandatet slik at det omfatter de dommerne som er omfattet av protokollen fra 1999 og i tillegg jordskiftedommerne. Det er disse gruppene som er omhandlet i Domstolkommisjonen (NOU 2020: 11) i punkt 17, og som også er drøftet i vedlegget til kommisjonens rapport, som ble utarbeidet av professor emeritus Stein Evju. Denne avgrensningen innebærer at gjennomgangen av alternative modeller og arbeidsgruppens anbefaling om fremtidig modell for lønnsfastsettelse ikke omfatter dommerne i Høyesterett og heller ikke dommerfullmektigene.

#### **Kommentar om lønnsordningen for dommerne i Høyesterett**

Stortinget har siden 1962 fastsatt lønnen til dommerne i Høyesterett. Se nærmere om dette i punkt 4.2. Arbeidsgruppen har merket seg at Domstolkommisjonen anbefaler å gjennomgå:

«[L]ønnsordningen for Høyesterett. Lønnsfastsettelsen bør skje på en måte som i størst mulig utstrekning er egnet til å styrke uavhengigheten til Høyesterett, og med stor grad av åpenhet og forutberegnelighet. Det krever blant annet at systemet lovfestes. Modellen med en særskilt «lønnskommisjon» bestående av uavhengige personer oppnevnt av Stortinget, er aktuell å vurdere for Høyesterett.»

Høyesterettsjustitiarius har i brev 10. juni 2024 til Stortingets presidentskap pekt på at dagens ordning for lønnsfastsettelse fungerer tilfredsstillende, men at det er «prinsipielle betenkeligheter, både ved at ordningen ikke i tilstrekkelig grad sikrer Høyesteretts uavhengighet, og ved at den ikke er formelt regulert i lov». I brevet tas det til orde for at det settes i gang et arbeid for å utrede og foreslå lovbestemmelser om regulering av godtgjørelse til dommerne i Høyesterett og at det nedsettes et utvalg. I brevet er det også lagt ved et notat, der man fra Høyesteretts side:

«[r]edegjør [...] for overordnede hensyn og internasjonale anbefalinger, samt skisserer problemstillinger med mulige løsninger som dels kan inntas i et mandat for et utvalg el., og dels være et arbeidsdokument for et utvalg.»

Arbeidsgruppen mener mange av de argumentene som er gjennomgått i notatet som følger brevet fra høyesterettsjustitiarius, også gjør seg gjeldende for øvrige embetsdommere.

Arbeidsgruppen har forstått mandatet slik at den skal fremme forslag til modell som ikke omfatter høyesterettsdommerne.

### **Kommentar om dommerfullmektigene**

I tingrettene utgjør dommerfullmektiger ca. 25 prosent av de dømmende årsverkene. Dommerfullmektigene behandler og avgjør dermed en betydelig andel av sakene i tingrettene. I jordskifteretten er andelen jordskiftedommerfullmektiger ca. 10 prosent. Begge grupper får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom hovedtariffavtalen i staten.

Dommerfullmektiger og jordskiftedommerfullmektiger har kompetanse til å dømme i de fleste sakstyper, men dømmer formelt etter fullmakt fra domstolleder (i jordskifteretten på vegne av en jordskiftedommer), som del av en opplæringsstilling. De ansettes av domstolleder, uten at Innstillingsrådet for dommere er involvert. Som midlertidige dommere har dommerfullmektiger og jordskiftedommerfullmektiger et stillings- og forflytningsvern etter domstoloven § 55 h, som i ansettelsesperioden gir dem det samme vern for dommerstillingen som gjelder for embetsdommere. Det er redegjort nærmere for dommerfullmektigordningen i NOU 2020: 11 kapittel 12.

Domstolkommisjonens flertall foreslo i punkt 12.7 betydelige endringer i ordningen, mens mindretallet gikk inn for å avvikle den.

I etterkant av NOU-en har Domstoladministrasjonen igangsatt et arbeid for å se på fremtidig utvikling og organisering av dommerfullmektigordningen. En arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen avga i januar 2023 en rapport med konkrete

anbefalinger og forslag, også knyttet til lønnsregulering for dommerfullmektigene. Domstoladministrasjonens styre fattet i juni 2023 vedtak der arbeidsgruppens forslag til lønssystem for dommerfullmektiger ble støttet og der det heter at det bør arbeides for at dommerfullmektigene skal inngå i et fremtidig lønssystem for embetsdommere. Styrets vedtak gjaldt også endringer av regelverket knyttet til dommerfullmektigene, og saken er oversendt Justis- og beredskapsdepartementet for videre behandling.

Arbeidsgruppen leser mandatet slik at det ikke inkluderer dommerfullmektigene eller jordskiftedommerfullmektigene, og vil derfor ikke omfatte disse gruppene i anbefalingen som arbeidsgruppen faller ned på.

## 2.4 Arbeidsgruppens arbeid

### 2.4.1 Møter og arbeidsform

Arbeidsgruppen har avholdt syv møter i perioden fra 24. januar 2024 til 13. november 2024 og gjennomført avsluttende tekstarbeid ved bruk av e-post og arbeid i et felles rapportutkast.

### 2.4.2 Kunnskapsinnhenting

Følgende spørsmål ble sendt til våre nordiske naboer Danmark, Sverige, Finland og Island:

1. Hvem fastsetter lønn for henholdsvis tingretts- og lagmannsrettdommere samt jordskiftedommere?
2. Hvor lenge har nåværende ordning for lønnsfastsettelse eksistert?
3. Hvilke momenter er vektlagt ved innføringen av nåværende ordning for lønnsfastsettelse?

Svarene er innarbeidet i kapittel 9.

Det er også innhentet informasjon fra European Network of Concils for the Judiciary (ENCJ).

I møte nr. 4 deltok fikk arbeidsgruppen en orientering om Stortingets godtgjøringsutvalg ved Geir Engebretsen, som leder utvalget, og Kathrine Martinsen.

### 2.4.3 Sentrale kilder som arbeidsgruppen har benyttet

- NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*.
- NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*
- Professor emeritus Stein Evju: *Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer*, digitalt vedlegg til NOU 2020: 11

- Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM): *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet* – digitalt vedlegg til NOU 2020: 11
- Innstilling fra arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet (7. august 1998): Dommere – rekrutteringsproblemer og lønnsnivå
- Protokoll (4. oktober 1999): Om å unnta dommerstillinger fra hovedtariffavtalen i staten

## 2.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er bygd opp med 13 kapitler. Nedenfor gis en oversikt over innholdet i kapitlene:

I **Kapittel 1** gir rapporten et sammendrag av bakgrunn for arbeidet, arbeidsgruppens vurderinger og til slutt en anbefaling. Anbefalingen går ut på at lønnen til dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene fastsettes årlig av Stortinget etter at et uavhengig dommerlønnsutvalg har avgitt en begrunnet innstilling.

**Kapittel 2** redegjør rapporten for arbeidsgruppens mandat, sammensetning og arbeid.

I **kapittel 3** drøfter arbeidsgruppen dommernes og domstolenes uavhengighet.

**Kapittel 4** beskriver dommerlønnssystemet og endringer frem til i dag.

**Kapittel 5** er viet til å få ett innblikk i dommernes arbeidshverdag.

I **kapittel 6** gjennomgås anbefalingene fra Domstolkommisjonen som er relevant for arbeidet med lønnsfastsettelse for dommere.

**Kapittel 7** gir vi en kortfattet fremstilling av det internasjonale rammeverket for dommeres og domstolenes uavhengighet, som er relevant for arbeidsgruppen vurderinger.

**Kapittel 8** gir en kort omtale av den norske modellen.

I **kapittel 9** gis en orientering om lønnsfastsettelse for dommere i enkelte andre sammenlignbare land.

**Kapittel 10** beskriver to alternative modeller for lønnsfastsettelse for dommere. Det er en modell der Stortinget fastsetter lønnen etter innstilling fra et uavhengig utvalg og en modell der lønnsfastsettelsen skjer etter tariffavtaleforhandlinger.

I **kapittel 11** vurderer arbeidsgruppen dagens system for lønnsfastsettelse og de to alternative modeller opp mot de relevante kriteriene som er gitt i mandatet og enkelte

kriterier arbeidsgruppen mener bør supplere mandatet. Til slutt i kapittel 11 begrunner arbeidsgruppen sin anbefaling.

**Kapittel 12** omhandler medbestemmelse og om dommerne kan og bør omfattes av statens særavtaler herunder Hovedavtalen.

**Kapittel 13** inneholder en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser ved valg av de ulike modellene som er beskrevet.

## 3 Dommeres og domstolenes uavhengighet

### 3.1 Innledning

Grunnloven av 1814 bygget på maktfordelingsprinsippet og domstolenes og dommernes uavhengighet ble allerede da lagt til grunn. Uavhengighetsprinsippet kom til uttrykk blant annet i bestemmelser om at Høyesterett dømmer i siste instans, at dommerne utnevnes av Kongen i statsråd og at dommere ikke kan avskjediges uten etter dom. Stillingsvernet innebærer også et vern mot at dommere forflyttes geografisk eller omplasseres til andre stillinger. Stillingsvernet gjelder i dag både dommerne i ting- og lagmannsrettene og i jordskifterettene. Midlertidige dommere, herunder dommerfullmektiger og jordskiftedommerfullmektiger, er ikke embetsmenn, men har etter domstoloven § 55h i sin tilsettingsperiode det samme vern for dommerstillingen som faste dommere.

Siden 1814 er disse prinsippene styrket gjennom tilslutning til internasjonale konvensjoner, som den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 og endringer av Grunnloven, jf. f.eks. Grl. § 95. I bestemmelsen fremkommer det at «Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol» og at «Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet». Dette innebærer blant annet at de øvrige statsmaktene ikke har instruksjonsmyndighet overfor domstolene i deres dømmende virksomhet, og at den enkelte dommer ikke kan instrueres i sine avgjørelser og at staten må treffe tiltak for å sikre at domstolene er uavhengige og upartiske.

Domstolkommisjonen fremmet en rekke forslag til endringer i Grunnloven for å styrke det helhetlige grunnlovsvernet og domstolenes og dommernes uavhengighet. Bestemmelsene om domstolene og dommere ble foreslått samlet i Grunnloven kapittel D, om den dømmende makt og forslagene omhandlet regulering av disse forholdene:

- Domstolhierarkiet

- Antall dommere i Høyesterett
- Utnevningprosessen
- Stillingsvern og aldersgrense
- Uavhengig administrasjon av domstolene

Forslagene fra Domstolkommisjonen ble formelt fremmet i forrige stortingsperiode og behandlet våren 2024. I innstillingen (Innst. 314 S (2023–2024)) heter det:

«[K]omiteen er derfor enig med kommisjonen i at enkelte garantier for uavhengige domstoler i vårt rettssystem er så viktige at det er god grunn til å gi dem et særskilt grunnlovfestet vern. Selv om det i dagens samfunnsforhold ikke fremstår som nærliggende at et alminnelig flertall i Stortinget vil true domstolenes uavhengighet gjennom endring av formell lov, kan det etter komiteens syn ikke utelukkes at dette vil stille seg annerledes i fremtiden.»

Kontroll og konstitusjonskomiteen støttet forslagene fra Domstolkommisjonen og endringene i Grunnloven §§ 86, 87, 88 og 90 ble enstemmig vedtatt ved Stortingets grunnlovsvedtak 21. mai 2024.

### 3.2 Utnevningprosessen

Etter grunnlovsendringen i 2024 fastsetter Grunnloven § 90 at dommere utnevnes av Kongen «etter innstilling fra et uavhengig råd.» Nærmere regler om slikt innstillingsråd er fastsatt i domstolloven §§ 55 a, 55b og 55 c.

Innstillingsrådet for dommere er et eksternt, selvstendig og uavhengig organ oppnevnt av Kongen. I sin innstillingsvirksomhet kan rådet ikke instrueres av andre. Rådet avgir innstillinger til faste dommer- og domstollederstillinger i alle tre rettsinstanser i de alminnelige domstoler (med unntak for Høyesterettsjustitiarius) og jordskifterettene, og til konstitusjoner ut over ett år. Innstillingsrådet innstiller normalt tre søkere i prioritert rekkefølge til hver stilling. Utnevningssakene legges frem i statsråd av statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet.

Innstillingsrådet består av syv medlemmer: tre dommere fra de alminnelige domstolene, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to medlemmer som ikke er jurister. Når Innstillingsrådet behandler saker som gjelder utnevning eller konstitusjon av jordskiftedommere, deltar en dommer fra jordskifterettene og en jordskifte kandidat, i stedet for en dommer og en jurist ansatt i det offentlige.



### 3.3 Særlig om jordskifterettens uavhengighet

Den historiske utviklingen av jordskifterettene er beskrevet i Ot. prp. nr. 106 (2002-2003) s. 11-13. Bestemmelser om visse former for jordskifte går tilbake til landsloven av 1274. Ved den første utskiftingsloven, Lov angående Jords og Skovs Udsifting af Fælleskap fra 1821 ble jordskifterettene etablert som domstol. I 1882 ble det vedtatt ny lovgivning som la utskiftingen til en særdomstol; utskiftingsretten. Fram til 1957 var navnet på organisasjonen Utskiftningsvesenet. Navnet ble senere endret til Jordskifteverket. Jordskifteverket var en fellesbetegnelse både for domstolene og det administrative og faglige støtteapparatet.

Med virkning fra 1. januar 2002 ble navnet på jordskifterettene og støttefunksjonene endret, og de ble organisert som en domstol. I forarbeidene til endringen, NOU 2002: 9 *Jordskifterettens stilling og funksjoner*, la Løken-utvalget til grunn at det var ønskelig å skille bedre mellom dommerrollen og andre oppgaver som jordskifterettene utførte. Bakgrunnen for forslaget var bl.a. prinsippene om uavhengighet og maktfordeling i Grunnloven. Det var særlig viktig å trekke en grense mot forvaltningsvirksomhet. Utvalget konkluderte med at kompetansen jordskifterettene var tillagt etter jordskifteloven mest naturlig måtte anses som utslag av dømmende myndighet.

Ved en endring av jordskifteloven § 7 og endringer i domstolloven 20. februar 2004 nr. 7 (i kraft 1. januar 2005) ble domstolloven §§ 55-55 f og §§ 55 h-55 j gjort gjeldende fullt ut ved utnevning og konstitusjon av dommere til jordskifteoverrettene og jordskifterettene. Endringen innebærer at reglene for stillingsvern, midlertidig tilsetting av dommere, innstillingsråd mv. gjelder. Jordskifteoverrettene ble opphevet ved ikrafttredelsen 1. januar 2016 av gjeldende jordskiftelov.

I proposisjonen som lå til grunn for endringen, ble det med bakgrunn i endringene foreslått at det administrative ansvaret for jordskifterettene skulle flyttes fra Landbruksdepartementet til Domstoladministrasjonen. Det administrative ansvaret for jordskifterettene ble flyttet fra Landbruks- og matdepartementet til Domstoladministrasjonen med virkning fra 1. januar 2005. I forbindelse med behandlingen av Ot. prp.nr. 106 (2002-2003) oppsummerte næringskomiteen endringene slik (Innst. O. nr. 25 (2003-2004) punkt 1.9):

«Komiteen er på denne bakgrunn kjent med de helt nødvendige endringer i lover og forskrifter som følger av de prinsippbeslutninger det legges opp til om den fremtidige organiseringen av jordskifteretten, herunder at jordskiftedommere skal utnevnes av Kongen i Statsråd, og at administrasjonen av særdomstolen foreslås lagt til Domstoladministrasjonen i Trondheim. Fagansvaret for jordskifteloven blir

fortsatt i Landbruksdepartementet og oppgaver forbundet med budsjett og dommerutnevnelser foreslås flyttet til Justisdepartementet. I tillegg er det foretatt en nødvendig endring som følge av at fylkesjordskiftekontorene ble avviklet.»

### **3.4 Grunnlovsendringene og konsekvenser for vurdering av modell for lønnsfastsettelsen**

Under henvisning til de senere års endringer i Grunnloven, den internasjonale rettsutviklingen på menneskerettsfeltet, og styrkingene av domstolenes og dommernes uavhengighet, er det naturlig at også spørsmålet om lønnsfastsettelse tas opp til ny vurdering og ses i lys av disse prinsippene.

## **4 Dommerlønnssystemet – frem til i dag**

### **4.1 Innledning**

Lønn for dommere i de alminnelige domstoler og jordskifterettene fastsettes i dag på ulike måter. I 1999 ble dommere i tingrettene og lagmannsrettene ved protokoll inngått mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene og Norsk lærerlag, tatt ut av hovedtariffavtalene i staten. Deres lønn ble etter dette fastsatt administrativt av det departementet som statens lønnsaker hører inn under, nå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Dommerne i Høyesterett omfattes ikke av hovedtariffavtalene i staten, og deres lønn fastsettes av Stortinget. Dommere i jordskifterettene omfattes imidlertid av hovedtariffavtalen i staten og får lønn fastsatt i tråd med regelverket som følger av denne. Det samme gjelder dommerfullmektiger i de alminnelige domstolene og jordskifterettene.

### **4.2 Nærmere om protokollen fra 1999**

#### **Bakgrunn og historikk**

Protokollen av 4. oktober 1999, fastsatte at dommerne «heretter» ikke skulle omfattes av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler. Det fremgår videre at bestemmelsene i disse tariffavtalene likevel kunne få anvendelse der dette særskilt er fastsatt av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Protokollen fastsetter dessuten at særskilte bestemmelser i hovedtariffavtalen skal ha anvendelse, som rett til avtalefestet pensjon (AFP) og dommernes adgang til sideerhverv.

Protokollen fra 1999 bestemmer at Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal utarbeide standardavtale om de lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for de dommerne som avtalen omfattet, altså dommerne i tingrettene og lagmannsrettene. De

individuelle arbeidsavtalene med den enkelte dommer skulle inngås med Justis- og politidepartementet. Denne oppgaven er senere overtatt av Domstoladministrasjonen.

I henhold til protokollen fra 1999 fastsatte departementet en standard arbeidsavtale om lønns- og arbeidsvilkår, der blant annet de utvalgte tariffavtale bestemmelser ble gjort til vilkår i de individuelle arbeidsavtalene.

Standardavtalen er endret flere ganger etter 1999. Etter at Domstoladministrasjonen overtok som statens direkte arbeidsgiverrepresentant for domstolene, er endringene gjort av Domstoladministrasjonen.

Endringene har stort sett vært mindre og har hatt karakter av tilpasninger til ny lovgivning, men det har også vært materielle endringer. De opprinnelige avtalene omfattet hovedtariffavtalens § 7 nr. 1 om ordinær ukentlig arbeidstid og plassering av arbeidstiden i døgnet. Denne bestemmelsen er senere tatt ut. Henvisningene til reglene i hovedtariffavtalens fellesbestemmelser om lønn og permisjon under sykdom med mer og ytelser ved dødsfall og yrkesskade har imidlertid hele tiden vært de samme.

Endringen av standardavtalene etter 1999 innebærer at dommere kan ha ulike individuelt avtalte arbeidsvilkår, også innen samme domstol. Konsekvensen av protokollen er også at dommere i tingrett, lagmannsrett og jordskiftelagdommere har andre arbeidsavtaler enn dommere i jordskifterettene.

### **Dagens standard arbeidsavtaler**

Den standard arbeidsavtalen som Domstolsadministrasjonen i dag benytter ved inngåelse av individuelle arbeidsavtaler med dommere i tingrettene og lagmannsrettene har henvisninger både til lovbestemmelser og bestemmelser i hovedtariffavtalen i staten og statens særavtaler.

De lovbestemmelsene det henvises til er:

- Domstollovens bestemmelser, blant annet om forsikring § 60 og sidegjøremål kapittel 6A
- Grunnlovens og domstollovens bestemmelser om opphør av arbeidsforhold
- Lov om aldersgrenser for statsansatte m.fl.
- Arbeidsmiljølovens bestemmelser, med unntak av kapittel 10 om arbeidstid, § 14-2 om fortrinnsrett, § 14-9 om midlertidig tilsetting, § 14-16 om arbeidsreglement, kapittel 15 om opphør av arbeidsforhold, § 15-4 om avskjed
- Lov om statsansatte
- Lov om Statens pensjonskasse
- Lov om ferie

De bestemmelsene i hovedtariffavtalen i staten og statens særavtaler det henvises til er:

- Hovedtariffavtalenes pkt. 6 om rettigheter til ferie og feriegodtgjøring
- Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser §§ 11, 18, 19, 20, 21, 22 og 24 nr. 3 og 4 om lønn og permisjon under sykdom, fødsel, adopsjon, omsorg for sykt barn, militærtjeneste mv, velferdsgrunner og yrkesskade
- Hovedtariffavtalenes fellesbestemmelser §§ 23 og 24 om ytelser ved dødsfall og yrkesskade
- Hovedtariffavtalenes pkt. 4.2 om avtalefestet pensjon (AFP) for statlige arbeidstakere
- For tjenestereiser gjelder statens særavtale for reiser innenlands for statens regning og statens særavtale for reiser utenlands for statens regning
- Etter samtykke fra domstolen kan det ytes kompensasjon etter særavtale om flyttegodtgjørelse eller særavtale om økonomiske vilkår for endret tjenestested mv

Om forholdet til hovedtariffavtalene i staten og statens særavtaler har den gjeldende standard arbeidsavtalen følgende bestemmelser i pkt. 4 og 5:

«Arbeidstakeren omfattes ikke av hovedtariffavtalene i staten eller av statens særavtaler, men disse får anvendelse på arbeidsforholdet i den utstrekning de er særskilt nevnt nedenfor. I den grad bestemmelser i det statlige avtaleområde får anvendelse på arbeidsforholdet etter denne avtalen, er partene kjent med at det er de til enhver tid gjeldende regler som får anvendelse. Opphører vedkommende tariffavtale, har arbeidstakeren ikke lenger noen rettigheter etter denne.»

«Dersom staten og hovedsammenslutningene igjen fører dommerembetene inn under hovedtariffavtalene i staten, må arbeidstaker godta dette. I så fall faller denne avtale bort. Ved en slik overføring, beholder arbeidstakeren den stilling og kategorilønn vedkommende hadde på overføringstidspunktet, men slik at fremtidig lønnsutvikling følger hovedtariffavtalene.»

### **4.3 Dommere i Høyesterett**

Lønnsfastsettelsen for dommere i Høyesterett omfattes ikke av arbeidsgruppens mandat. Ordningen omtales likevel for sammenhengens skyld i korte trekk.

Lønnen for dommere i Høyesterett fastsettes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Denne ordningen ble etablert i 1962, da Stortinget besluttet

at høyesterettsdommernes lønninger skal fastsettes ved særskilt vedtak i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 234 (1961-62).

Det er ingen formalisert prosess rundt forberedelsen av fastsettelsene. I praksis er det i forkant av presidentskapets innstilling alltid kontakt mellom Høyesterett og presidentskapet, hvor Høyesterett redegjør for sitt syn på lønsspørsmålet. Vanligvis skjer dialogen ved et møte hvor justitiarius deltar sammen med én av dommerne, men dialogen kan også skje skriftlig. Reguleringen av lønnen for høyesterettsdommerne skjer årlig, etterskuddsvis per 1. oktober.

#### **4.4 Dommere i tingrettene og lagmannsrettene**

Dommerne i ting- og lagmannsrettene var frem til 1999 omfattet av hovedtariffavtalene i staten. Frem til da ble deres lønn regulert ved årlige lønnsforhandlinger mellom arbeidsgiver og de berørte organisasjonene.

I årene før 1999 hadde det over tid vært bekymring knyttet til rekrutteringen til dommerstillingene, både fra Dommerforeningen og fra statens side. Problemstillinger og virkemidler ble drøftet, og den sentrale problemstilling var etter hvert knyttet til behovet for heving av lønnen. Historikken og prosessen frem til partene inngikk protokollene om å ta dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ut av hovedtariffavtalene i staten, er behandlet i Stein Evjus rapport, avgitt etter anmodning fra Domstolkommisjonen og vedlagt NOU 2020: 11.

Forhandlingene mellom daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet og de daværende hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Akademikerne og AF samt Norsk Lærerlag, ble sluttført 4. oktober 1999. Kjernepunktet i protokollen var at dommerstillingene med virkning fra 1. oktober 1999 ble tatt ut av hovedtariffavtalens virkeområde. Dommerne var med dette «heretter ikke (omfattet) av hovedtariffavtalen i staten eller statens særavtaler». Protokollen bestemmer videre at dommernes lønn skal fastsettes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, det nåværende Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Dette innebærer at dommerlønnene fastsettes administrativt av departementet.

De stillingene som ble tatt ut av hovedtariffavtalene i 1999 var dommerstillinger i det som i dag er tingrettene og lagmannsrettene. Senere er jordskiftelagdommerne inkludert i dommerlønnssystemet. Dette skjedde med virkning fra 1. januar 2016 i forbindelse med at stillingene som jordskifteoverrettsleder ble overført til lagmannsrettene som jordskiftelagdommere.

Ved overgangen til ny ordning ble det fastsatt lønnskategorier i fem trinn for dommere i henholdsvis tingrettene og lagmannsrettene, med basislønn og tillegg for lederansvar. Kategoriene omfatter også domstolledere i begge instanser. Antall kategorier har blitt justert gjennom årene. Per i dag er det ti lønnskategorier for tingrettene og syv kategorier for lagmannsrettene. Fra 1. januar 2019 kom det til et nytt element i lønnsystemet. Det ble da innført et fast årlig tillegg for domstolledere som leder flere tingretter (felles ledelse) eller leder for sammenslåtte domstoler med flere bemannede rettssteder. Det er for tiden ingen domstoler som er undergitt felles ledelse, men de fleste av landets tingretter har flere bemannede rettssteder.

Protokollen fra 1999 har ingen konkret omtale av lønnsbestemmelser eller lønnsystem, og sier ikke noe om lønnsnivå. Den gir forutsetningsvis uttrykk for senere reguleringer av dommerlønnen, men er taus når det gjelder hyppighet eller tidspunkt for lønnsreguleringer. Departementet, nå Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, står dermed i utgangspunktet fritt. I praksis har dommerlønningene vært regulert årlig, etterskuddsvis per 1. oktober. De senere årene har departementets beslutning om regulering blitt truffet noen måneder etter reguleringstidspunktet (lønnsendringen for 1. oktober 2023 ble for eksempel besluttet av departementet 29. januar 2024).

De senere år har skjerpede krav til hurtig saksbehandling mv. medført at dommere i større grad enn tidligere, har måttet være i beredskap og blitt tilkalt til behandling av saker om varetektsfengsling i helg- og på helligdager. Lønnsystemet omfatter også fastsettelse og regulering av satser for godtgjørelse for slik beredskap og tilkalling. Disse satsene er fastsatt og reguleres av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Denne reguleringen skjer samtidig med eller i etterkant av årslønnsreguleringen, etterskuddsvis per 1. oktober.

I tillegg finnes det egne satser for godtgjørelse til tilkalt dommere, ekstraordinære lagdommere og dommere konstituert etter domstoloven § 55 e. Disse satsene reguleres årlig per 1. januar med samme prosentvise økning som økningen i lagdommerlønn. Denne regulering gjøres av Domstoladministrasjonen etter styrevedtak fra 2003 og 2007.

Som følge av at dommerlønningene fastsettes administrativt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, finner det ikke sted formelle forhandlinger eller annen direkte dialog mellom departementet og dommernes organisasjoner – hverken om lønnskategorier, profiler, årslønnsatser eller satser for andre godtgjørelser. Det gjennomføres i praksis samtaler mellom representanter for styret i Domstoladministrasjonen og departementet i forkant av de årlige reguleringene, men denne dialogen har ingen formell status.

Forut for denne dialogen gjennomføres det uformelle samtaler mellom Dommerforeningen og Domstoladministrasjonen. Dommerforeningen sender også hver høst, i forkant av dialogen om reguleringene, et eget «lønnsbrev» til departementet og Domstoladministrasjonen. Dommerforeningen har ved flere anledninger bedt departementet om at det legges til rette for større grad av medvirkning direkte overfor departementet.

#### 4.4.1 Lønnstabell og lønnsnivå for dommere i tingrettene og lagmannsrettene

Det er omtalt ovenfor at dommerne i ting- og lagmannsrettene er innplassert i en lønnstabell. I brev til Domstoladministrasjonen 29. januar 2024, orienterte Digitalisering- og forvaltningsdepartementet om resultatet av den årlige lønnsreguleringen for dommere i tingrettene og lagmannsrettene<sup>1</sup>. Virkningstidspunktet for reguleringen var 1. oktober 2023.

<b>Tingrettene:</b>	<b>Lønn kr. pr. 01.10.2023</b>
T0 - Tingrettsdommer	1 351 700
T1 - Domstolleder (1 - 9,9 årsverk)	1 485 900
T1 A - Avd. leder/nestleder (1 - 9,9 årsverk)	1 445 300
T2 - Domstolleder (10 - 24,9 årsverk)	1 578 900
T2 A - Avd. leder/nestleder (10 - 24,9 årsverk)	1 494 700
T3 - Domstolleder (25 - 49,9 årsverk)	1 635 700
T3 A - Avd. leder/nestleder (> 25 årsverk)	1 542 000
T4 - Domstolleder (50 - 99,9 årsverk)	1 733 500
T5 - Domstolleder (> 100 - 199 årsverk)	1 852 300
T6 - Domstolleder (> 200 årsverk)	1 924 900

---

<sup>1</sup> Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet fastsatte den 11. desember 2024 ny lønnsregulering med virkning fra 1. oktober 2024. På grunn av at dette forelå kort tid før arbeidsgruppens rapport ble ferdigstilt, er denne reguleringen ikke er tatt med i rapporten.

Domstolledere som: <ul style="list-style-type: none"> <li>• leder flere tingretter (felles ledelse)</li> <li>• leder sammenslåtte domstoler med flere bemannede rettssteder</li> </ul>	<b>Fast årlig tillegg</b>
	84 000

<b>Lagmannsrettene:</b>	<b>Lønn kr. pr. 01.10.2023</b>
L0 - Lagdommer	1 419 000
J0 - Jordskiftelagdommer	1 419 000
L1 - Lagmann	1 513 600
L2 - Lagmann/avd. leder/"ene-lagmann"	1 599 900
L3 - Førstelagmann	1 793 400
L4 - Førstelagmann (50 - 99,9 årsverk)	1 898 600
L5 - Førstelagmann (> 100 årsverk)	1 924 900

Ved justeringen har Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet lagt til grunn protokollen fra 1999 som fastsetter at "AAD vil vurdere dommernes fremtidige lønnsutvikling mot lønnsutviklingen for høyesterettsdommerne og ledere i statens lederlønnssystem". Departementet har også sett hen til frontfaget og rammen i statsoppgjøret.

Departementet ba samtidig Domstoladministrasjonen om å effektivere iverksetting av lønnsregulering per 1. oktober 2023 så raskt som mulig.

I brev 20. februar 2024 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet til Domstoladministrasjonen orienterer departementet om reguleringen av de administrative satsene for beredskapsgodtgjørelse, godtgjørelse for tilkalling, og godtgjørelse for flere fengslinger for dommere i ting- og lagmannsrettene. De nye satsene ble da:

- a) Beredskapsgodtgjørelse på 1650 kroner
- b) Godtgjørelse for første fengsling på 3900 kroner
- c) Godtgjørelse for fengsling nr. 2 mv. på 2700 kroner



d) Godtgjørelse for fengslingsmøter av personer under 18 år på 4100 kroner. Denne satsen kommer i stedet for satsen etter pkt. 1 b) og c).

Justeringstidspunktet/virkningstidspunktet for de nye satsene var, som for lønnsendringene, 1.oktober 2023.

## **4.5 Dommere i jordskifterettene**

Jordskiftedommerne og jordskifterettsleder har samme stillingsvern som dommere i de alminnelige domstolene. De er omfattet av hovedtariffavtalene i staten, i motsetning til dommerne i tingrettene og lagmannsrettene. De aller fleste dommere i jordskifterettene er organisert i Tekna, som er tilsluttet Akademikerne, og omfattes derfor av hovedtariffavtalen mellom staten og Akademikerne. Etter denne hovedtariffavtalen har lønnsfordelingen i all hovedsak skjedd lokalt gjennom forhandlinger mellom Domstoladministrasjonen og arbeidstakerorganisasjonene tilsluttet Akademikerne i domstolene (syv organisasjoner i desember 2024).

Med unntak av delegerte forhandlinger til Borgarting lagmannsrett og Oslo tingrett, er Domstoladministrasjonen forhandlingssted for alle grupper domstolsansatte. I denne sammenheng inngår jordskiftedommerne i en felles gruppering med dommerfullmektiger, ingeniører, utredere, administrativt personale og administrative ledere ved alle domstolene – både de alminnelige domstolene og jordskifterettene.

Etter HTA pkt. 2.5.1 kan det brukes individuelle tillegg. Det har likevel vært en felles forståelse mellom Domstoladministrasjonen og de øvrige forhandlingsberettigede organisasjoner, om at det legges opp til lik avlønning for jordskiftedommere og at de forhandles som en gruppe. Dette gjelder også jordskifterettsledere. Disse er delt inn i ulike lønnsnivåer etter størrelse på domstolen. Det er per i dag fire ulike trinn for avlønning av jordskifterettsleder. Det gis videre et fast årlig tillegg til ledere av sammenslåtte domstoler med flere rettssteder, tilsvarende ordningen for domstolledere i alminnelige domstoler.

### **4.5.1 Lønnsnivå for jordskiftedommere**

Lønnsnivået for jordskiftedommere ligger i dag under nivåene for dommere i de alminnelige domstolene. Årslønnen før tillegg for en jordskiftedommer, per 1. mai 2023, er 989 932 kroner, mens årslønn for tingrettsdommere per 1. oktober 2023 er 1 351 700 kroner.

## 4.6 Dommerfullmektiger

### 4.6.1 Dommerfullmektiger i tingrettene

Arbeidsgruppen har vurdert at mandatet ikke omfatter dommerfullmektigene, se punkt 2.3. For sammenhengens skyld omtaler arbeidsgruppen likevel lønnsfastsettelsen for denne gruppen.

Dommerfullmektigene omfattes av hovedtariffavtalene i staten.

Domstoladministrasjonen har i tillegg inngått en avtale kalt Dommerfullmektigavtalen med Norges Juristforbund ved Dommerfullmektigforeningen. Denne avtalen oppdateres etter at de årlige lønnsforhandlingene med hjemmel i HTA pkt. 2.5.1, er avholdt. Det er avtalt en ansiennitetsstige i tre trinn, hvor dommerfullmektigene gis en lønnsstigning etter tolv og 24 måneder. Dette innebærer at det forhandles om regulering av lønnstrinnene og at dommerfullmektigene plasseres likt og automatisk i disse etter ansiennitet. En slik ansiennitetsstige skal ha blitt avtalefestet allerede på 1960-tallet, før dagens hovedtariffavtalesystem ble etablert.

Oslo tingrett har i tillegg til ordinære dommerfullmektigstillinger, en særordning kalt dommerfullmektig I. For tiden er Oslo tingrett delegert forhandlingssted slik at forhandlinger om lønnen for denne gruppen dommerfullmektiger skjer lokalt i domstolen. Dette har ført til at dommerfullmektigene i Oslo tingrett har en annen avlønning enn dommerfullmektiger i resten av landet.

I Domstoladministrasjonens rapport «Fremtidens dommerfullmektigordning», fra 23. januar 2023, er det foreslått å utvide lønnsstigen til fire trinn, med lønnsstigning etter 12, 18, og 24 måneder. Dette er blant annet begrunnet i hensynet til å sikre rekruttering og beholde dommerfullmektiger lengst mulig i stillingen. Det er også foreslått økning av lønnen i de ulike trinnene. Disse forslagene i rapporten er foreløpig ikke fulgt opp.

Regulering av satser for godtgjørelse for beredskap og tilkalling for helge- og helligdagsfengslinger for dommerfullmektigene skjer etter forhandlinger mellom Domstoladministrasjonen og berørte arbeidstakerorganisasjoner på virksomhetsnivå. Dette følger av *Særavtale om godtgjørelse til dommerfullmektiger og saksbehandlere mv. for beredskap ved fengslinger på lørdager og helligdager og faktisk arbeid ved domstolene* inngått mellom Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og hovedsammenslutningene, sist 29. februar 2024. Som har delegert slike forhandlinger til de lokale parter hos domstolsadministrasjonen. Satsene reguleres årlig, etterskuddsvis per 1. oktober. De fremforhandlede satsene for dommerfullmektigene har i praksis til

nå vært beløpsmessig tilsvarende de satsene som departementet har fastsatt for dommere.

#### **4.6.2 Dommerfullmektiger i jordskifterettene**

Dommerfullmektigene i jordskifterettene (jordskiftedommerfullmektigene) er omfattet av hovedtariffavtalene. De er i hovedsak organisert i Tekna som er tilsluttet Akademikerne. Som jordskiftedommerne, inngår de i en felles gruppering med øvrige ansatte i domstolene.

Det er ikke avtalt lønnsstige eller «likelønnsprinsipp» for jordskiftedommerfullmektigene. Det er avtalt at jordskiftedommerfullmektigene får et årlig tillegg fra tidspunktet de får myndighet til å styre egne saker. Dette gis i de aller fleste tilfeller innenfor første året som ansatt.

### **4.7 Lønnsutvikling for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene**

#### **4.7.1 Innledning**

I dette punktet viser arbeidsgruppen dommerlønsutviklingen sammenlignet med andre relevante grupper. Gjennomgangen gir likevel ingen fullstendig sammenligning – den viser for eksempel ikke inntektsutviklingen for andre yrkesgrupper dommere rekrutteres fra, som f.eks. advokater i privat eller offentlig sektor.

#### **4.7.2 Endring fra 1998**

Forut for at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ble tatt ut av hovedtariffavtalen ved protokollen fra 1999, ble det utarbeidet en rapport av en arbeidsgruppe som så på rekrutteringsutfordringer og lønnsutviklingen for dommerne<sup>2</sup>. Denne ble lagt frem i 1998 og dannet bakgrunnen for dagens dommerlønnssystem. Den gang var grunnlønnen per 31. april 1998, 396 500 kroner for dommere i «herreds- og byrettene», (dagens tingretter) og 420 500 kroner for dommere i lagmannsretten.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Innstilling 7. august 1998 fra arbeidsgruppe nedsatt av justisdepartementet om «DOMMERE - REKRUTTERINGSPROBLEMER OG LØNNSNIVÅ»

<sup>3</sup> Innstilling 7. august 1998, side 19

For dommere i lagmannsretten var det imidlertid fastsatt et alderstillegg for dommere fra 50 år og oppover, og et fast tillegg for dommere i Hålogaland lagmannsrett. Disse tilleggene ble fjernet da dagens dommerlønnssystem ble etablert i 1999.

Det fremgår av rapporten at dommere som mottok stillingens laveste lønn (her omtalt som grunnlønn) hadde hatt en reallønnsnedgang på 4–6 prosent i perioden 1991–1998. Videre fremgår det av rapporten at dommerne frem til 1998 hadde hatt en dårligere lønnsutvikling sammenlignet med andre stillinger i justissektoren. Det fremgår også at det i 1998 var mange dommere som hadde biinntekter fra andre verv. Til dette bemerker arbeidsgruppen at adgangen til å inneha sidegjøremål ble betydelig begrenset ved lovendring 15. juni 2001 nr. 62, se Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) kapittel 10.

Om lag 25 år senere, den 1. oktober 2023 er grunnlønnen i tabellen for en tingrettsdommer økt til 1 351 700 kroner og grunnlønnen for en lagmannsrettsdommer har økt til 1 419 000 kroner. Grunnlønnen har derfor nominelt, i hele denne perioden, økt med 366 prosent for dommere i tingrettene og 337 prosent for dommere i lagmannsrettene (med utgangspunkt i laveste grunnlønnnivå for lagdommere i 1998). Det må her tas hensyn til at dommerne de første årene etter 1999 fikk et særlig lønnstillegg som var tilsiktet i forbindelse med at de ble tatt ut av hovedtariffavtalen. Det vises til redegjørelsen i punkt 4.4 om bakgrunnen for endringen av lønnssystemet i 1999.

Til sammenligning har grunnlønnen for en høyesterettsdommer økt fra 620 000 kroner per 1. oktober 1997<sup>4</sup> til 2 137 700 kroner per 1. oktober 2023. Dette gir en samlet nominell økning på om lag 345 prosent.

Tall fra de årlige rapportene til det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU) indikerer en noe lavere samlet prosentvis lønnsvekst i tidsperioden fra 1997 til 2023 for henholdsvis industriarbeidere og statsansatte, enn for dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett.

Siden 1997 har imidlertid statistikkgrunlaget og sammensetningen av ulike arbeidstakergrupper endret seg betydelig. Dette gjør at det derfor er utfordrende å sammenligne over en så lang periode.

---

<sup>4</sup> Se også Innst. S. nr.7 (1997-1998)

De periodene som brukes av arbeidslivets parter i de årlige TBU-rapportene, kan imidlertid gi veiledning for en hensiktsmessig periode. Der oppgis lønnsutviklingen blant annet for de siste ti årene og fem årene.

#### 4.7.3 De siste ti årene

I tabellen fremkommer endringene som er foretatt for dommerne i de ulike domstolsnivåene sammenlignet med den lønnveksten som er målt for ledere på statens lederlønnssystem (SLS), frontfagsrammen og årslønnsveksten slik den er målt i frontfaget og for statsansatte.

	2019	2020	2021	2022	2023	2018-2023	2013-2023
Dommere i tingrett (dato)	3,2	1,7	2,7	3,8	5,2	17,7 %	36,1 %
Dommere i lagmannsrett (dato)	3,2	1,7	2,7	3,8	5,2	17,7 %	36,0 %
Dommere i høyesterett (dato)	3,3	1,7	2,7	3,3	5,2	17,3 %	32,2 %
Statens lederlønnssystem (SLS) (dato)	3,6	1,6	2,9	3,3	4,5	17,1 %	37,5 %
Frontfagsrammen (årslønn-TBU)	3,2	1,7	2,7	3,7	5,2	17,6 %	34,5 %
Frontfaget (faktisk vekst) (årslønn-TBU)	3,1	2,2	3,1	4	4,8	18,40 %	34,3 %
Statsansatte (faktisk vekt) (årslønn-TBU)	3,8	1,8	2,8	4,3	6,4	20,50 %	37,9 %

*Tabell 1: For dommere vises prosentvis endring i lønnsnivået per 1.oktber på grunnlønnen til dommerne i de ulike domstolsinstanser uten lederansvar. For lederne på SLS oppgis målt endring i gjennomsnittslønnen for ledere på statens lederlønnssystem per 31.12. Frontfagsrammen er den prosenten NHO i samråd med LO anslår årslønnsveksten i frontfaget til i forbindelse med lønnsoppjøret på våren. Faktisk vekst for frontfaget og de statsansatte er årslønnsveksten slik den er oppgitt i TBU-rapportene*

Tabellen viser at dommerne i tingrettene og lagmannsrett har fått justert lønnveksten per 1. oktober med om lag det samme som den prosentvise frontfagsrammen både de siste fem årene og de siste ti årene. Dommerne i tingretten og lagmannsretten har hatt en prosentvis lønnvekst som ligger noe over dommerne i Høyesterett de siste fem årene og særlig de siste ti årene og lederne på SLS de siste fem årene. Den prosentvise lønnsveksten for dommerne i tingrettene og lagmannsretten ligger imidlertid noe under den prosentvise lønnveksten for lederne på SLS de siste ti årene. Arbeidsgruppen bemerker også at dommerne i Høyesterett hadde en bedre lønnsutvikling forut for denne perioden og viser til det som er omtalt om lønnsendringer helt tilbake fra 1998 over.

Det påpekes at tabellen viser ulike former for lønnsvekst. Prosenten som er uttrykt for dommerne og SLS lederne beskriver den prosentvise endringen av lønnen per en dato, 1.oktober og 31. desember. Frontfagsrammen og den prosentvise endringen som oppstilles for statsansatte og frontfaget er mål på endring i årslønn. Altså hvor mye høyere lønnsnivået er gjennom hele året i år én mot år to. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sitter ikke på sammenlignbare tall for jordskiftedommerne, og deres lønnsutvikling er derfor ikke inkludert i denne tabellen.

Arbeidsgruppen gjør oppmerksom på at lønnsutvikling bare er en del av sammenligningsgrunnlaget når man sammenligner yrkesgrupper med hverandre og at særlig frontfaget og statsansatte kan ha andre arbeidsvilkår enn dommere i tingrettene og lagmannsrettene. Ett eksempel på dette er at dommere, i motsetning til flere andre grupper, ikke får kompensasjon for overtid og rett til avspasering. På den annen side kan for eksempel ansatte i frontfaget ha svakere ordninger f.eks. knyttet til tjenestepensjon og sykelønn. Betydningen av slike forskjeller fremgår ikke av tabellen.

#### **4.7.4 Tingretts- og lagmannsrettsdommere sammenlignet med jordskiftedommere og statsansatte**

Dersom den faktiske lønnsveksten for dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett skal sammenlignes med dommerne i jordskifterettene og andre ansatte i staten kan ikke datolønnsveksten uten videre sammenlignes med årslønnsveksten.

Både jordskiftedommerne og statsansatte har hatt andre virkningstidspunkt enn dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. I tillegg har dommerne ofte fått etterbetalt lønnsjusteringen året etter noe som også vil gjøre det utfordrende å sammenligne. Den prosentvise endringen av grunnlønnen for dommerne i tingretten, lagmannsretten og Høyesterett som det er vist til over, tar heller ikke innover seg at endringer i ulike faste og variable tillegg ligger inne i lønnsveksten for andre arbeidstakergrupper.

For å gi en best mulig sammenligning av lønnsveksten for disse ulike gruppene vil det være bedre å se på lønnsnivået på et tidspunkt hvor samtlige parter har fått justert lønnen basert på fjorårets oppgjør, men der årets tillegg ikke kan ligge inne. Dette vil for samtlige ansatte i staten gjelde mai-måned som fremkommer av tabellen under. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sitter ikke på opplysninger fra A-ordningen lenger tilbake enn 2017, slik at dette utgjør startpunktet.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(2017-2024)	(2017-2024)
Statsansatte	1,30 %	3,90 %	3,80 %	1,00 %	4,60 %	4,90 %	7,30 %	29,90 %	14 250
Tingrettsdommere	2,90 %	2,00 %	3,20 %	1,60 %	3,2 %	3,50 %	6,90 %	25,60 %	23680
Lagdommere	1,70 %	3,10 %	3,20 %	1,90 %	0,5 %	4,60 %	6,60 %	23,60 %	22650
Jordskiftedommere	0,50 %	3,00 %	1,90 %	0,90 %	6 %	2,70 %	6,20 %	23,10 %	16 590
Høyesterettsdommere	1,70 %	3,10 %	3,20 %	1,50 %	2,7 %	3,60 %	5,00 %	22,70 %	33 120

Tabell 2: Viser endring i lønn per årsverk i mai for utvalgte grupper i prosent og kroner. Tallgrunnlaget er Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets lønnsdatabase som driftes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Lønn består av utbetalt fastlønn og faste tillegg i mai samt gjennomsnittlig utbetalte variable tillegg hittil i år for den enkelte ansatte slik det er rapportert til a-ordningen. Gruppene er identifisert med yrkeskoder med 7-siffer og virksomhet.

Tabellene tyder på at lønnveksten for samtlige dommergrupper er om lag på samme nivå målt i prosent. Den prosentvise lønnsveksten for de statsansatte generelt ser ut til å ligge likevel noe over. Lønnveksten målt i kroner varierer betydelig.

Arbeidsgruppen bemerker at utfordringen knyttet til sammenligning av lønnsutviklingen for ulike grupper, som nevnt under punkt 4.7.3, også gjør seg gjeldende her.

## 5 Arbeidsdagen til dommere

### 5.1 Dommere i alminnelige domstoler – tingrett og lagmannsrett

#### 5.1.1 Innledning

Ifølge Domstoladministrasjonen er det om lag 580 dommere i tingrettene og lagmannsrettene i Norge.

Kjerneoppgaven for dommere i de ordinære domstoler er «dømmende virksomhet» – å avsi straffedommer og avgjøre sivile tvister. I tillegg til sivile saker og straffesaker utfører tingrettene både enkelte forvaltningsoppgaver og andre oppgaver som ikke er av rent dømmende karakter. Dette omfatter blant annet tvangsfullbyrdelse og offentlig skifte av

fellesbo, konkursbo og dødsbo. Tingrettene registrerer også dødsfall og utsteder skifteattester og offentlige notarialbekreftelser.<sup>5</sup>

Domstolloven, tvisteloven og straffeprosessloven angir rammene for arbeidet og oppgavene i den dømmende virksomheten, som også tar det vesentligste av dommernes tid. Det er krav til saksforberedelse, frister mv., og i praksis vil det gjerne treffes en rekke avgjørelser under saksforberedelsen.

Den praktiske organiseringen av arbeidet vil kunne variere mellom de forskjellige tingrettene og lagmannsrettene.<sup>6</sup> Dette henger særlig sammen med domstolens størrelse.

Prinsippene om allmenndomstoler og generalistdommere står sterkt i norsk rett. Dette gjelder selv om noen domstoler har innslag av moderat spesialisering.

Det følgende tar sikte på å beskrive hovedpunkter og dommernes arbeidshverdag mer generelt – uten å gå inn på forskjeller mellom de ulike tingrettene og lagmannsrettene, og de ulike ordninger som er etablert.

### **5.1.2 Saksforberedelse og arbeid med saker som avgjøres uten hoved- eller ankeforhandling**

Når en sak kommer inn til domstolen, blir den fordelt til en saksforberedende dommer.<sup>7</sup> Domstolene har en veiledningsplikt. Veiledning kan være tidkrevende og er særlig aktuelt ved selvprosederende parter i sivile saker.<sup>8</sup>

Det har vært en utvikling for å oppnå en mer effektiv og grundig saksforberedelse.<sup>9</sup> For straffesaker medførte lov 18. juni 2021 nr. 122 en rekke endringer som tok sikte på å legge til rette for en mer effektiv og rettsikker straffesaksbehandling.

Under saksforberedelse treffes en rekke prosessledende avgjørelser som tvist om bevis, oppnevning av (og tvist om) sakkyndig, om retten skal settes med meddommere, nye

---

<sup>5</sup> NOU 2019: 17 pkt. 6.2.

<sup>6</sup> Blant annet har Oslo tingrett og Gulating og Borgarting lagmannsrett utredere.

<sup>7</sup> Dommeren kontrollerer at stevning/anke tilfredsstillende lovens krav, jf. tvisteloven § 9-2, jf. § 16-5 og § 29-9 jf. § 29-10.

<sup>8</sup> Tvisteloven § 11-5.

<sup>9</sup> Tvisteloven § 11-6 fastsetter rettens plikt til aktiv saksstyring.



krav, avvisning, stansing, deling og forening av saker mv. For lagmannsretten vil det variere om saksforberedende dommer alene kan treffe avgjørelse, jf. også tvisteloven § 19-2. Det vil også i straffesaker være aktuelt med denne type avgjørelser, herunder spørsmål knyttet til bevis, sivile krav mv.

Det er gjennomgående at dommerne opplever at de ikke har tilstrekkelig tid til saksforberedelse. Avgjørelser under saksforberedelsen må i stor utstrekning treffes etter at rettsdagen er avsluttet/på ettermiddagen – eller på dager som er satt av til domsskriving.

### **Sivile saker og straffesaker i tingretten uten hovedforhandling**

Tingrettene behandler en rekke ulike saker der det treffes avgjørelse etter rent skriftlig behandling, eller der det gjennomføres rettsmøter uten at det er tale om hovedforhandling. På straffesaksfeltet gjelder dette blant annet saker som avgjøres ved tilståelsesdom og begjæringer om straffeprosessuelle tvangsmidler. Der det holdes rettsmøte i slike saker, er rettsmøtet vanligvis kort. Avgjørelsen, for eksempel i saker om varetektsfengsling eller ransaking, må ofte avsies svært raskt.

Også en rekke sivile saker avgjøres uten hovedforhandling. Dette gjelder for eksempel saker om konkurs, saker om offentlig skifte av dødsbo eller ektefellebo, og saker om gjeldsordning. I saker etter tvistelovens regler om småkravprosess, avholdes det rettsmøte som ligner hovedforhandling, men som regel av kortere varighet, hvoretter tingretten avsier dom. Andre eksempler på saker som avgjøres uten hovedforhandling, er saker om midlertidig forføyning eller arrest. Disse sakene kan være omfattende og ligne en ordinær sivil sak, men har ofte hastepreg.

Rettsmøter i forbindelse med midlertidige avgjørelser som forføyninger og fengslinger mv. blir organisert noe forskjellig, og ofte etter en turnusordning. Straffeprosessloven § 183 fastsetter frister for fremstilling for varetektsfengsling. Dette medfører at det avholdes fengslingsmøter i helger, herunder søndager og helligdager<sup>10</sup>, og dommerne vil inngå i vaktordninger. At dommere har beredskapsvakter og tilkalles til arbeid i helger og på helligdager, er nytt de siste årene, og er foranlediget av rettsutviklingen og strengere saksbehandlingsfrister. Ikke alle tingretter har fengslinger i helger og helligdager fordi fengslingsmøtene i stedet avholdes ved de større tingrettene.

---

<sup>10</sup> Med virkning fra 1. juli 2022 ble fristene for fremstilling endret slik at det også ble nødvendig med fengslinger på søndager.

I lagmannsrettene vil anke over fengsling behandles skriftlig, og loven oppstiller ikke frister for ankebehandling. Det varierer om det er beredskap for behandling av anker i helger/helligdager.

***Lagmannsretten - samtykke til å fremme anke / ankenektelse, og siling av straffesaker og annen skriftlig behandling***

I sivile saker er det krav til samtykke hvis ankegjensstandens verdi er mindre enn 250 000 kroner, jf. tvisteloven § 29-13 første ledd. Anke kan dessuten nektes etter § 29-13 andre ledd hvis det er klar sannsynlighetsovervekt for at den ikke vil føre frem.<sup>11</sup> For anke over tingrettens dom i sak om barneverns- og helsenemndas vedtak etter barnevernsloven, er det krav om samtykke for at saken kan fremmes, jf. tvisteloven § 36-10 tredje ledd.

Ankenektelser og samtykke i sivile saker er tidkrevende, og det er til dels omfattende begrunnelser og vurderinger. Dette gjelder ikke minst i barnevernssaker.

Ankeprøving i straffesaker (siling) er regulert i straffeprosessloven § 321. Første ledd gjelder de mindre alvorlige ankesakene der det er krav om samtykke. Etter bestemmelsens andre ledd kan anke nektes fremmet om retten finner det klart at anken ikke vil føre frem.<sup>12</sup>

Ankenektelser begrunnes, og avgjørelsene kan bli omfattende. Et eksempel er Borgarting lagmannsretts beslutning i sak LB-2022-87684-1, der bare anken over reaksjonsfastsettelsen ble henvist.<sup>13</sup>

Anke over beslutninger og kjennelser<sup>14</sup> – eksempelvis fengslinger, ransaking, beslag, utlevering, besøksforbud mv., behandles normalt skriftlig.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Bestemmelsen ble endret med virkning fra 1. juli 2023 slik at terskelen for å nekte anker fremmet ble senket noe.

<sup>12</sup> Fra 1. januar 2020 er også «seksårssakene undergitt siling.

<sup>13</sup> Det fremgår av tingrettens dom at hovedforhandlingen hadde vart fra 11. januar til 18. februar 2022.

<sup>14</sup> Straffeprosessloven kapittel 26

<sup>15</sup> Straffeprosessloven § 385 første ledd, jf. også § 387 første ledd. I straffesaker kan det også være spørsmål om skriftlig behandling, jf. straffeprosessloven § 333.

**Rettsmekling<sup>16</sup>**

En del saker blir meklet – både i ting- og lagmannsrett. I mange domstoler er det en moderat spesialisering ved at det er særskilte dommere som mekler.

I sivile saker «skal» retten på ethvert trinn av saken vurdere muligheten for å tvisten løst i minnelighet, jf. tvisteloven § 8-1 første ledd. Retten skal beslutte at det skal foretas rettsmekling når den finner at saken egner seg for det, jf. § 8-3 første ledd.<sup>17</sup>

**5.1.3 Hoved- og ankeforhandling, domsskriving og etterarbeid**

I tingretten vil saksforberedende dommer gjerne være hovedforhandlingsdommer i saken. Det vil normalt være annerledes i lagmannsretten, selv om det i en viss utstrekning forsøkes å legge opp til at saksforberedende dommer (blant annet i større straffesaker) også skal være dommer under ankeforhandlingen.

Erfaringsmessig skjer forberedelse til hoved- og ankeforhandling gjerne på ettermiddager/etter avsluttet rettsdag. I større saker vil forberedelse ikke sjelden ta en del tid.

Rettsdagene starter vanligvis kl. 09.00. Rettsdagen avsluttes kl. 15.00-16.00 – i de fleste domstoler kl. 16.00. Ikke sjelden er det forsinkelser som gjør at rettsdagene varer lenger enn planlagt. I tillegg vil det ofte være domskonferanse umiddelbart etterpå.<sup>18</sup>

Det settes av tid til domsskriving. Erfaringsmessig er det vanskelig å ferdigstille utkast på den tiden som er satt av.

---

<sup>16</sup> Prop. 34 L (2022–2023), punkt 8.4 side 72: 27 prosent av tvistesakene i tingrettene og 13 prosent i lagmannsrettene ble meklet i 2021. De siste årene har det blitt inngått forlik i om lag 68 prosent av sakene som ble meklet i tingrettene. I lagmannsrettene ble det inngått forlik i 71 prosent av sakene som ble meklet i 2021.

<sup>17</sup> Med virkning fra 1. juli 2023 ble tvisteloven endret på dette punkt, slik at det ikke lenger er et vilkår for å beslutte rettsmekling mot partenes vilje at det foreligger «særlige grunner».

<sup>18</sup> I lengre saker – og særlig der det er meddommere – er det vanlig at domskonferansen avholdes dagen etter at saken er avsluttet.

I saker med meddommere i tingrett og i alle saker i lagmannsrett vil utkast sendes til de andre dommerne i saken. For fagdommer nr. 2 og 3 i lagmannsretten er det normalt ikke satt av særskilt tid til gjennomgang av utkast, med mindre dette avtales spesielt.

I etterkant av hoved- og ankeforhandling må dommeren (rettens leder) i en rekke saker ta stilling til salærkrav, begjæringer om innsyn mv. Vedkommende dommer har vanligvis også ansvar for eventuell saksforberedelse for ankeinstansen. I sivile saker kan retten etter begjæring fra en part fastsette prosessfullmektigens godtgjørelse, jf. tvisteloven § 3-8.<sup>19</sup>

#### **5.1.4 Arbeidsbyrde og belastning**

Ettersom dommere i de alminnelige domstoler ikke fører arbeidstid, foreligger det ikke registrerte tall som viser faktisk arbeidstid for dommere. Dommerforeningen gjennomførte høsten 2023 en arbeidstidsundersøkelse<sup>20</sup> som viste at én av tre dommere arbeider 50 timer eller mer i uken. Gjennomsnittet var 46,2 timer per uke. Domstoladministrasjonen har opplyst til arbeidsgruppen at det i 2015 og 2018 ble gjennomført kartlegginger av arbeidstid for dommere, der gjennomsnittlig arbeid per uke ved begge undersøkelsene var i samsvar med Dommerforeningens undersøkelse fra 2023. Dommerforeningens undersøkelse viser at det er vanlig at dommere bruker helger og ferier til å komme à jour, men arbeid i helger/fritid er ikke konkret kartlagt i undersøkelsene. Videre har det de senere årene vært en utvikling i retning av at sakene for domstolene blir stadig mer komplekse faktisk og rettslig (se for eksempel NOU 2020: 11 punkt 1.2), og det har tilkommet krav om beredskap og behandling av særlig fengslingssaker i helger og på helligdager. En del av dommerne, særlig ved domstoler som dekker et stort geografisk område, har stor reisebelastning.

---

<sup>19</sup> Med virkning fra 1. juli 2023 «skal» retten gjøre partene oppmerksom på denne adgangen.

<sup>20</sup> Arbeidstidsundersøkelsen - lenke:

<https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/organisasjon/dommerforeningen/div/arbeidsundersokelse-sept-2023-191023.pdf>

## 5.2 Dommere i jordskifterettene

Det er i henhold til årsrapporten for 2023 fra Domstoladministrasjonen 80 jordskiftedommere i Norge. I tillegg kommer jordskifterettsledere og jordskiftelagdommere.

I korte trekk går arbeidsdagen til en jordskiftedommer ut på å administrere og fatte avgjørelser i de sakene som dommeren er blitt tildelt. Jordskifteretten behandler tre typer saker: rettsfastsettende (hvor gjeldende rett blir fastsatt), rettsendrende (hvor man endrer gjeldende rett fra en tilstand til en annen) og skjønn (eksempelvis skjønn etter servituttloven eller vegloven).

En sak kan bestå av mange krav. Sakene omfatter fra to til flere tusen parter.

Innslaget av selvprosederende parter varierer fra jordskiftedomstol til jordskiftedomstol, men er jevnt over høyt – og høyere enn eksempelvis i tingretten. Jordskifteretten har veiledningsplikt – særlig med hensyn til de selvprosederende partene.

Jordskifteretten behandler et bredt spekter av saker etter jordskifteloven og etter denne lovs prosessregler. Ved gjennomføring av saker etter jordskifteloven må en anvende en rekke lover, så som plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven, matrikkelloven, jordloven, skogloven, jaktloven, innlandsfiskeloven, konsesjonsloven, hevdsloven, vassdragsloven, vannressursloven, granneloven, sameieloven, avhendingsloven m.m.

Jordskiftedomstolen behandler skjønn etter en rekke spesiallover f.eks.: veglov, servituttlov og gjerdelov. Ved tvangsmessig gjennomføring av utbyggingstiltak og vern holdes ekspropriasjonsskjønn etter skjønnsprosessloven. Tvistebehandling skjer etter bestemmelsene i tvisteloven og domstoloven.

Sakene for jordskifteretten starter alltid med et krav (tilsvarende stevning/begjæring for tingretten). Sakene kan kreves av private parter, selskaper, stiftelser, kommuner eller andre offentlige etater. Vilkåret for å kreve en sak er at vedkommende mener å ha en rettighet eller en fast eiendom. Kravet kan settes fram av parten selv (selvprosederende) eller av prosessfullmektig (som regel advokater).

Saksbehandlingsprinsippene (disposisjon, kontradiksjon, muntlighet og umiddelbarhet) er de samme som for tingretten. Saksbehandlingsreglene for tvistebehandling og for rene skjønnsaker er i hovedsak de samme for både tingretten og jordskifteretten. I tillegg er det egne regler for behandling av de såkalte rettsendrende sakene og de «kombinerte sakene» (dvs. saker som omhandler rettsfastsetting og/eller rettsendring – og skjønn) - på lik linje med at tingretten har spesialprosessregler i enkelte andre sakstyper.

Når en sak er krevd, må en jordskiftedommer først kontrollere kravet – at saken er krevd for riktig jordskiftedomstol – at saken ikke åpenbart må avvises fordi den ikke hører til jordskiftedomstolene å behandle, at det ikke er mangler ved kravet mv.

Deretter blir saken forkynt for de partene som er oppgitt i kravet. Disse får så en frist til å fremsette merknader (tilsvar) til kravet. Sakens art, antall parter og de merknadene som blir gitt – blir bestemmende for den videre saksgangen. Jordskiftedomstolene har ulike rutiner for hvordan den videre saksframdriften blir fastsatt. Noen jordskiftedomstoler oppnevner en saksforberedende dommer som tar seg av det innledende arbeidet, noen har egne rettsmeklere som vurderer sakens egnethet for rettsmekling, mens andre domstoler oppnevner hoveddommer med én gang.

Etter dette avholdes det rettsmøter som er nødvendige for å få gjennomført saken. Er det tvistebehandling eller rene skjønnsaker, avholdes hovedforhandling på samme måte som i tingrettene

Er det tale om rettsendring, skal retten utarbeide forslag til løsning. Dette kan grovt sett sammenlignes med skjønnsforutsetninger i skjønnsaker – dog med den forskjell at forslagene i en del tilfeller er langt mer komplekse og omfattende enn skjønnsforutsetninger.

Er det tvister om rettsforholdene i slike saker, må disse avgjøres først. I saker der man bytter areal og eller rettigheter, skal disse verdsettes for å sikre at partene ikke lider tap. I noen rettsendrende saker vil det dessuten være behov for offentligrettslige tillatelser. I utgangspunktet skal partene innhente slike tillatelser selv. Det kan imidlertid skje at det er mest hensiktsmessig at det er jordskifteretten som innhenter nødvendige tillatelser.

Ofte er det mange parter i sakene for jordskifteretten. I slike saker – der også mange av partene er selvprosjederende, stilles det høye krav til jordskiftedommernes evne til prosessledelse for å ivareta partenes krav på kontradiksjon og effektiv saksbehandling.

Jordskifterettene har ikke faste rettssaler. Sakene gjelder eiendommer, og derfor må det oftest være befaringer. Av den grunn blir rettsmøtene som oftest avholdt i nærheten av det aktuelle stedet. Tingrettens lokaler benyttes dersom det ligger til rette for det. Behovet for befaringer betyr at jordskiftedommerne jevnt over har betydelig reiseaktivitet. I store rettskretser med lange reiseavstander kan reiseaktiviteten i noen grad påvirke saksavviklingen ved domstolen.

Som nevnt innledningsvis, administrerer jordskiftedommeren sakene vedkommende er tildelt og har ansvaret for at de blir gjennomført innen gjeldende frister. For hver sak blir det også oppnevnt en saksbehandler og en ingeniør – som bistår dommeren med

gjennomføringen av saken. Ingeniørene står som nevnt ofte for eventuelle påstandspåvisninger og rettsmeklinger. I tillegg utarbeider de kart og sørger for at grensene som retten har fastsatt blir merket og innmålt.

## 6 Domstolkommisjonens anbefalinger

Domstolkommisjonen ble oppnevnt for å utrede hvordan domstolene bør organiseres for å være best mulig rustet til å ivareta forventninger om effektivitet og kvalitet og sikre deres uavhengighet gjennom omskiftelige samfunnsforhold. Domstolkommisjonen avga to utredninger, først NOU 2019: 17 *Domstolstruktur*, og deretter NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring*. I kapittel 17 i denne utredningen behandler kommisjonen spørsmål om lønnsfastsettelse for dommere.

I NOU 2020: 11, punkt 17.1 heter det:

*«Domstolkommisjonen mener at det er grunn til å fastsette en ny fremgangsmåte for lønnsfastsettelse for dommere i lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. På denne bakgrunn har Domstolkommisjonen bedt professor emeritus Stein Evju om å utrede mulige modeller for lønnsfastsettelse, hvor hensynet til uavhengighet for dommere og Stortingets bevilgningsmyndighet er ivaretatt.»*

Domstolkommisjonen skriver videre i punkt 17.3 at:

*«Lønn- og pensjonsvilkår for dommere kan være viktig i et uavhengighetsperspektiv. For det første er et tilstrekkelig lønns- og pensjonsnivå for dommere essensielt for å ivareta domstolenes uavhengighet. Tilstrekkelige lønns- og pensjonsordninger er én måte å sikre at dommere ikke fristes av utilbørlig press utenfra som kan påvirke deres atferd og dømmende virke. For det andre må prosessen med lønnsfastsettelsen sikre at dommere ikke kan risikere at lønnsnivået påvirkes av innholdet i rettsavgjørelsene. Lønnsfastsettelsen må sikres gjennom felles, objektive vilkår, nettopp for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelse av deres dømmende funksjoner.*

*[...]*

*Det er flere alternative modeller til dagens ordning for fastsettelse av dommerlønninger. Nedenfor omtales kort de modellene som anses som mest aktuelle innenfor det norske systemet. De er gruppert under to hovedretninger*

*– bruk av et uavhengig lønnsutvalg og bruk av tariffavtale.*

*Modellene er nærmere redegjort for i utredningen til professor Evju. Kommisjonen legger til grunn at det ikke er aktuelt å bringe ting- og lagmannsrettsdommeren tilbake*

*under de alminnelige hovedtariffavtalenes paraply. Dette alternativet er derfor ikke tatt med.*

*– Uavhengig lønnsutvalg*

*Man kan tenke seg at dommeres lønninger fastsettes ved hjelp av et uavhengig lønnsutvalg. Én vei å gå kan være å legge lønnsfastsettelsen for ting- og lagmannsrettsdommeren inn i den samme ordningen som nå gjelder for høyesterettsdommere. Den er slik at Stortingets presidentskap utarbeider en innstilling til Stortinget etter uformelle samtaler med justitiarius og en høyesterettsdommer. Stortinget treffer deretter vedtak om lønnsfastsettelsen for Høyesteretts medlemmer. En annen mulig vei er en særskilt «lønnskommisjon» bestående av uavhengige personer oppnevnt av Stortinget. Det kan være en lønnskommisjon som avgir innstilling til Stortinget. Det vil likne den løsningen som gjelder for stortingsrepresentanter. Alternativt kan man tenke seg en kommisjon som fastsetter lønninger med endelig virkning.*

*– Tariffavtale*

*Det legges til grunn at det lar seg gjøre å finne løsninger der lønnsfastsettelsen skal skje gjennom forhandlinger og tariffavtaler. Dommerlønn fastsettes ved tariffavtaler både i Danmark og Nederland. Forutsetningen er at det er snakk om å etablere en ordning atskilt fra de alminnelige hovedtariffavtalene. En eventuell ordning bør forankres i lov.*

*Domstolkommisjonen anbefaler at professor emeritus Stein Evjus utredning følges opp av regjeringen. Det er viktig av hensyn til domstolenes uavhengighet at man får etablert en bedre prosess for fastsettelse av lønn til dommere. Jordskiftedommere bør bringes inn i samme ordning som dommere i tingrettene og lagmannsrettene. Både Domstoladministrasjonen som representant for arbeidsgiverne og Dommerforeningen og Tekna som representanter for arbeidstakerne bør være involvert i arbeidet. En ordning må sikre at hensynet til Stortingets bevilgningsmyndighet ivaretas.»*

## **7 Internasjonale prinsipper**

I kapittel 3 omtaler arbeidsgruppen dommernes og domstolenes uavhengighet og at uavhengigheten er forankret i Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til. I dette kapitlet gir vi en kortfattet fremstilling av det internasjonale rammeverket for dommeres og domstolenes uavhengighet, som er relevant for arbeidsgruppens vurderinger.



De mest sentrale kildene er:

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 4. november 1950, se særlig artikkel 6 nr. 1
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16 desember 1966, se særlig artikkel 14

I EMK artikkel 6 nr. 1 første punktum heter det:

*«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»*

SP art. 14 omtaler også kravet til en upartisk og uavhengig domstol:

*«Alle skal være like for domstolene. Enhver har ved behandlingen av en siktelse mot ham for en straffbar handling eller av spørsmål om hans rettigheter og forpliktelser i et tvistemål, rett til upartisk og offentlig rettergang ved en kompetent, uavhengig og upartisk domstol som er opprettet i henhold til lov.»*

Både EMK og SP er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon gjennom menneskerettsloven og gjelder som norsk lov.

Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er en sentral rettskilde for tolkningen av EMK. Av sentrale avgjørelser fra EMD som berører dommeres lønnsforhold, kan nevnes Clarke mot Storbritannia (sak 27974/02) 11. mars 2008, Savickas m.fl. mot Litauen (sak 66365/09) 15. oktober 2013 og Kubát m.fl. mot Tsjekkia (sak 61721/19) 22. juni 2023.

I henhold til EMDs praksis gjelder kravet om uavhengige domstoler i forhold til både den lovgivende og den utøvende makt.

For en gjennomgang av rettspraksis på området, viser arbeidsgruppen til temarapporten *Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet*, som ble utarbeidet av Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM) etter oppdrag fra Domstolkommisjonen. Den følger som vedlegg til NOU 2020: 11. I rapporten skriver NIM i punkt 3.3, med henvisning til blant annet EMDs praksis, følgende om utgangspunktene for vurderingen etter EMK artikkel 6 av spørsmål knyttet til domstolenes uavhengighet:

*«EMD har en helhetlig tilnærming til spørsmålet om domstolenes uavhengighet. Momenter som ofte går igjen og som er sentrale i domstolens praksis, er (i)*

utnevning av dommere, (ii) varigheten av utnevningssperioden, (iii) vernet mot ekstern påvirkning og (iv) om domstolen fremstår som uavhengig.»

Det er særlig det tredje momentet som er relevant i arbeidsgruppens vurderinger. I kapittel 13 behandler rapporten «Arbeidsvilkår, lønn og pensjon». Med henvisning til internasjonale anbefalinger peker NIM på følgende utgangspunkt:

«Et tilstrekkelig lønns- og pensjonsnivå for dommere er essensielt for å ivareta domstolenes uavhengighet.»

I relasjon til faren for ekstern påvirkning skriver NIM:

«Tilstrekkelige lønns- og pensjonsordninger er én måte å sikre at dommere ikke fristes av utilbørlig press utenfra som kan påvirke deres adferd og dømmende virke.»

I tillegg til praksis fra EMD, er anbefalinger fra FN, Europarådet, Venezia-kommisjonen og The Consultative Council of European Judges (CCJE) av betydning. Det er en rekke eksempler på at slike anbefalinger er tillagt vekt av Høyesterett som rettskilde, se for eksempel Rt-2008-1764 avsnitt 81, Rt-2015-1142 avsnitt 31, Rt-2015-93 avsnitt 93 og HR-2024-1948-A avsnitt 66. Temaet er også omtalt i EU-rettslige kilder.

Venezia-kommisjonen har uttalt følgende i en rapport om domstolenes uavhengighet fra 2010<sup>21</sup>:

«The Venice Commission shares the opinion that the remuneration of judges has to correspond to the dignity of the profession and that adequate remuneration is indispensable to protect judges from undue outside interference. (...) The level of remuneration should be determined in the light of the social conditions in the country and compared to the level of remuneration of higher civil servants. The remuneration should be based on a general standard and rely on objective and transparent criteria, not on an assessment of the individual performance of a judge. Bonuses which include an element of discretion should be excluded.»

De internasjonale anbefalingene fremhever videre at særskilte bestemmelser bør sikre at det ikke skjer en reduksjon i lønnen den tiden dommerne står i yrket, at de

---

<sup>21</sup> Venezia-kommisjonen: Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010), avsnitt 46

prinsipielle reglene for dommerens lønnsordninger bør være fastlagt i lov og at det bør lovfestes bestemmelser som sikrer lønnsøkning i takt med økning i levekostnader<sup>22</sup>.

NIM gir i sin rapport, etter å ha gått gjennom internasjonal praksis og anbefalinger, følgende oppsummering:

Det fremgår lite konkret av de rettslig bindende kildene om hvilke krav som stilles til arbeidsvilkår, lønn og pensjon ut over at dommerens lønns- og tjenestevilkår bør sikres ved lov.

Også de internasjonale anbefalingene er samstemte om at de prinsipielle reglene for dommerens lønnsordninger bør være fastlagt i lov. CCJE og Veneziakommisjonen synes imidlertid å ta høyde for den ordning som særlig gjør seg gjeldende for de nordiske landene, hvor regulering av lønn, herunder garantier mot lønnsreduksjon, tradisjonelt har fulgt av langvarig praksis.

Essensielt er det uansett at et tilstrekkelig lønns- og pensjonsnivå samt garantier mot lønnsreduksjon sikres gjennom felles, objektive vilkår, nettopp for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelse av deres dømmende funksjoner.

Ministerkomiteen, CCJE og Veneziakommisjonen er samstemte om at systemer med individuell lønnsfastsettelse som baseres på hvordan den enkelte dommer utfører sin dommergjerning, bør unngås.

Også etter EU-retten gjelder det krav til domstolenes og dommerens uavhengighet. Dette utledes av både EMK artikkel 6, TFEU (EU-traktaten) artikkel 2 og 19 og EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 47. I de forente sakene C-146/23 og C-374/23 for EU-domstolen har en polsk og en litauisk domstol bedt om prejudisiell uttalelse i en sak som gjelder dommerens lønnsforhold. EU-domstolen har ennå ikke avsagt dom i saken, men generaladvokaten skriver i sin uttalelse 13. juni 2024, blant annet under henvisning til EMDs praksis, at nasjonal lovgivning må fastsette de rettslige rammene for fastsettelsen av dommerens lønn, at dommerens lønn etter nasjonal rett må fastsettes etter relevante, objektive og kontrollerbare kriterier og at «regler om dommerens løn og enhver nedsættelse heraf skal være undergivet domstolskontrol» (avsnitt 66).

---

<sup>22</sup> Se for eksempel Europarådet, Ministerkomiteen, Recommendation CM/ Rec (2010)12, Judges: independence, efficiency and responsibility, avsnitt 54 og CCJE, Opinion no. 1 (2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, avsnitt 62.

Generaladvokaten legger også til grunn at begrensninger i dommeres adgang til å utøve andre økonomiske aktiviteter skal tas i betraktning ved vurderingen av dommeres lønnsnivå (avsnitt 48).

Stein Evju oppsummerer i sin utredning, som er vedlegg til NOU 2020: 11, at det på internasjonalt nivå er et gjennomgående syn i anbefalingene om domstolenes uavhengighet at dommeres lønns- og arbeidsvilkår i vid forstand bør være sikret ved lov, og i iallfall slik at de prinsipielle regler for dommeres lønnsordning bør være fastlagt i lov. Evju peker videre på at retten til kollektive forhandlinger om lønn mv. etter EMDs praksis er anerkjent som en grunnleggende del av organisasjonsfriheten, men at det kan gjøres unntak blant annet for dommere dersom dette skjer gjennom andre betryggende ordninger som sikrer domstolenes og dommeres uavhengighet<sup>23</sup>.

Ved vurderingen av et nytt norsk system for fastsettelse av dommerlønn, bør en etter arbeidsgruppens syn legge vekt på de overordnede krav og prinsipper som følger av de internasjonale kildene gjennomgått over. Dette innebærer blant annet at systemet bør fastlegges i lov og at hensynet til domstolenes og dommeres uavhengighet må stå sentralt ved utformingen av det.

Etter arbeidsgruppen syn gjør de krav og hensyn det her pekes på, seg gjeldende for både dommerne i de alminnelige domstolene og i jordskifterettene.

## 8 Den norske modellen

I dette kapitlet gis en kort omtale av det som omtales som den norske modellen. Bakgrunnen er at reguleringen av lønns- og arbeidsvilkårene for dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ikke skjer gjennom forhandling av tariffavtaler, som er hovedregelen i norsk arbeidsliv, mens dommere i jordskifterettene i dag er omfattet av hovedtariffavtalene i staten. Dommerne i tingrettene og lagmannsrettene er ikke omfattet av hovedavtalen i staten.

I NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring— Tiltak for økt sysselsetting* vises det til at den norske modellen er definert som samspillet mellom det organiserte arbeidslivet, brede offentlige velferdsordninger og den økonomiske politikken. Det slås NOU-en slår også fast at den norske modellen med trepartssamarbeid mellom partene i

---

<sup>23</sup> Stein Evju: Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer, side 14

arbeidslivet og myndighetene, og med etablerte institusjoner som kan håndtere konflikter innenfor samarbeidet, historisk sett har vært en suksess.

I NOU-en legges det videre vekt på følgende:

«Kjernen i reguleringene av norsk arbeidsliv er samspillet mellom arbeidsgivers styringsrett, beskyttelse av arbeidstakeren og bruken av tariffavtalen som fundament for samarbeid mellom partene.»

Videre heter det at:

«Høy organisasjonsgrad og tariffavtaledekning har gitt partene i arbeidslivet både legitimitet og bredt ansvar for utviklingen av arbeidslivet.»

Dommerne er i en særstilling da fordi de som andre embetsmenn og militært personell ikke har streikerett, se tjenestetvistloven § 22 femte ledd. Protokollen fra 1999 innebar som tidligere redegjort for at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ble tatt ut av hovedtariffavtalen i staten og statens særavtaler. Disse dommerne får lønnsregulering fastsatt administrativt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Dommerne har etter protokollen fra 1999 heller ikke hatt rett på medbestemmelse etter hovedavtalen selv om domstolsadministrasjonen i praksis har tilrettelagt for lokal medbestemmelse.

Jordskiftedommerne er også embetsmenn, men omfattet av hovedtariffavtalene i staten og andre særavtaler herunder Hovedavtalen.

Arbeidsgruppen skal ifølge mandatet også ta stilling til om dommerne kan være omfattet av hele eller deler av hovedavtalen, se nærmere om dette i kapittel 12. Det er anerkjent at arbeidsmiljøet er viktig for arbeidslinjen og forvaltningen av den humane kapitalen i Norge, og sentralt i et sysselsettingsperspektiv. Arbeid og arbeidsmiljø er knyttet til sentrale verdier som sosial inkludering, samfunnsdeltakelse, verdighet og selvspekt.

## **9 Lønnsfastsettelse i andre land**

### **9.1 Lønnsfastsettelse i nordiske land**

#### **9.1.1 Island**

Island fastsetter lønnen for dommere etter særlige bestemmelser i loven. Det nåværende systemet er fra 2019. Ifølge loven (nr. 79/2019) skal lønnen endres den 1. juli hvert år. Islands Statistikk (e. Statistics Office) beregner og offentliggjør innen 1. juni den

relative endring i den gjennomsnittlige regelmessig lønn for statsansatte for det foregående år.

Ved vurderingen av lønnsendringer innhenter Islands Statistikk rapporter og data, som den anser for nødvendige, og utfører også sine egne lønnsundersøkelser etter behov. Under lønnsbehandlingen for juli oppdaterer Statens Finansforvaltning ISK-tallene i overenstemmelse med Islands Statistikk tall. Det anvendte referansepunkt er lønindeksen for statsansatte.

Dette systemet er under revisjon i en særlig arbeidsgruppe. Resultatet foreligger ikke ennå. Det er likevel klart at endringer i systemet vil kreve lovendringer.

### **9.1.2 Danmark**

I Danmark ansettes dommere (herunder byrettsdommere, landsdommere og høyesterettsdommere) som tjenestemenn og er dermed omfattet av reglene i tjenestemannsloven og tjenestemannspensjonsloven. Lønn- og andre ansettelsesvilkår for tjenestemenn fastsettes ved kollektiv avtale. Stillinger som dommer er dermed klassifisert i lønnsrammer, som er avtalt mellom Finansministeriet og Akademikerne. Ut over dette ytes det tillegg til stillingene, som avtales mellom Domstolledelsen og Dommerforeningen. Ved hver avtalefornyelse avtaler Finansministeriet og Akademikerne en pott til dommere. Potten brukes til regulering av tilleggene etter nærmere avtale mellom Domstolledelsen og Dommerforeningen. Formålet med potten er overordnet å sikre at det er et passende forhold mellom lønnsutviklingen for dommere og lønnsutviklingen for andre ansatte.

Avtalesystemet for tjenestemenn ble innført i forbindelse med tjenestemannsreformen av 1969. Lønnsrammer og lønnsnivå for dommere har naturligvis endret seg siden ved en rekke kollektive avtaler.

Før tjenestemannsreformen i 1969 ble tjenestemenns lønnsforhold fastlagt ved *lønnslove*. Formålet med reformen var på dette punkt, å gjøre tjenestemenns forhandlings- og avtaleregler så tilnærmet like vilkårene på det øvrige arbeidsmarkedet.

### **9.1.3 Finland**

I Finland bestemmes lønnen gjennom en kollektivavtale. Lønssystemet for dommere og jurister ved domstolene ble endret i 2000. Grunnlaget for det nye lønssystemet startet i 1995. Fra å ha flere lønnsklasser ville man komme inn i to lønnsklasser

Den nåværende kollektivavtalen for domstolenes dommere og jurister, følger det allmenne statlige kollektivavtalen. Dommernes lønn økes når lønnen øker på statens kollektive avtaler.

#### **9.1.4 Sverige**

Arbeidsgruppen har innhentet opplysninger om lønnsfastsettelse fra Domstolsverket i Sverige. Domstolsverket er en statlig virksomhet underlagt regjeringen. Den fungerer som en serviceorganisasjon for Sveriges domstoler, og har også ansvaret for overgripende samordning i domstolene.

Domstolsverket opplyser at det er de som fastsetter lønnen til dommere ved ansettelse. Deretter bestemmes lønnsutviklingen i den enkelte domstol etter gjennomføring av en lønnsamtale mellom den enkelte dommer og nærmeste leder. Lønnsutvikling gis innenfor en samlet ramme for lønnsutvikling i domstolen. Lønn ved ansettelse og lønnsutviklingen fastsettes individuelt og det vil derfor være lønnsforskjeller mellom dommere i samme instans. I lønnspolitikken til Sveriges domstoler fremgår det at lønnsutviklingen ikke skal påvirkes av hvordan dommeren dømmer i enkeltsaker eller anvender rettsreglene i en særskilt sak. Individuelle lønnsfastsettelse ble introdusert i 2006, og den fremste begrunnelsen for modellen er rekrutteringshensyn. Den norske Dommerforeningen har opplyst til arbeidsgruppen at det pågår en debatt om hvorvidt den svenske ordningen med individuell lønnsfastsettelse er i samsvar med krav til domstolenes og dommeres uavhengighet.

### **9.2 Kort om lønnsfastsettelse i andre europeiske land**

European Network of Concils for the Judiciary (ENCJ) skriver i et sammendrag om lønnsfastsettelse for dommere at hovedprinsippet i de fleste land er regulering i lovgivningen. Kriteriene kan være antall arbeidssteder og ansiennitet i domstolen. I noen stater finner det sted årlige forhandlinger mellom representanter for regjeringen og fagforeningene. Dersom disse leder til endringer, må endringene stadfestes i lov/budsjettvedtak.

I noen land reguleres lønnen ut fra antall år dommerne har arbeidet, og ut fra hvilket nivå dommerne dømmer på. Arbeidsgruppen kjenner ikke til andre stater enn ~~Kun~~ Finland som har lønnsforhandlinger mellom partene. Men også her vurderes det å regulere lønnsfastsettelsen i lov.

### **9.3 Lønnsfastsettelse for jordskiftedommere i andre land**

I Ot. prp. nr. 106 (2002-2003) s. 14 er det vist til at departementet den gang ikke kjente til at jordskiftevirksomheten i andre land er lagt til en domstol. Jordskiftearbeidet i Europa er normalt organisert som et frittstående forvaltningsorgan og administrativt underlagt landbruksdelen av statsadministrasjonen. Løsningen innebærer at det ikke er

hensiktsmessig å sammenligne det organisatoriske rammeverket for jordskiftedommere i Norge med jordskiftemedarbeidere i våre nordiske naboland eller ellers i Europa.

Bakgrunnen for forskjellene er at de fleste europeiske land i motsetning til Norge har hatt et velutviklet matrikkelsystem med røtter tilbake til 1700- og 1800-tallet.

Eiendomsdelinger, eiendomskart, registrering og tinglysing har skapt notoritet og publisitet omkring eiendomsgrenser og servitutter. Det er dermed ikke tilsvarende behov i de andre landene for å få avklart og fastsatt uklarheter eller tvister om grenser og rettigheter i en domstol.

## **10 Alternative modeller for lønnsfastsettelse**

### **10.1 Innledning**

Domstolkommisjonen anbefalte i NOU 2020: 11 punkt 17.5, at Stein Evjus utredning om alternative modeller for lønnsfastsettelse for dommere følges opp av regjeringen.

I dette kapitlet drøfter arbeidsgruppen to alternative modeller for lønnsfastsettelse for dommere. Først gjennomgås en modell med lønnsfastsettelse ved Stortinget og dernest en modell der lønnen fastsettes i tariffavtale

Arbeidsgruppen vil ikke drøfte et alternativ der et uavhengig og frittstående utvalg/organ får i oppdrag å endelig fastsette lønnen til dommere. Bakgrunnen for denne vurderingen er at det er Stortinget som etter Grunnloven § 75 har budsjettmyndighet og dermed bevilger de summer som trengs for å dekke statens utgifter og at Stortinget derfor ikke bør være bundet av beslutninger fattet av et eksternt utvalg/organ.

I kapittel 11 vurderer arbeidsgruppen styrker og svakheter ved dagens modell for lønnsfastsettelse og de to alternative modellene. Videre vurderer arbeidsgruppen øg hvilken av de tre modellene som best imøtekommer kriteriene i mandatet og de kriteriene som arbeidsgruppen anbefaler også må legges til grunn for valg av modell, se punkt 11.1.

### **10.2 Lønnsfastsettelse ved Stortinget**

#### **10.2.1 Utgangspunkt**

I dette punktet drøfter arbeidsgruppen rammer for en modell der Stortinget fastsetter dommeres lønn, etter innstilling fra en uavhengig gruppe. En slik gruppe er tidligere, i Domstolkommisjonens utredning og vedleggene til denne omtalt som en «kommisjon». Under henvisning til at Stortinget ved en lovendring i 2021 endret navnet på Stortingets



lønnskommisjon til Stortingets godtgjørelsesutvalg, benytter arbeidsgruppen i det følgende den samme betegnelsen – «utvalg» eller «lønnsutvalg» - om et slikt organ også med henblikk på lønnsfastsettelse for dommere.

Modellen kan kort oppsummeres slik: Det forankres i lov at et uavhengig utvalg årlig avgir en innstilling om lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene til Stortinget, som deretter fastsetter lønnen. I tillegg til forankring i lov har arbeidsgruppen vurdert innholdet i retningslinjer for utvalgets arbeid og vurderinger.

## **10.2.2 Nærmere om mulige rammer for Stortingets fastsettelse av dommerlønn**

### **Forankring i lov – egen lovhjemmel**

Stortinget fastsetter som omtalt i punkt 4.3 i dag lønn for høyesterettsdommerne. I tillegg fastsetter Stortinget, i medhold av lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven) godtgjørelsen til stortingsrepresentanter, statsministeren og regjeringens medlemmer.

Dersom Stortinget i fremtiden skal fastsette lønnen for dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene, mener arbeidsgruppen dette bør forankres i lov. Forankring i lov vil bidra til å sikre legitimitet for at denne gruppen særbehandles sammenlignet med øvrige grupper i staten. Dette vil også være i overenstemmelse med de internasjonale anbefalingene det er redegjort for i kapittel 7. Domstoloven regulerer ulike sider ved domstolene og dommerne, herunder om krav til dommere, domstoladministrasjonen, om inhabilitet og utnevning av dommere. Det fremstår naturlig å plassere en slik bestemmelse i domstoloven, f.eks. i kapittel 3.

Etter arbeidsgruppens syn bør lovreguleringen være forholdsvis omfattende. Bestemmelsen bør slå fast at Stortinget årlig fastsetter lønnen til dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene og at det skjer etter innstilling fra et uavhengig utvalg. I tillegg bør den omtale formålet og sentrale hensyn som skal ivaretas. Arbeidsgruppen foreslår at følgende momenter omhandles i lovbestemmelsen:

- Stortinget fastsetter årlig den lønnen som tilkommer fast utnevnte og konstituerte dommer i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.
- Lønnen fastsettes som et årlig beløp
- Lønnsfastsettelsen skjer etter innstilling fra et dommerlønnsutvalg. Utvalget skal begrunne sin innstilling.

- Lønnen skal bidra til å sikre en uavhengig dommerstand, iaktta Norges menneskerettslige forpliktelser, internasjonale anbefalinger og legge til rette for rekruttering til dommerembeter
- Stortingets presidentskap oppnevner leder og to andre medlemmer til dommerlønsutvalget, med funksjonstid på fire år. Utvalget er beslutningsdyktig når alle medlemmene er til stede.
- Stortingets presidentskap kan fastsette nærmere retningslinjer om for utvalgets virksomhet.

Arbeidsgruppen vurderer også modell for fastsettelse av andre godtgjørelser i punkt 10.4. Dersom det vedtas at Stortinget også skal fastsette disse, bør dette etter arbeidsgruppens syn også fremgå av lovbestemmelsen og omhandles i retningslinjene, som er omtalt under.

### **Retningslinjer for utvalgets arbeid**

En lovbestemmelse som foreslått gir et overordnet mandat for dommerlønsutvalgets arbeid. I tillegg bør Stortinget eller Stortingets presidentskap fastsette retningslinjer for utvalgets arbeid.

Nedenfor listes opp aktuelle momenter som kan inngå i retningslinjer for arbeidet i et dommerlønsutvalg:

- Etter innstilling fra dommerlønsutvalget fastsetter Stortinget lønnen til dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.
- Lønnen fastsettes som et årlig beløp
- Dommerlønsutvalget skal én gang i året vurdere lønnen til dommerne
- Utvalget skal begrunne sin anbefaling og herunder rapportere om den relative utviklingen i lønnen i forhold til det generelle lønnsnivået i Norge.
- Dommerlønsutvalget skal høre og møte representanter fra arbeidsgiver og fra organisasjoner som organiserer dommerne slik at disse skriftlig og muntlig kan formidle og begrunne synspunkter på lønnen og lønnsutviklingen, før anbefaling fremmes for Stortinget.
- Utvalget skal se hen til den generelle lønnsutviklingen, utviklingen i lønnen til høyesterettsdommere og lønnsutviklingen til det høyere sjiktet av statlige ledere.
- Utvalget skal legge vekt på hensynet til rekruttering av høyt kvalifiserte jurister fra offentlig og privat sektor.
- Utvalget skal ta utgangspunkt i gjeldende lønnstabell for dommerne i tingretten og lagmannsrettene. Lønnstabellen må justeres slik at dommerne i jordskifterettene kan innplasseres i tabellen.

- Dersom det viser seg å være behov skal utvalget vurdere og anbefale endringer i lønnstabellen.
- Dommere i samme rettsinstans innenfor samme stillingskategori skal ha lik lønn.
- Utvalgets anbefaling skal legges frem for Stortinget senest innen 30. oktober og ny årslønn skal gjelde fra 1. mai samme år.
- Utvalget kan engasjere sekretær og sakkyndig bistand.

### **Sammensetning av dommerlønnsutvalget**

Sammensetningen av dommerlønnsutvalget vil ha stor betydning for tilliten og legitimiteten til utvalget og utvalgets innstilling. Slik arbeidsgruppen ser det, bør ikke de som er direkte berørt av innstillingen - dommerne, organisasjoner som representerer dem eller Domstoladministrasjonen - være representert i utvalget. Utvalget bør settes sammen av personer med solid integritet og som har nødvendig kompetanse.

Arbeidsgruppen foreslår at utvalget sammensettes av tre medlemmer, med følgende bakgrunn:

- En leder, som har akademisk bakgrunn innenfor økonomifaget
- Ett medlem som har inngående kjennskap til rettslivet
- Ett medlem som representerer allmennheten.

Når det gjelder medlemmene nevnt i de to første kulepunktene, bør fortrinnsvis én av dem ha kompetanse innen kollektiv arbeidsrett og mekling.

### **10.2.3 Enkelte andre problemstillinger**

I tillegg til rammene ovenfor som må finne sin endelige avklaring i Stortinget, er det en rekke budsjettekniske og praktiske spørsmål som må løses for at modellen skal kunne gjennomføres. Dette må departementene som er oppdragsgivere for denne arbeidsgruppen vurdere nærmere og komme tilbake til. Arbeidsgruppen peker på at hensynet til uavhengigheten også må ivaretas i det videre arbeidet og de anbefalingene som gis.

## 10.3 Lønnsfastsettelse gjennom tariffavtale

### 10.3.1 Utgangspunkt

Tilnærmet alle stillinger i norsk offentlig sektor er omfattet av tariffavtaler<sup>24</sup>. I disse reguleres arbeidstakerens arbeidstid og sosiale rettigheter, og de inneholder regler som er av vesentlig betydning for den enkelte ansattes lønn.

I dette punktet drøftes en modell der lønnen for dommerne i ting- og lagmannsrettene samt i jordskifterettene fastsettes i tariffavtale. Vurderingen bygger på de drøftelsene som Stein Evju har gjort i sin utredning.<sup>25</sup>

Arbeidsgruppen legger til grunn at det i størst mulig grad etableres en eventuell avtale eller avtalesystem gjennom gjeldende lovverk. Det er lov om offentlige tjenestetvister, tjenestetvistloven, som vil regulere en slik avtale. Gjeldende regelverk tillater fleksible løsninger samtidig som det sikrer viktige rettigheter, inkludert mekanismer for tvisteløsning av uavhengige nemnder. Evju påpeker likevel i sin utredning at det kan være formålstjenlig, og muligens nødvendig, med visse lovendringer for fastsettelse av dommernes lønn gjennom tariffavtale.

### 10.3.2 Kort om mulige tariffavtaler

Dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskiftedommere er omfattet av tjenestetvistloven som «ansatt» i statens tjeneste jf. § 1.

En tariffavtale er etter tjenestetvistloven enten en hovedtariffavtale eller en særavtale.<sup>26</sup> I tillegg til disse lovbaserte tariffavtalene opererer man også med en annen type særavtale: tariffavtaler som har sitt grunnlag i en hovedtariffavtale.

Hovedforskjellen i de ulike avtaleformene ligger i hvilke regler som gjelder dersom det er motstrid mellom tariffavtalene og hvilke regler som gjelder for tvisteløsning og ettervirkning ved de ulike avtalene. Regulering i en hovedtariffavtale vil alltid gå foran en

---

<sup>24</sup> Se NOU 2024:6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024 s 206

<sup>25</sup> Stein Evju: Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer

<sup>26</sup> Tjenestetvistloven § 11 definerer hva som er en «hovedtariffavtale» og hva som er en sideordnet særavtale. Bestemmelsens annet og tredje punktum lyder: «*En hovedtariffavtale er en tariffavtale om generelle lønns- og arbeidsvilkår. En særavtale er en tariffavtale om lønns- og arbeidsvilkår som ikke omfattes av en hovedtariffavtale*». *En underordnet avtale er en avtale som er inngått med hjemmel i hovedtariffavtalen eller*

særavtale ved motstrid.<sup>27</sup> Det er kun ved inngåelse av hovedtariffavtaler at det er tillatt å benytte arbeidskampmidler (streik) i henhold til tjenestetvistlovens kapittel 5. Hvis en interessekonflikt gjelder tjenestemenn som ikke har rett til å streike, vil en tvist om inngåelse av hovedtariffavtale bli avgjort av Rikslønnsnemnda etter tjenestetvistloven § 26 a. Dommerne, både i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene er embetsmenn og kan ikke streike. Dersom villkårene fastsettes i en sideordnet særavtale vil det imidlertid være mulig å få tvisten avgjort av særskilt nemnder etter tjenestetvistloven § 27.

Arbeidsgruppen legger på linje med Stein Evju, til grunn at det er en hovedtariffavtale som vurderes nærmere. Dersom det foreligger en egen hovedtariffavtale dommere, vil det forhandles særskilt om denne og den vil ikke være direkte koblet med de andre tariffavtalene i staten.

### **10.3.3 Hvilke rettigheter skal reguleres?**

Avtalens nærmere innhold vil selvfølgelig være opp til partene, men arbeidsgruppen vil peke på noen forhold det er naturlig at inngår i en slik avtale.

Det er avgjørende å få regulert lønnen. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i dagens lønnstabell for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, men slik at også jordskiftedommere innplasseres med egne stillingskategorier i tabellen. I tillegg er det naturlig å vurdere om satser for fengslinger og eventuelt andre særskilte godtgjøringer skal inngå. Tariffavtaler kan være godt egnet til å regulere slike satser.

Det er normalt at en hovedtariffavtale også regulerer andre sentrale arbeidsvilkår, som arbeidstid, eventuell overtidsgodtgjørelse, ferie mv. Siden egen hovedtariffavtale innebærer at de generelle hovedtariffavtalene ikke gjelder vil nok dette være hensiktsmessig. Det er imidlertid ikke gitt hvordan det bør gjøres. En mulighet er at ulike rettigheter forhandles frem og reguleres direkte. Dette vil i så fall kunne være tidkrevende og det er heller ikke gitt hvilke rettigheter som da bør reguleres i tariffavtalen og om de skal skille seg fra de andre statsansattes rettigheter.

En annen mulighet er at avtalen heller henviser til de generelle hovedtariffavtalene i staten. Det kan sikre at det ikke i større grad enn nødvendig etableres andre regler om arbeidsvilkår for dommerne. Det vil også kunne forenkle innholdet i avtalen betraktelig. Samtidig kan generelle henvisninger til et omfattende sideliggende avtalesystem også

---

<sup>27</sup> Følger blant annet av tjtl §11. En særavtale regulerer bare det en hovedtariffavtale ikke regulerer.

føre til uklarheter. På hvilken måte andre arbeidsvilkår skal inngå i avtalen må derfor vurderes nøye av partene i forbindelse med en slik forhandling.

#### **10.3.4 Parter**

Hvem som skal være part i avtalen er et sentralt spørsmål. På arbeidstakersiden synes alternativene å være om det er hovedsammenslutningene eller om det er tjenestemannsorganisasjoner og yrkesorganisasjoner som bør være part.

På arbeidsgiversiden er spørsmålet om det er Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet som «det departement som statens lønnsaker hører under», Justis- og beredskapsdepartementet eller Domstolsadministrasjonen som bør være part. Hensynet til uavhengighet fra regjeringen kan tale for at partsrollen på arbeidsgiversiden legges til Domstoladministrasjonen, som har en mer uavhengig rolle.

Etter arbeidsgruppens syn taler imidlertid gode grunner for at det er Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og hovedsammenslutningene som blir parter i avtalen. Det er de som er parter i dagens protokoll og i hovedtariffavtalene i staten. Det sikrer at avtalen inngås på høyeste nivå i staten og det gjør det lettere at avtalens kan sees i sammenheng med de generelle hovedtariffavtalene, sentrale særavtaler og andre statsansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det kan derfor også bidra til å forhindre regelverkkonflikt eller usikkerhet som påpekt punktet over.

Det påpekes imidlertid at inngåelse av en slik avtale på det sentrale nivået i staten ikke betyr at man ikke kan ha et system der også enkelte deler avtalen delegeres, slik at enkelte lønns- og arbeidsvilkår kan fastsettes lokalt. Dette kan også i flere sammenhenger være hensiktsmessig.

#### **10.3.5 Særskilte spørsmål**

##### **Tvisteløsning**

Som påpekt over har tjenestetvistloven allerede et system for tvisteløsning av hovedtariffavtaler. Rettstvister avgjøres av arbeidsretten og ved interestetvist der arbeidstakerne ikke kan gå til arbeidsnedleggelse er rikslønnsnemnda tvisteløser jf. tjenestetvistloven § 26 a.

I dag er det sedvanlig at en dommer er en del av de nøytrale medlemmene i rikslønnsnemnda. Dette kan være uheldig i en eventuell tvist om nye hovedtariffavtaler for rikslønnsnemnda. Reglene om inhabilitet etter domstolloven § 106 og §107 gjelder også for nemndas medlemmer noe som kan gjøre at et slikt nemndsmedlem er

inhabilt.<sup>28</sup> Skulle det bli en slik tvist må det derfor være mulig å enten benytte vara eller et settemedlem for den inhabile dommeren, eller at Rikslønnsnemnda settes som liten nemnd etter lønnsnemndsloven § 3 nr. 6. Det må ellers legges til grunn at Rikslønnsnemnda, som oppnevnes av Kongen i statsråd, er et godt organ for slik tvisteløsning.

### **Tidspunkt for forhandlingene og samtykke fra Stortinget**

Evju peker i sin utredning på at det kan være ønskelig at et senere forhandlingstidspunkt enn det som ellers gjelder for statens hovedtariffavtaler, 1. mai, kan gi et bedre grunnlag for å trekke veksler på og vurdere relasjoner til de sentrale, generelle oppgjørene<sup>29</sup>. Dette kan tale for at man kan beholde reguleringstidspunktet 1. oktober.

På den annen side krever en egen hovedtariffavtale samtykke fra Stortinget, jf. tjenestetvistloven § 31. Den mest praktiske løsningen vil derfor være å be om slikt samtykke sammen med de generelle hovedtariffavtalene, og at det ikke er nødvendig med en egen proposisjon og påfølgende budsjettprosess. Dette kan også tale for at tariffperioden for en slik avtale er lik som for de generelle hovedtariffavtalene, altså fra 1. mai og at den varer i to år. Om en dommerlønnsavtale skal forhandles samtidig med de generelle hovedtariffavtalene, må vurderes av partene.

### **Lovregulering om særskilt avtale mv.**

Innledningsvis i dette punktet viste arbeidsgruppen til at Stein Evju peker på at det kan være formålstjenlig og muligens nødvendig med visse lovendringer dersom lønnsfastsettelsen skal reguleres i tariffavtale. I utredningen skriver han:

*«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»*

---

<sup>28</sup> Etter Tjenestetvistloven § 26 gjelder lønnsnemndsloven så langt den passer. Etter Lønnsnemndsloven § 5 gis Arbeidstvistlovens kapittel 4 og 5 anvendelse, herunder reglene om inhabilitet etter domstolloven, se arbeidstvistloven § 40.

<sup>29</sup> Stein Evju: Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer, side 22.

Dersom dette gjøres, vil ikke loven åpne for at hovedsammenslutningen ved enighet med staten på et senere tidspunkt kan få lønns- og arbeidsvilkår for sine dommermedlemmer fastsatt i de generelle hovedtariffavtalene. På den ene side vil en slik lovregulering markere og sikre at dommerne behandles særskilt, og at det er Stortinget som lovgivende forsamling som har vedtatt dette. På den annen side kan det redusere fremtidig fleksibilitet.

Arbeidsgruppen peker til slutt på at de internasjonale kildene og anbefalingene redegjort for i kapittel 7 ikke er til hinder for at lønn for dommere fastsettes ved tariffavtale. Det fremgår imidlertid der at de prinsipielle reglene for dommeres lønnsordninger bør sikres ved lov. Ved etablering av en egen tariffavtale for dommere, bør det på denne bakgrunn foretas en vurdering av om dette stiller krav om lovregulering ut over det arbeidsgruppen har redegjort for ovenfor.

#### **10.4 Godtgjørelser og fremtidig regulering av disse**

Lønnsystemet omfatter også fastsettelse og regulering av satser for godtgjørelse for beredskap og tilkalling for helge- og helligdagsfengslinger. Disse satsene reguleres i dag av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. I tillegg gjelder egne satser for godtgjørelse til tilkalte dommere, ekstraordinære lagdommere og dommere konstituert etter domstolloven § 55 e. Disse satsene reguleres årlig per 1. januar av Domstoladministrasjonen.

Arbeidsgruppen finner det naturlig at fremtidig fastsettelse og regulering av slike godtgjørelser følger den modellen som velges for lønnsfastsettelsen, enten det er videreføring av dagens modell eller en av de to alternative modellene. Det vil f.eks. fremstå som ulogisk at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet fortsatt skal regulere godtgjørelsene dersom valget blir å gå bort fra dagens modell med domstolenes uavhengighet som begrunnelse.

Uansett valg av modell for lønnsfastsettelse kan man se for seg at godtgjørelsene enten reguleres hver for seg eller samlet. Mest naturlig er det nok at satsene reguleres samlet og knyttes til den lønnsveksten som fastsettes eller fremforhandles – slik at det relative forholdet mellom satsene opprettholdes fra år til år. Det kan vise seg å være en forstatisk tilnærming. Samtidig burde alle tre modeller gi rom for både endringer i hva som skal godtgjøres med særskilte satser og endringer i det innbyrdes forholdet mellom satsene dersom det skulle vise seg å være behov for det.

Det kan også være et alternativ at det bestemmes i reguleringen av hvordan lønnen skal fastsettes, at de aktuelle godtgjørelsene reguleres av Domstoladministrasjonen etter en fast norm, f.eks. en sats tilsvarende den årlige lønnsveksten for dommere. En slik modell



vil være effektiv og føre til at satsen følger lønnsutviklingen, men modellen gir mindre rom for å møte eventuelle behov for endringer og justeringer

Arbeidsgruppen anbefaler at fastsettelsen av øvrige godtgjørelser følger samme modell som velges for fastsettelse av den årlige lønnen. Dette prinsippet bør forankres i den samme lovbestemmelsen som skal regulere fremtidig lønnsfastsettelse. Etter arbeidsgruppens syn er det naturlig at nivået på godtgjørelsene utgjør en fast sats som reguleres i takt med den årslønnen.

## **11 Vurdering av modellene og anbefaling**

### **11.1 Innledning og kriterier**

I arbeidsgruppens mandat er det definerte kriterier som forslaget til ny modell skal møte. Under punktet om overordnet formål er følgende kriterier listet opp:

- Arbeidsgruppen skal komme med forslag til en modell som ivaretar domstolens uavhengighet og Stortingets bevilgningsmyndighet.
- Lønnsfastsettelsen må sikres gjennom felles, objektive vilkår, nettopp for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelse av deres dømmende funksjoner.
- Modellen må ivareta hensynet til forsvarlig rekruttering og sikre legitimitet i befolkningen.

I tillegg mener arbeidsgruppen det er viktig at aktuelle modeller ivaretar Norges menneskerettslige forpliktelser og følger opp internasjonale prinsipper og anbefalinger, se kapittel 7. Videre er det viktig at modellene sikrer at både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden gis mulighet til å påvirke utfallet av lønnsfastsettelsen og blir hørt i prosessen. Endelig mener arbeidsgruppen at lønnsnivået skal reguleres årlig.

I dette kapitlet vurderer arbeidsgruppen dagens modell for lønnsfastsettelse og vurderer de to alternative modellene og drøfter hvilken modell som best imøtekommer både kriteriene i mandatet og kriteriene som arbeidsgruppen har lagt til.

### **11.2 Vurdering av alternativ: Dagens modell**

Dagens ordning innebærer at lønnen til dommerne i tingrettene og lagmannsrettene fastsettes ensidig av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og er dermed underlagt regjeringens kontroll. Protokollen fra 1999 gir få føringer til departementet når det gjelder nivået på reguleringen samt tidspunkt for regulering.

Staten er part i en rekke av sakene domstolene behandler, både i straffesaker, i prøving av forvaltningsvedtak og i andre sivile saker der staten er part. Det er av avgjørende betydning for tilliten til domstolene at lønnsystemet ikke kan gi noe grunnlag for mistanke om at statlige myndigheters tilfredshet eller misnøye med domstolenes avgjørelser kan påvirke lønnsfastsettelsen<sup>30</sup>. Dette, sammen med internasjonale konvensjoner og anbefalinger om domstolenes og dommerens uavhengighet, taler mot at et departement fastsetter lønnen til dommerne.

Lønnen til dommerne i jordskifterettene fastsettes gjennom tariffavtaleforhandlinger med staten som arbeidsgiverpart. I praksis skjer forhandlingene for jordskiftedommerne og jordskifterettslederne på gruppenivå og uten individuelle tillegg.

Det er etter arbeidsgruppens vurdering vanskelig å se gode grunner til at dommerne skal følge ulike modeller for lønnsfastsettelse knyttet til om de er dommere i tingrettene og lagmannsrettene eller i jordskifterettene. Etter arbeidsgruppens syn bør likebehandling tilstrebes i valget av lønnsmodell.

Dagens modell har elementer av nøytralitet fordi lønnen fastsettes likt for like dommerembeter. Ordningen har ingen elementer av individuell lønnsfastsettelse slik vi ser i vårt naboland Sverige. Det er ikke adgang til å forhandle til seg høyere lønn på individuelt grunnlag. Før 1999 ble det lagt vekt på ansiennitet/alder, mens det i dag er lik lønn for like dommerembeter.

Når det gjelder lønnen til dommerne i tingrettene og lagmannsrettene skal det ses hen til lønnsutviklingen for dommerne i Høyesterett og for ledere på Statens lederlønnssystem. Lønnen justeres årlig. Dagens modell har ikke momenter som overheng og glidning.

Dagens ordning har ikke bestemmelser eller retningslinjer som gir rom for å møte en situasjoner med store lønnsulikheter mot sammenlignbare grupper eller rekrutteringsutfordringer.

Arbeidsgruppen vil peke på at dagens modell, dersom den skal videreføres, bør ~~kan~~ styrkes ved at det fastsettes nærmere retningslinjer for departementets beslutninger om dommerlønn. Disse kan f.eks. handle om krav til:

- At lønnsutviklingen bidra til å sikre en uavhengig dommerstand, og iaktta Norges menneskerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger.

---

<sup>30</sup> Stein Evju: Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer

- Årlig regulering, fastsatt før 1. oktober
- At begrunnelse for lønnsfastsettelsen ~~en~~ skal offentliggjøres
- At departementet skal høre og møte representanter fra arbeidsgiver og fra organisasjonene som representerer dommerne slik at disse skriftlig og muntlig kan formidle og begrunne synspunkter på lønnen og lønnsutviklingen
- At det ved lønnsfastsettelsen skal sees hen til den generelle lønnsutviklingen, utviklingen i lønnen til Høyesterettsdommere og lønnsutviklingen til det høyere sjiktet av statlige ledere.
- At det ved lønnsfastsettelsen skal legges vekt på rekruttering av høyt kvalifiserte jurister fra offentlig og privat sektor. At departementet skal ta hensyn til særlige samfunnsmessige utfordringer når det er nødvendig.
- Ordningen bør i tillegg til dommerne i tingrettene og lagmannsrettene også omfatte dommerne i jordskifterettene, slik at samme ordning gjelder for alle dommerne bortsett fra dommerne i Høyesterett.

Forslagene til avbøtende tiltak over vil likevel ikke møte de grunnleggende og prinsipielle innvendingene til dagens ordning. Arbeidsgruppen viser særlig til kapittel 7 ovenfor, der internasjonale forpliktelser gjennomgås.

### **11.3 Vurdering av alternativ: Lønnsfastsettelse av Stortinget, etter innstilling fra et uavhengig utvalg**

Å legge kompetansen til å fastsette lønnen til Stortinget etter innstilling fra et uavhengig utvalg vil etablere en prosess som bidrar til å sikre domstolenes og dommernes uavhengighet fra den utøvende makt.

Lønn for dommerne i Høyesterett fastsettes i dag av Stortinget. Begrunnelsen for dette er hensynet til høyesterettsdommernes særlige stilling og domstolens uavhengighet. Arbeidsgruppen kan ikke se at hensynet til uavhengighet stiller seg prinsipielt annerledes for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

Overgang til en slik modell vil etter arbeidsgruppens syn støtte opp om utviklingen som har sikret domstolene større uavhengighet, både gjennom kravene til rettferdig rettergang og uavhengige domstoler etter Grunnloven § 95 annet ledd og nå i 2024 ved Stortingets enstemmige tilslutning til Domstolkommisjonens forslag til endringer av Grunnloven.

Modellen bidrar også til åpenhet om lønnsfastsettelsen ved at utvalget avgir en innstilling som er åpen og tilgjengelig samt at behandlingen i Stortinget er åpen og dokumenteres. Denne åpenheten kan bidra til økt legitimitet om lønnsfastsettelsen.

Videre vil modellen imøtekomme viktige krav og hensyn forpliktelser som følger av Norges menneskerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger.

At lønnsfastsettelsen ikke skjer etter forhandlinger mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverparter, som er den normale modellen for lønnsfastsettelse i Norge, kan i utgangspunktet fremstå som en svakhet ved ordningen. Modellen representerer en særbehandling av en yrkesgruppe, og det kan tenkes at også andre yrkesgrupper vil kunne fremme begrunnet forslag om lignende særordninger. Under henvisning til hensynet til dommernes uavhengige stilling, som er særegent for den dømmende statsmakt, bør det etter arbeidsgruppens syn likevel ikke legges avgjørende vekt på slike innvendinger.

## 11.4 Vurdering av alternativ: Tariffavtale

En klar styrke med en tariffavtale er at det sikrer at involverte parter ikke bare blir hørt, men også får avgjørende innflytelse på resultatet av lønnsjusteringer. Dette kan øke legitimiteten til beslutningen blant arbeidstakere og andre som direkte påvirkes av endringen.

En annen fordel med denne modellen er at et man gjennom tariffavtaler i større grad legger opp til at dommernes lønnsvilkår ses i sammenheng med andre arbeidsvilkår, og at det samme systemet sannsynligvis vil kunne håndtere mer detaljerte lønnsgrupper, samt eventuelle funksjonstillegg og godtgjørelser.

Et nytt system for lønnsfastsettelse bør være robust over tid, og også kunne håndtere situasjoner med større endringer i arbeidsmetoder eller når sentrale og mindre sentrale arbeidsvilkår må endres. I et system der både lønn og andre arbeidsvilkår fastsettes gjennom tariffavtale, kan flere aspekter av de samlede lønns- og arbeidsvilkårene vurderes samlet og samtidig. Dette kan gi økt fleksibilitet for å finne gode totalløsninger. Som Stein Evju påpeker i sin utredning er det «vesentlig å ikke tape av syne at «lønnsfastsettelse» handler om mer enn bare lønn.»<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Stein Evju: Lønnsfastsettelse for dommere – Ordninger og alternativer, side 22s

Av de mer negative konsekvensene vil arbeidsgruppen peke på at forhandlinger om tariffavtaler ofte er prosesser uten stor åpenhet, og det er ingen krav til at resultatet blir begrunnet.

Dette taler mot tariffavtalemодellen, siden arbeidsgruppen vurderer at denne modellen ikke i like stor grad som en lønnsfastsettelse ved Stortinget, ivaretar hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet.

På den annen side muliggjør lowerket at interessetvister knyttet til tariffavtalen vil kunne bli avgjort av en uavhengig nemnd<sup>32</sup>, og at rettsvister avgjøres av Arbeidsretten som øverste instans. Arbeidsretten er ikke underlagt Domstolsadministrasjonen<sup>33</sup>. Forhandlingsplikten som er lovfestet i tjenestetvistloven § 2 gjør også at begge parter er pliktig å oppta forhandlinger etter en avtales utløp som dermed også sikrer at lønns og arbeidsvilkårene blir tatt opp til regulering regelmessig.

## 11.5 Anbefaling

På bakgrunn av kriteriene omtalt i punkt 11.1 har arbeidsgruppen samlet seg om å anbefale at lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og i jordskifterettene i fremtiden fastsettes av Stortinget og at modellen forankres i lov.

Det mest sentrale hensynet i arbeidsgruppens anbefaling er hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet. Lønnsfastsettelsen må sikres gjennom felles, objektive vilkår, for å unngå utilbørlig påvirkning av dommerne under utøvelsen av deres dømmende funksjoner. Systemet for lønnsfastsettelse må bidra til at dommere ikke risikerer at lønnsnivået påvirkes av innholdet i rettsavgjørelser der staten er part, og offentligheten må kunne ha tillit til dette.

Det organet som skal fastsette lønnen må ha disse hensynene for øye, og valg av modell for lønnsfastsettelse for dommere må best mulig sikre at hensynet til et legitimt og tilfredsstillende lønnsnivå ivaretas. Arbeidsgruppen mener at Stortinget, som den lovgivende og bevilgende makt, er best egnet til å ta et slikt ansvar.

Arbeidsgruppen anbefaler en lovfesting av at lønnsfastsettelsen skjer ved vedtak i Stortinget og at dette skjer etter innstilling fra et uavhengig utvalg oppnevnt av

---

<sup>32</sup> Både rikslønnsnemnda etter tjenestetvistloven og særskilt nemnd

<sup>33</sup> Dommerne i arbeidsretten er ikke omfattet av dagens dommerlønnssystem, men får sin godtgjørelse fastsatt av Arbeids og inkluderingsdepartementet

Stortinget. Slik vil man ivareta anbefalingene om at de «prinsipielle reglene for dommeres lønnsordninger bør være fastlagt i lov». Se for øvrig gjennomgangen av internasjonale rettskilder i kapittel 7.

Arbeidsgruppen har over foreslått momenter til innholdet i en lovbestemmelse om at Stortinget fastsetter lønnen for dommere, foreslått rammer for retningslinjer for et dommerlønsutvalg og foreslått rammer for sammensetning av dette utvalget. Å lovfeste en ordning basert på disse forslagene, vil etter arbeidsgruppens syn ivareta hensynet til domstolenes uavhengighet, Norges menneskerettslige forpliktelser og følge opp internasjonale anbefalinger. I tillegg vil dette forslaget støtte opp under Stortingets store oppmerksomhet om dommernes og domstolenes uavhengighet som vist gjennom endringene i Grunnloven som ble enstemmig vedtatt i mai 2024.

Staten er part i en vesentlig del av sakene som behandles av norske domstoler og arbeidsgruppen mener det er viktig at lønnsfastsettelsen gjøres av et annet organ enn et departement, som representant for den utøvende makten og staten. Det er ingen indikasjoner på at staten i praksis har misbrukt sin lønnsfastsettende makt, men det er viktig og prinsipielt riktig å hindre at det kan skje, eller at noen kan mistenke at det skjer. På den bakgrunn kan ikke arbeidsgruppen anbefale en videreføring av dagens modell (alternativ 0).

Når det gjelder lønnsfastsettelse ved tariffavtale finner arbeidsgruppen at selv om den modellen medfører at lønnsfastsettelsen skjer på samme måte som for andre grupper i staten og offentlig sektor, og at dommernes organisasjoner er involvert i forhandlinger og direkte kan påvirke forhandlingsresultatet, vil staten «sitte på andre siden av bordet» og være forhandlingsmotpart. Etter arbeidsgruppens vurdering ivaretar ikke denne modellen i like stor grad som modellen med lønnsfastsettelse ved Stortinget hensynet til dommernes og domstolenes uavhengighet. Arbeidsgruppen anbefaler ikke denne modellen.

Arbeidsgruppen omtaler i punkt 10.4 øvrige godtgjørelser og anbefaler at fastsettelsen av disse følger samme modell som velges for fastsettelse av den årlige lønnen. Dette bør også forankres i den samme lovbestemmelsen som regulerer fremtidig lønnsfastsettelse. Videre anbefaler arbeidsgruppen at nivået på slike godtgjørelser settes til en fast sats som reguleres i takt med den årlige lønnen.

Selv om partene og eventuelt regjeringen støtter en modell med lønnsfastsettelse ved Stortinget som beskrevet, er det opp til Stortinget selv om de vil påta seg en slik oppgave. Avklaring av dette kan skje gjennom en lovendringsprosess. Dersom modellen

skal forankres i domstoloven må Justis- og beredskapsdepartementet, etter at forslaget er hørt, fremme en lovproposisjon for Stortinget med forslag om nødvendig lovendring.

## **12 Medbestemmelse og forholdet til statens særavtaler**

### **12.1 Dommernes medbestemmelse i tingrettene og lagmannsrettene – dagens status**

Det følger av protokollen fra 1999 at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene ikke er omfattet av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler. Det er lagt til grunn at hovedavtalen for statlig sektor ikke gjelder for dommere. At dommerne ikke er omfattet av hovedavtalen eller har en tilsvarende medbestemmelsesavtale, innebærer at dommerne ikke kan gjøre gjeldende konkrete rettigheter og plikter under henvisning til hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse. Dommernes arbeidsgiver har likevel ansvar for å ivareta dommernes behov og interesser som ansatte.

### **12.2 Praksis siden protokollen fra 1999**

Selv om dommerne ikke har vært omfattet av hovedavtalens bestemmelser har de gjennom sine organisasjoner i stor grad deltatt på linje med øvrige medarbeidere i møter og samarbeid relatert til medbestemmelse. Dette har vært praktisert både sentralt og lokalt i domstolene.

#### **12.2.1 Sentralt /virksomhetsnivå**

Domstoladministrasjonen har overfor arbeidsgruppen fremholdt at de har hatt som intensjon at dommerne og deres organisasjoner, skal likebehandles med de øvrige organisasjonene i de alminnelige domstolene når det gjelder informasjon og drøfting (jf. Hovedavtalens del I kapittel 4 §§ 17 og 18). Dette er forankret i

Domstoladministrasjonens overordnede ansvar som arbeidsgiver, ikke i hovedavtalens bestemmelser. Når det gjelder forhandlinger, jf. hovedavtalen § 19, er ikke Den norske Dommerforening (Dommerforeningen) eller NTL part og har følgelig ikke deltatt i disse.

Møter og dialog skjer blant annet ved at Dommerforeningen deltar i Samarbeidsrådet for domstolene, som er det sentrale samarbeidsorganet i Norges domstoler på virksomhetsnivå. Samarbeidsrådet har seks faste møter i året. Videre opplyser Domstoladministrasjonen at Dommerforeningen høres i saker av betydning, og de inviteres til deltakelse i prosjekter og utviklingsprosesser. Det er også involvering og dialog på enhetsnivå i Domstoladministrasjonen og direkte med Domstoladministrasjonens direktør og styreleder. I tillegg gjennomføres det ett årlig møte mellom styret i Dommerforeningen og styret i Domstoladministrasjonen.

Dommerforeningen fremholder på sin side til arbeidsgruppen at foreningen opplever en økende grad av involvering fra Domstoladministrasjonen og et godt samarbeidsklima, men at det har vært utviklingsprosesser Dommerforeningen ikke har blitt involvert i, og at dette er noe foreningen har tatt opp med Domstoladministrasjonen.

### **12.2.2 Lokalt/enhetsnivå**

I den enkelte domstol har lokal ledelse ansvar for å legge til rette for lokalt samarbeid og medbestemmelse for dommerne og deres tillitsvalgte.

Medbestemmelse og partssamarbeid er tema i de årlige dialogmøtene som gjennomføres mellom Domstoladministrasjonen og lokal ledelse i alle domstolene. Domstoladministrasjonen opplyser at det legges til rette for medbestemmelse for dommerne blant annet ved samarbeid med dommernes tillitsvalgte.

Domstoladministrasjonen etablerte i 2021 prosjektet «Samspill i domstolen - medbestemmelse og arbeidsmiljø i nye rettskretser» og det ble gjennomført workshoper lokalt i et stort antall domstoler. I disse ble dommernes tillitsvalgte invitert til å delta på lik linje med de øvrige organisasjonene.

Dommerforeningen har nylig henvendt seg til Domstoladministrasjonen og fremmet ønske om at det inngås en sentral avtale - «forenklet hovedavtale» - om lokal tillitsvalgtes posisjon og arbeid i forhold til lokal ledelse. Bakgrunnen er at Dommerforeningen erfarer at lokal medbestemmelse og partssamarbeid praktiseres ulikt i domstolene, og at det mangler avklaringer på hvordan dette skal ivaretas. De mener det er behov for en avtale for å klargjøre rollen til lokalt tillitsvalgte.

Domstoladministrasjonen erfarer at de fleste domstoler synes å ha gode rutiner for medbestemmelse og tilrettelegger for partsamarbeid også for yrkesgruppen dommerne. Tilbakemeldingen fra Dommerforeningen til Domstoladministrasjonen gir imidlertid grunn til å tro at praksis kan være ulik.

Domstoladministrasjonen har sendt henvendelse til domstolledere hvor det minnes om arbeidsgivers ansvar for å sikre medbestemmelse for dommere, og at man ser på mulighetene for å finne lokale løsninger som sikrer dette og legge til rette for partssamarbeid med dommernes tillitsvalgte.

### **12.2.3 Utfordringer ved dagens system**

De øvrige ansatte i domstolene er omfattet av bestemmelsene i hovedtariffavtalen og hovedavtalen i statlig sektor, og har gjennom disse en regulert rett til medbestemmelse.



Dette innebærer at grupper av ansatte i domstolene har ulike rettigheter knyttet til medbestemmelse. Dette kan skape utfordringer i partssamarbeidet.

Domstolenes uavhengighet legger begrensninger på hvilke pålegg og instruksjoner som sentralt kan gis til den enkelte domstol. Dette kan medføre at praksis rundt dommeres medbestemmelse kan variere fra domstol til domstol, og at dommerne og deres tillitsvalgte opplever rammene for medbestemmelse uklare og lite forutsigbare.

## **12.3 Hovedavtalen i staten – dommere i tingrettene og lagmannsrettene**

### **12.3.1 Innledning**

Spørsmålet om dommeres formelle og praktiske medbestemmelse er reist ved flere anledninger etter 1999. Justisdepartementet ga i brev av 11. september 2000 uttrykk for at de fant det urimelig at dommerne ikke skulle ha rett til medbestemmelse i saker som gjelder egen arbeidssituasjon – utover spørsmålet om lønn eller andre økonomiske vilkår. Dommerforeningen har jevnlig tatt opp problemstillingen og har fremmet ønske om en formell regulering av dommeres rett til lokal medbestemmelse.

Konsekvensene av at dommerne står utenfor hovedavtalen er også berørt i Stein Evjus utredning til Domstolkommisjonen.

### **12.3.2 Problemstilling**

Den sentrale spørsmålsstilling er om dommerne i tingrettene og lagmannsrettene igjen kan og bør tiltre særavtalen hovedavtalen i staten – til regulering av formell medbestemmelse og partssamarbeid. Dette som motsetning til den situasjon som ble etablert i 1999, hvor avtalen ikke inneholder noen bestemmelser om prosedyrer for behandling av de spørsmål avtalen regulerer. Status i dag er at medbestemmelse og partssamarbeid utledes og utvikles gjennom praksis.

Om dommerne kan omfattes helt eller delvis av hovedavtalen i staten beror på en vurdering av flere forhold. Det er videre en forutsetning at partene i hovedavtalen er enige om at dommerne skal omfattes av avtalen.

### **12.3.3 Vurdering**

Etter arbeidsgruppens vurdering er ikke dommeres uavhengige stilling til hinder for at de i hovedsak kan omfattes av hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse.

Dommeres særstilling gjør likevel at det ved den nærmere regulering må gjøres enkelte tilpasninger. Dette blir nærmere omtalt nedenfor.

Hovedavtalen regulerer partssamarbeidet og medbestemmelse i staten, og gir partene rettigheter og plikter knyttet til dette. Innflytelse på og medvirkning i forhold knyttet til arbeidssituasjonen er en sentral del av reguleringen av arbeidslivet. Det vil være slik også for dommerne, uaktet av uavhengigheten i utførelsen av deres dømmende virksomhet.

Før inngåelsen av protokollen i 1999 var dommerne omfattet av hovedtariffavtalen og statens særavtaler, herunder hovedavtalen. Domstoladministrasjonen har opplyst at de ikke er kjent med at det før 1999 ble reist spørsmål om at dette var uforenlig med deres dømmende uavhengighet. Begrunnelsen for at dommerstillingene ble tatt ut av hovedtariffavtalen og statens særavtaler, synes å være rekrutteringshensyn og ønske om heving av dommernes lønn. Jordskiftedommere er også utnevnt som uavsettelige embetsmenn og er uavhengige i sin dømmende virksomhet. De er i dag fortsatt omfattet av hovedavtalens regler, og det er ikke hevdet at det er uforenlig med deres dømmende uavhengighet.

I dag er situasjonen at dommere i de alminnelige domstolene som eneste medarbeidergruppe i Norges domstoler, ikke har sin medbestemmelse regulert gjennom hovedavtalen i staten. Grunnleggende og ufravikelig regelverk finnes i arbeidsmiljøloven og statsansatteloven, som selvsagt også gjelder for dommernes arbeidshverdag. For de mer detaljerte prosedyrer og avklaringer som hovedavtalen representerer, finnes det ingen tilsvarende regulering. Domstoladministrasjonen har likevel i stor utstrekning gitt dommerne adgang til medbestemmelse på linje med andre grupper ansatte, uten at dette har vært formelt hjemlet og regulert. Dommerne og dommerforeningen er for eksempel inkludert i flere samarbeidsorganer.

Arbeidsgruppen har fått opplyst at for Domstoladministrasjonen vil det at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene igjen omfattes av hovedavtalen, virke formelt klargjørende. Det vil gi en kjent rettslig ramme for medbestemmelse og partssamarbeid. En effekt kan muligens være at arbeidsgiverspørsmål, medbestemmelse og partssamarbeid tydeligere kan holdes adskilt fra problemstillinger som berører den dømmende uavhengighet.

#### **12.3.4 Behov for tilpasninger**

Etter arbeidsgruppens vurdering kan dommerne i ting- og lagmannsrettene omfattes av hovedavtalen.

Det gjelder likevel ikke ubetinget for hele hovedavtalen. For del 1 og 2 kan det gjøres noen tilpasninger eller presiseringer. I fravær av hovedtariffavtale eller ønske om slik,

passer heller ikke del 3. I det følgende kommenteres kort enkelte forhold til illustrasjon av behov for nærmere vurderinger, tilpasninger og begrensninger:

### ***Hovedavtalen del 1***

Det kan stilles spørsmål ved om bestemmelsen i § 24 om tvisteløsning i forhandlingssak bør omfattes. Dersom den skal omfattes, kan det presiseres at tvisteløsning uansett legges til en partssammensatt nemnd.

### ***Hovedavtalen del 2***

Kapittel 9 regulerer regler for tjenestefri knyttet til utøvelsen av tillitsverv.

Når det gjelder bestemmelsen om tjenestefri i § 37, vil presiseringen i pkt. 1 andre setning ikke komme til anvendelse for dommere i og med at de ikke er part i lokale lønnsforhandlinger. I andre spørsmål bør dommernes tillitsvalgte gis tjenestefri for utøvelsen av vervet, på lik linje med andre medarbeidergrupper som er omfattet av hovedavtalen.

Kompetansen til å innvilge permisjon for dommere er etter domstoloven § 55 j lagt til Domstoladministrasjonen eller domstolleder, avhengig av varigheten av permisjonen. Bestemmelsene i hovedavtalens §§ 40 og 41 gir rett til permisjon for å tiltre tillitsverv og for den som ansettes i arbeidstakerorganisasjon.

Mye kan tale for at bestemmelsene i hovedavtalen gir dommerne en ubetinget rett til permisjon, slik at Domstoladministrasjonen vil være bundet av dette. Ved et eventuelt lovarbeid foranlediget av arbeidsgruppens rapport, bør det likevel vurderes om en lovendring, eller eventuelt en kommentar i forarbeidene, er nødvendig for å avklare dette.

Bestemmelsene i kapittel 10 «Lønn» definerer lønn som stillingens lønn etter hovedtariffavtalene. Dommernes lønn bestemmes ikke etter hovedtariffavtalene, slik at en passende tilpasning og ordning ville kunne være at dommere beholder den til embetet tilhørende lønn e.l. Bestemmelsene i § 43 om dekning av reiseutgifter kan komme til anvendelse også for dommere. Dommere får også i andre sammenhenger dekket reiseutgifter til bl.a. tjenestereiser etter regning, som de øvrige ansatte i staten.

### ***Hovedavtalen del 3***

Denne delen av hovedavtalen inneholder regler om forhandlinger om hovedtariffavtale, som dommerne i tingrettene og lagmannsretten ikke er omfattet av. Hovedavtalen supplerer i del 3 tjenestetvistlovens bestemmelser om forhandlingsrett, tariffavtaler og fredsplikt mv.

## 12.4 Medbestemmelse og hovedavtalen i jordskifterettene

Dommerne i jordskifteretten er omfattet av hovedavtalen i dag. Betrakningene i punkt 12.3.4 «Behov for tilpasninger» kan gjør seg gjeldende også for dommerne i jordskifterettene.

## 12.5 Anbefaling - hovedavtalen

Etter arbeidsgruppens vurdering kan dommerne i ting- og lagmannsrettene omfattes av hovedavtalen. Generelle, prinsipielle eller praktiske hensyn stenger ikke for en slik løsning.

Arbeidsgruppen vil derfor anbefale de sentrale partene i staten om på egnet måte oppta forhandlinger om å innlemme dommerne i Hovedavtalen og gjøre nødvendige tilpasninger for dommerne i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

## 12.6 Tilknytning til statens øvrige særavtaler

### 12.6.1 Innledning og dagens status

I dette kapittelet vurderes i hvilken grad dommerne kan være tilknyttet øvrige særavtaler, utover hovedavtalen.

Jordskiftedommerne er omfattet av hovedtariffavtalen og derfor omfattet av samtlige særavtaler som kommer til anvendelse i deres arbeid. Protokollen fra 1999 fastsetter at dommerne i tingrettene og lagmannsrett ikke omfattes av hovedtariffavtalen i staten eller av statens særavtaler. Det fremgår videre av protokollen at bestemmelsene i disse tariffavtalene likevel kunne få anvendelse der dette særskilt er fastsatt av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Arbeidsgruppen har ikke kjennskap til at departementet har gjort enkelte særavtaler gjeldende for dommerne. I dagens standardavtale for dommerne i ting- og lagmannsretten er denne teksten lagt inn:

«Ved tjenestereiser gjelder reglene i særavtale for reiser innenlands for statens regning og særavtale for reiser i utlandet for statens regning. Etter samtykke fra domstolen kan det ytes kompensasjon etter særavtale om flyttegodtgjørelse eller etter særavtale om økonomiske vilkår for endret tjenestested mv.»

### 12.6.2 Alternative tilknytningsformer

Protokollen fra 1999 er til hinder for at ~~forhindrer~~ at dommerne i tingrettene og lagmannsrettene kan inngå og bli omfattet av særavtaler uten at dette blir fastsatt av

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Så lenge protokollen opprettholdes, vil det derfor være opp til departementet å vurdere om det er ønskelig hvilke særavtaler som skal omfattes.

Dersom modellen for lønnsfastsettelse endres er det imidlertid naturlig at det også har innvirkning på tilknytningen til særavtalene.

Dersom et nytt lønssystem fastsettes gjennom tariffavtale vil det være naturlig at det gjennom forhandlinger også blir tariffavtalt hvilken adgang gruppen har til å inngå lokale særavtaler og i hvilken grad sentrale særavtaler kommer til anvendelse.

Dersom utfallet blir at lønnsfastsettelsen gjøres av Stortinget er det ikke åpenbart hvordan spørsmålet om tilknytning til statens øvrige særavtaler skal reguleres. Arbeidsvilkår som følger av statens særavtaler, er i stor grad vilkår som også kan fastsettes gjennom styringsrett og individuell arbeidskontrakt i tillegg til tariffavtale.

### **12.6.3 Oversikt over statens sentrale særavtaler**

Siden en særavtale i utgangspunktet er definert som *enhver gyldig tariffavtale som ikke er en hovedtariffavtale*, er det tilnærmet umulig å gi en oversikt over alle særavtaler i staten. Under følger en likevel en liste for de sentrale særavtalene som er inntatt i Statens personalhåndbok (SPH). Avtalene er nummeret etter det kapittelet i SPH som de er omtalt:

- 8 Hovedavtalen i staten
- 9.2 Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands
- 9.3 Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost utenfor Norge
- 9.5 Særavtale om godtgjørelse mv. på tokt
- 9.6 Særavtale om oppdrag på petroleumsinnretninger til havs
- 9.7 Særavtale om økonomiske vilkår ved endret tjenestested
- 9.8 Særavtale om dekning av flyttekostnader
- 9.9 Særavtale om godtgjørelse ved opphold i polare strøk
- 9.10 Særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for lærlinger og lærekandidater i staten
- 9.11 Særavtale om permisjon og økonomiske vilkår ved etter- og videreutdanning, kurs mv.
- 9.12 Særavtale om trekk i lønn for medlemskontingent

- 9.13 Særavtale om Lønns- og personalopplysninger
- 9.14 Særavtale om opplærings- og utviklingsmidler
- 9.15 Særavtale om fleksibel arbeidstid i staten
- 9.16 Særavtale om ferie for statsansatte
- 9.17 Særavtale om medregning av permisjon uten lønn og annet midlertidig fravær som pensjonsgivende tjenestetid i Statens pensjonskasse (permisjonsavtalen)
- 9.18 Avtale om medlemsregistrering og pensjonsrettigheter i Statens pensjonskasse for korttidstilsatte
- 9.22 Særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten
- 9.24 Særavtale om forsikrings- og erstatningsordninger for statsansatte på tjenestereise og ved stasjonering i utlandet
- 9.25 Særavtale om adgang til å gjøre unntak fra statsansatteloven § 4
- 9.26 Særavtale om forsikringsordninger ved tjenestegjøring i internasjonale operasjoner (INTOPS)

#### **12.6.4 Vurdering**

Både hvordan og om dommerne skal være tilknyttet de øvrige særavtalene i staten bør vurderes ut ifra flere forhold. En grundig vurdering av samtlige særavtaler vil ikke kunne gjøres innenfor rammene av denne rapporten.

Et avgjørende moment er åpenbart hva den enkelte avtale regulerer. Det kan eksempelvis stilles spørsmål ved om Domstoladministrasjonen skal ha adgang til å etablere dommerembeter uten etter offentlig utlysning ved nedbemanninger som «særavtale om å gjøre unntak fra statsansatteloven § 4» kan åpne for.<sup>34</sup> Det er heller ikke gitt at det er særavtalen om permisjon for etter- og videreutdanning som bør regulere slike permisjoner for dommere. På den annen side kan det være heldig at dommerne også kollektivt er bundet av særavtale om lønns- og personalopplysninger av hensyn til personvernforordningen.

---

<sup>34</sup> Det kan også stilles spørsmål om det vil være i strid med reglene i Grunnloven § 90 å gjøre unntak fra kravet om offentlig utlysning og innstilling.

Et naturlig utgangspunkt for disse vurderingene vil nok da kunne være at særavtalene bør gjelde med mindre det foreligger særlige grunner for noe annet.

Jordskiftedommerne er omfattet av særavtalene i dag og det har etter det arbeidsgruppen vet, ikke ført til større problemer. Dersom lønnsfastsettelsen skal skje i tariffavtale mellom de sentrale parter er det naturlig at forholdet til særavtalene vurderes samtidig. Siden det er de sentrale parter som da forvalter lønnsfastsettelsen er det også mindre fare for at de sentrale parter ikke har bevissthet om at endringer av særavtalene også vil gjelde for samtlige dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

Dersom lønnsfastsettelsen gjøres av Stortinget, er det mer usikkert hvordan eventuell tilknytning bør gjøres. Det kan stilles spørsmål ved om det er fornuftig at en arbeidstakergruppe får lønnen fastsatt av Stortinget mens andre arbeidsvilkår blir fastsatt gjennom tarifforhandlinger dommerne ikke er en del av. Det øker også risikoen for at man gjør endringer i avtalene som kan uheldige i dommernes arbeidsforhold

Det påpekes for øvrig at endringer av flere særavtaler også har lønnsselementer som bidrar til målt lønnsvekst (lønnsglidning). Slik lønnsglidning har påvirkning på den disponible rammen i lønnsoppgjørene for de statsansatte generelt, men er noe som er vanskelig å hensynta dersom lønn fastsettes av Stortinget. Dette kan oppleves som forskjellsbehandling.

#### **12.6.5 Anbefaling**

Arbeidsgruppen anbefaler at spørsmålet om tilknytning til de øvrige særavtalene vurderes nærmere av de sentrale partene etter at valg av modell for lønnsfastsettelse er avklart. Arbeidsgruppen mener utgangspunktet for vurderingen bør være at særavtalene gjøres gjeldende for dommerne og at nødvendige unntak begrunnes særskilt.

### **13 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Lønnsnivået til dommerne som omfattes, påvirkes ikke av om modellen for lønnsfastsettelse endres, dersom lønnsfastsettelsen skal skje på grunnlag av dagens lønnstabell, lønnstrinn og lønnsnivåer. Arbeidsgruppens anbefaling innebærer således i seg selv ikke økning i de samlede lønnskostnadene.

Videreføring av dagens modell har ingen økonomiske og administrative konsekvenser. Dersom modell «tariffavtale» velges, vil det trolig medføre **noe** økt administrativ ressursbruk i forberedelser til, gjennomføring av og oppfølging av årlige forhandlinger. Dersom modellen med lønnsfastsettelse ved Stortinget etter innstilling fra et uavhengig

utvalg vedtas, vil det i noen grad redusere ressursbruken i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet og muligens i Domstoladministrasjonen, men føre til økt ressursbruk i Stortinget, både gjennom møtegodtgjørelser til utvalget og administrativ støtte til utvalgets arbeid samt økt saksmengde i Stortinget.