STORTINGET

Dokument 18

(2026–2027)

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget
om dommernes lønnsordninger og lønns- og godtgjøringsordninger
for verv og stillinger der Stortinget fastsetter
lønn eller godtgjøring

Innhold

			Side
1.	**Sammendrag**		1
2.	**Mandat, sammensetning og arbeid**		2
	2.1	Mandat	2
	2.2	Sammensetning	3
	2.3	Utvalgets arbeid	3
3.	**Overordnede problemstillinger og prinsipper**		3
4.	**Domstolene**		7
	4.1	Høyesterett	7
	4.1.1	Domstolenes arbeid	7
	4.1.2	Lønnsfastsettelsen	7
	4.1.3	Sidegjøremål	8
	4.2	Tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene	8
	4.2.1	Domstolenes arbeid	8
	4.2.2	Lønnsfastsettelsen	9
	4.2.3	Sidegjøremål	9
	4.3	Vurderinger og forslag	9
5.	**Stortingets eksterne organer og andre verv**		11
	5.1	De enkelte organene og vervene	12
	5.1.1	Riksrevisjonen	12
	5.1.2	Sivilombudet	13
	5.1.3	Ombudsnemnda for Forsvaret og forsvarsombudet	14
	5.1.4	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)	15
	5.1.5	Styret i Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	16
	5.1.6	Stortingets ansvarskommisjon	16
	5.1.7	Riksvalgstyret	17
	5.1.8	Norges Banks representantskap	18
	5.1.9	Stortingets godtgjøringsutvalg	18
	5.2	Særskilt om utvalgsgodtgjøring i staten	19
	5.3	Oppsummering av faktagrunnlaget	19
	5.4	Vurderinger og forslag	22
	5.4.1	Nivå	22
	5.4.2	Regulering	23
	5.4.3	Reguleringstidspunkt	24
	5.4.4	Reguleringsform	24
6.	**Andre arbeidsvilkår**		25
	6.1	Ulike grupper og ordninger	25
	6.1.1	Dommere i Høyesterett	25
	6.1.2	Dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene	26
	6.1.3	De eksterne organene og andre verv	26
	6.1.4	Statlige utvalg	26
	6.2	Vurderinger og forslag	26
7.	**Fremgangsmåte for fastsettelse av lønn og godtgjøring**		27
	7.1	Overordnede hensyn	28
	7.2	Fremgangsmåten for fastsettelse	28

Side
7.3 Alternative modeller 29
7.4 Vurdering 30

8. Økonomiske og administrative konsekvenser 32
8.1 Domstolene 32
8.2 Stortingsrepresentanter og medlemmer av regjeringen 32
8.3 Eksterne organer og andre verv 32
8.4 Organisering og fremgangsmåte for fastsettelsen 32

9. Vedlegg 33
9.1 Vedlegg 1: Skisse til nye regler i domstolloven (om fastsettelse av lønnen til dommere) 33
9.2 Vedlegg 2: Kravet til uavhengige domstoler 33
9.3 Vedlegg 3: Oversikt over enkelte sentrale arbeidsvilkår 36

STORTINGET

Dokument 18

(2026–2027)

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget om dommernes lønnsordninger og lønns- og godtgjøringsordninger for verv og stillinger der Stortinget fastsetter lønn eller godtgjøring

---

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget om dommernes lønnsordninger og lønns- og godtgjøringsordninger for verv og stillinger der Stortinget fastsetter lønn eller godtgjøring

Til Stortinget

1. Sammendrag

Stortingets presidentskap oppnevnte utvalget for å vurdere lovfesting av ordningen for fastsettelse av lønn til dommere i Høyesterett, og for å vurdere lønns- og godtgjøringsordningene for verv og stillinger der Stortinget fastsetter lønn eller godtgjøring.

Rapporten omfatter dommerne i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. Rapporten omfatter også verv i Riksrevisjonen, Sivilombudet, Ombudsnemnda for Forsvaret, EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter, Stortingets ansvarskommisjon, riksvalgstyret og Norges Banks representantskap.

Utvalget har vurdert hvordan ordningene for fastsettelse av lønn og godtgjøring kan utformes for å ivareta hensynet til uavhengighet, legitimitet, åpenhet og forutsigbarhet. En sentral problemstilling er om de ulike ordningene i større grad kan samordnes. Vurderingen tar utgangspunkt i hensynet til maktfordelingen mellom statsmaktene og de ulike kravene til uavhengighet som gjelder for de aktuelle stillingene og vervene.

Utvalget har vurdert de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene for fastsettelse av dommernes lønn, herunder internasjonale anbefalinger om domstolenes uavhengighet. Det foreslås å regulere ordningen i domstolloven og at lønnen skal fastsettes av Stortinget etter tilråding fra et uavhengig organ. Lovfestingen skal sikre at lønnen fastsettes på grunnlag av objektive og forutsigbare kriterier. Ordningen omfatter dommere i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. Rapporten inneholder en skisse til lovbestemmelser som kan danne grunnlag for et videre lovarbeid. Spørsmål knyttet til tariffavtaler og andre avtalerettslige forhold må avklares i det videre arbeidet.

Høyesterettsdommere bør, i likhet med øvrige dommere, omfattes av ordninger som gir rett til avtalefestet pensjon eller tilsvarende ytelser, samt ytelser ved yrkesskade og dødsfall. Det nærmere innholdet og gjennomføringen må avklares i det videre oppfølgingsarbeidet.

Utvalget har gjennomgått lønns- og godtgjøringsordningene for alle Stortingets eksterne organer og øvrige verv som omfattes av mandatet. Gjennomgangen omfatter nivået på lønn og godtgjøring, grunnlaget for regulering, reguleringstidspunktet og spørsmålet om samordning av ordningene. Forskjellene mellom dagens ordninger tilsier ikke nødvendigvis ulike prinsipper for regulering.

Lønn og godtgjøring for de eksterne organene og de øvrige vervene bør som hovedregel reguleres etter felles prinsipper, med den generelle lønnsutviklingen som utgangspunkt. Dette gjelder ikke der godtgjøringen er basert på utvalgsgodtgjøring i staten. Som hovedregel bør reguleringen skje årlig med virkning fra 1. mai. Et felles reguleringstidspunkt vil bidra til større sammenheng mellom ordningene.

Når det gjelder selve nivået på lønn og godtgjøring for de eksterne organene og vervene, bør dagens nivåer videreføres, med unntak av nivåene for Riksrevisjonen.

Utvalget foreslår at godtgjøringen til riksrevisor fastsettes med utgangspunkt i statsråders lønn, omregnet i samsvar med vervets omfang og regulert i tråd med den generelle lønnsutviklingen. Det foreslås samtidig at godtgjøringen til de øvrige medlemmene av kollegiet fastsettes til 20 prosent av riksrevisors godtgjøring. Dette reflekterer at vervene er deltidsfunksjoner, samtidig som arbeidsomfanget etter den nye riksrevisjonsloven har økt. En slik løsning gir bedre sammenheng mellom ansvar, arbeidsbelastning og godtgjøring innenfor kollegiet. Forslaget innebærer redusert godtgjøring for riksrevisor og økt godtgjøring for de øvrige medlemmene.

Utvalget har vurdert fremgangsmåten for fastsettelse av lønn og godtgjøring for de ulike gruppene, herunder muligheten for å samordne prosessen. Det er drøftet hvilke krav som bør stilles til fastsettelsesprosessen, herunder krav om regelmessige vurderinger, begrunnede tilrådinger og åpenhet om grunnlaget for fastsettelsen.

Utvalget har vurdert modeller med ett, to eller tre utvalg. Modellene innebærer ulike løsninger for organiseringen av arbeidet og ulike avveininger mellom samordning og hensynet til gruppene det gjelder. Den enkelte modell krever hver sin løsning når det gjelder rettslig regulering. Utvalget er delt i synet på valg av modell. Flertallet, som består av utvalgets leder Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Iver Bragelien og Ragna Aarli, tilrår tre separate utvalg. Mindretallet, Svein Harberg og Rigmor Aasrud, tilrår ett utvidet utvalg.

Forslagene har begrensede økonomiske konsekvenser. De administrative konsekvensene knytter seg i hovedsak til organiseringen av fastsettelsesordningene og en mulig forskyvning av ressursbruk mellom forvaltningen og Stortinget.

2. Mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Mandat

Stortingets presidentskap vedtok 19. juni 2025 å nedsette et utvalg til å utrede og vurdere lovregulering av ordningen for fastsettelse av lønnen til dommerne i Høyesterett, og vurdere lønns- og godtgjøringsordningene for verv og stillinger, som Stortinget eller Stortingets presidentskap fastsetter.

Utvalgets mandat gjengis i sin helhet her:

«I

I dag fastsettes lønnen til dommerne i Høyesterett av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Fastsettelsen er ikke nærmere regulert, men følger av etablert praksis siden 1962. Utvalget skal vurdere og legge frem forslag til lovregulering av hvordan lønnen til dommerne i Høyesterett fastsettes, men skal legge til grunn det gjeldende lønnsnivået og bygge på de gjeldende kriteriene for den årlige lønnsfastsettelsen, som er nedfelt i Innst. 210 S (2023–2024). Herunder skal utvalget vurdere:

a) Hvordan lovreguleringen kan innrettes for å styrke ivaretakelsen av kravet til uavhengige domstoler i Grunnloven og internasjonale konvensjoner Norge er bundet av, samt internasjonale anbefalinger om domstolenes uavhengighet, blant annet fra Europarådet og Veneziakommisjonen.
b) Prosess og saksbehandlingsregler for lønnsfastsettelsen.
c) Om lønnsfastsettelsen bør foreslås eller fastsettes av et eget organ, og i så fall hvordan dette bør oppnevnes og sammensettes, herunder om oppgaven kan legges til Stortingets godtgjøringsutvalg, med eventuelle justeringer.
d) Utvalget skal foreslå på hvilken måte høyesterettsdommerne eventuelt kan sikres enkelte tariffrettslige rettigheter, som ytelser som følge av yrkesskade og dødsfall samt avtalefestet pensjon (AFP).
e) Om det bør etableres en fellesordning under Stortinget, som inkluderer fastsettelse av lønn for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, og eventuelt dommere i særdomstoler.

II

Utvalget skal vurdere lønns- og godtgjørelsesordningene for verv og stillinger som Stortinget eller Stortingets presidentskap i dag fastsetter lønn eller godtgjørelse for. Dette gjelder verv og stillinger i Stortingets eksterne organer, men også andre verv, herunder i Norges banks representantskap, godtgjørelsesutvalget og ansvarskommisjonen. Herunder skal utvalget vurdere:

a) Nivået på lønn og godtgjørelse for de ulike vervene og forholdet mellom dem.

b) Vurdere kriterier for hvordan lønnen eller godtgjørelsen fastsettes.

c) Prosessen for fastsettelse og justering av lønn og godtgjørelse, samt justeringsintervaller.

d) Vurdere samkjøring og forenkling av prosessene for å fastsette og justere lønn og godtgjørelse.

e) Vurdere lovbestemte krav og internasjonale anbefalinger knyttet til Stortingets eksterne organer som kan ha betydning for lønnen eller godtgjørelsen og hvordan denne fastsettes, særlig hensyntatt at flere av organene skal være uavhengige i sin virksomhet.

f) Regulering av ordningen utvalget foreslår.

III

Utvalget skal vurdere mulighetene for å samordne prosessene for lønnsfastsettelse og godtgjørelse under mandatpunkt I og II, herunder om det skal være samme organ som legger frem forslag om lønns- og godtgjørelsesjustering for Stortingets presidentskap, og om fast-

settelsen helt eller delvis skal bygge på samme saksbehandlingsregler.

IV

Utvalget kan ved behov innhente ekstern bistand og konsultere partene i arbeidslivet.

Utvalget skal vurdere vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Utvalget skal legge frem sin rapport for Stortingets presidentskap innen 19. juni 2026.»

Utvalget fikk 20. mai 2026 utsatt fristen for å legge frem sin rapport til oktober samme år.

Som det fremgår av mandatet, skal utvalget når det gjelder dommerne i Høyesterett, bygge på de gjeldende kriteriene for den årlige lønnsfastsettelsen slik disse er nedfelt i Innst. 210 S (2023–2024). Innstillingen omtales nærmere i punkt 4.1.1.

2.2 Sammensetning

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

- Nils-Henrik Mørch von der Fehr, professor ved Universitetet i Oslo (leder)
- Rigmor Aasrud, tidligere stortingsrepresentant (2009–2025)
- Ragna Aarli, professor ved Universitetet i Bergen
- Svein Harberg, tidligere stortingsrepresentant (2009–2025)
- Iver Bragelien, førsteamanuensis ved Norges Handelshøyskole

Stortingets administrasjon har vært sekretariat for utvalget. Sekretariatet har bestått av Bente Helene Torstensen, Kristian Haugeland (fra 2. september 2025 til 31. desember 2025), Cecilie Ingjerd Karlson (fra november 2025), Henning Knudsen (fra mars 2026) og Elisabeth Solvang.

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt elleve møtedager i perioden fra 2. september 2025 til 8. oktober 2026.

Utvalget har gjennomført møter med og/eller mottatt skriftlige innspill fra følgende:

- Høyesterett v/høyesterettsjustitiarius Toril Marie Øie og daværende direktør Bente J. Kraugerud
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, avdeling for statlig arbeidsgiverpolitikk, v/avdelingsdirektør Oddbjørn Tønder og avdelingsdirektør Ragnar Ihle Bøhn fra avdeling for statlig arbeidsgiverpolitikk
- Riksrevisjonen v/revisjonsråd Jens Arild Svanes Gunvaldsen
- EOS-utvalget v/leder Grete Faremo og kontorsjef Geir Mjøen
- Sivilombudet v/sivilombudet Hanne Harlem og avdelingsdirektør Maria Bakke
- Norges institusjon for menneskerettigheter v/administrasjonssjef Birgitte Bøgh-Olsen
- Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret v/forsvarsombud Roald Linaker, nestleder Øyvind Halleraker og administrativ leder og sekretær Joachim Nordgreen
- Norges Banks representantskap, tilsynssekretariatet v/direktør Jan Frode Jakobsen og spesialrådgiver Peter H. Grutle
- Ansvarskommisjonen v/leder Asbjørn Strandbakken
- Domstoladministrasjonen v/direktør Leif Otto Østerbø, avdelingsleder HR og kommunikasjon Siri Forren og Anne Ragnhild Meringen
- Dommerforeningen v/nestleder Henrik Westborg Smiseth og styremedlem Maria Synøve Duna
- Tekna v/Håvard Hågård og Torbjørn Hjartåker
- Riksvalgstyret v/Ørnulf Røhnebæk
- Finansdepartementet v/Marianne Irgens, kst. avdelingsdirektør, Finansmarkedsavdelingen, Finansdepartementet

Utvalget har innhentet ytterligere innspill der det har vært behov for å utdype faktiske forhold, regelverk og praktiske erfaringer.

Disse innspillene har inngått i utvalgets kunnskapsgrunnlag.

Etter oppnevningen til utvalget ble Rigmor Aasrud oppnevnt som medlem av riksrevisorkollegiet. Hun har derfor ikke deltatt i utvalgets behandling av spørsmål og forslag som gjelder Riksrevisjonen.

3. Overordnede problemstillinger og prinsipper

I dette kapittelet presenteres de sentrale problemstillingene og prinsippene som danner grunnlaget for utvalgets mandat.

En hovedutfordring med dagens ordninger for fastsettelse av lønn og godtgjøring er den store variasjonen i hvilke kriterier som skal legges til grunn for fastsettelsen, og fremgangsmåtene for fastsettelse.[1] Et sentralt vurderingstema er derfor om ordningene i større grad kan samordnes, uten at det går på bekostning av grunnleggende hensyn til fordeling av makt mellom

1. I denne rapporten brukes «fastsettelse» som et overordnet begrep. Fastsettelsen kan omfatte flere elementer, herunder hvilket nivå lønnen eller godtgjøringen skal ligge på, hvordan beløpet skal reguleres over tid, hvilket tidspunkt reguleringen skal ha virkning fra, og hvilken fremgangsmåte som skal benyttes ved vurderinger av om nivået skal justeres. Der vurderingene gjelder ett av disse elementene særskilt, brukes begrepene «nivå», «regulering», «reguleringstidspunkt» og «fremgangsmåte for fastsettelse».

statsmaktene og de ulike kravene til uavhengighet som gjelder for de aktuelle stillingene og vervene.

Det er ikke opplagt at ordningene kan samordnes. Dette skyldes at stillingene og vervene som omfattes av mandatet, har svært ulik karakter, blant annet når det gjelder bakgrunn, omfang, ansvar og arbeidsoppgaver. Det er ikke gitt at det finnes hensiktsmessige kriterier for fastsettelse av lønn og godtgjøring som passer for alle ordningene. Det er heller ikke gitt at fremgangsmåten for fastsettelse bør være lik.

Mandatet omfatter både heltidsstillinger med omfattende ledelses- og styringsansvar og deltidsverv av svært ulik karakter. Til førstnevnte kategori hører blant annet dommere i Høyesterett og de øvrige domstolene, sivilombudet, riksrevisoren og forsvarsombudet. Til den andre kategorien hører blant annet styremedlemmer i Norges institusjon for menneskerettigheter og medlemmer i EOS-utvalget. Innenfor deltidsvervene er det også store variasjoner, blant annet når det gjelder stillingsandel og forutsigbarheten i omfanget av oppgaver som følger av vervet. Ett verv, vervet i ansvarskommisjonen, har så langt hatt en ren beredskapskarakter, slik at den gjeldende godtgjøringsordningen ikke har vært prøvd i sin helhet.

Til tross for disse forskjellene er det et fellestrekk at lønn og godtgjøring[2] for de aktuelle stillingene og vervene i dag fastsettes av Stortinget eller Stortingets presidentskap. Et annet fellestrekk er at alle stillingene og vervene skal utøves på en «uavhengig» måte. Hva som ligger i kravet til uavhengighet, varierer med oppgavens art. I noen tilfeller kan opplevd uavhengighet i utøvelse av en oppgave være tilstrekkelig, men dette gjelder ikke alltid. For dømmende oppgaver gjelder det for eksempel formelle krav til hvordan uavhengigheten må være sikret for at folk skal kunne ha tillit til at avgjørelsen er truffet på et uavhengig grunnlag. Det er også betydelige variasjoner når det gjelder reguleringen, nivå og reguleringstidspunktet for fastsettelse av lønn og godtgjøring. Også fremgangsmåten som leder – og har ledet – frem til fastsettelsen av lønn og godtgjøring, varierer betydelig.

Ulikheter i fastsettelsesordningene for lønn og godtgjøring kan ha betydning for uavhengigheten ved at det skaper varierende grad av avstand mellom beslutningstaker og mottaker, og i større eller mindre grad etablerer formelle garantier for at beslutninger kan bli tatt på uavhengig grunnlag.

En hovedproblemstilling er om ulikhetene mellom stillingene og vervene legitimerer dagens forskjellige ordninger, eller om det – til tross for ulikhetene – er grunnlag for mer samordnede kriterier og prosesser for fastsettelse av lønn og godtgjøring.

I Norge er statsmakten delt mellom den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt, for å sikre maktbalanse og hindre maktkonsentrasjon. Maktfordelingsprinsippet kommer ikke klart til uttrykk i en bestemt grunnlovsbestemmelse, men det kommer indirekte til uttrykk gjennom inndelingen av Grunnlovens bestemmelser. Stortinget er den konstituerende makt, det vil si den makt som har etablert statens grunnlag.[3] Stortinget utøver sin makt ved å vedta lover, føre kontroll med regjeringen og bevilge penger til statens utgifter. Regjeringen er den utøvende makt, som iverksetter Stortingets vedtak og leder den daglige styringen av staten. Domstolene er den dømmende makt og avgjør sivile tvister og straffesaker, og prøver om lover og vedtak fra Stortinget og andre offentlige myndigheter er i tråd med Grunnloven.

Maktfordelingen bygger på prinsippet om uavhengighet: Hver statsmakt har egne ansvarsområder og skal kunne kontrollere de andre, noe som er ansett som grunnleggende for rettssikkerhet og som en nødvendig forutsetning for et velfungerende demokrati. Mandatet har en side mot dette samspillet mellom statsmaktene når det gis uttrykk for at anbefalinger om domstolenes uavhengighet, blant annet fra Europarådet og Veneziakommisjonen, skal legges til grunn for utvalgets vurderinger og forslag. Selv om det i praksis hverken er mulig eller ønskelig å etablere helt vanntette skott mellom statsmakter som skal kunne kontrollere hverandre, står hensynet til uavhengighet særlig sentralt ved utformingen av ordninger for fastsettelse av lønn og godtgjøring til organer og verv som nettopp er ment å utøve sine funksjoner uavhengig. På dette punktet befinner utvalgets arbeid seg i kjernen av maktfordelingsprinsippet. De neste avsnittene vil derfor gå nærmere inn på hva som ligger i uavhengighetskravet generelt, før det redegjøres mer konkret for hvordan kravet gjør seg gjeldende for domstolene, de eksterne organene og de øvrige vervene som omfattes av mandatet.

Selv om uavhengighetskravene kan variere i innhold, gjør de seg gjennomgående gjeldende for alle stillingene og vervene som omfattes av mandatet. Kravet om uavhengighet kan ha ulik betydning for ulike aktører, og det må vurderes konkret i lys av hvilke oppgaver organene har, og de hensyn uavhengigheten skal ivareta.

Uavhengighet må forstås både som faktisk uavhengighet, og som et krav om at organene fremstår som uavhengige utad. Dette innebærer at det må være etablert

2. Begrepene «honorar» og «godtgjøring» brukes i rapporten i tråd med terminologien i ordningene som omtales. Begrepene benyttes enkelte steder om hverandre uten at noen realitetsforskjell er tilsiktet. Begrepene er nært beslektet og brukes ofte synonymt i dagligtalen. Det er likevel vanlig å forstå «godtgjøring» som et overordnet begrep, mens honorar betegner en bestemt type godtgjøring for utførelsen av et oppdrag eller verv utenfor et ordinært arbeidsforhold.
3. Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati, 6. utg. 2024. s. 71.

ordninger som skaper tillit til at stillinger og verv kan utøves uavhengig. Ordninger for fastsettelse og regulering av lønn og godtgjøring for uavhengige stillinger og verv må med andre ord vurderes i lys av uavhengighetskravet.

Uavhengighetskravet utgjør et gjennomgående og styrende hensyn for vurderinger av både fremgangsmåte, organisering og lovforankring av ordningene utvalget skal vurdere. For å unngå konflikt med kravet til uavhengighet er det viktig at lønn og godtgjøring fastsettes på grunnlag av generelle, objektive og forutsigbare kriterier. Dersom slike kriterier ikke foreligger, øker risikoen for at utenforliggende hensyn kan bli tillagt betydning ved fastsettelsen, noe som kan svekke uavhengigheten.

Særlig om domstolenes uavhengighet

For domstolene følger uavhengighetskravet direkte av Grunnloven § 95. Kravet innebærer for det første at hverken Stortinget eller regjeringen kan påvirke eller instruere dommere om hvordan de skal dømme i enkeltsaker. For det andre innebærer det at dommere ikke må ha personlige eller økonomiske interesser i utfallet av de sakene de behandler, eller bli utsatt for politisk press. For det tredje innebærer kravet om uavhengighet at dommere også må være uavhengige *innad* i domstolen. Det betyr for eksempel at domstollederen ikke kan legge føringer for den enkelte dommers avgjørelser. Kravet om uavhengige domstoler innebærer med andre ord et stort personlig ansvar for den enkelte dommer om å opptre uavhengig. Kravene om ekstern og intern uavhengighet gjelder for dommere på alle nivåer i domstolhierarkiet, inkludert særdomstoler som jordskiftedomstolene. Kravene kommer også til uttrykk i domstolloven § 55 tredje ledd som sier at «[e]n dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet. En dommer skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt». Lovbestemmelsen gir uttrykk for at det er uakseptabelt om andre statsmakter eller andre aktører påvirker innholdet av en rettsavgjørelse. Domstolene skal være uavhengige i dømmende virksomhet, men er samtidig knyttet til de øvrige statsmaktene gjennom flere avhengighetsforhold. Stortinget vedtar lovene domstolene skal anvende i sivile saker og straffesaker, og prosesslovgivningen som regulerer hvordan domstolene skal organiseres og sakene behandles. Det er kongen i statsråd som utnevner dommere, og finansieringen av domstolene fastsettes gjennom statsbudsjettet, som foreslås av regjeringen og vedtas av Stortinget. Det er også Stortinget som årlig fastsetter lønnen til dommerne i Høyesterett. Lønnen til de øvrige dommerne fastsettes i dag ensidig av den utøvende makt, uten noe formalisert krav til dialog med representanter for arbeidstakerne.[4] Norges institusjon for menneskerettigheter har påpekt at dette systemet avviker fra anbefalingene som er gitt i internasjonale konvensjoner, om at de prinsipielle reglene for lønnsfastsettelse for dommere av hensyn til uavhengighetskravet bør være fastlagt i lov.[5]

Noen avhengighetsforhold mellom statsmaktene er nødvendige. Domstolene kan for eksempel ikke finansiere seg selv. Samtidig kan slike avhengighetsforhold innebære en risiko for illegitim påvirkning. Strukturell underfinansiering av domstolene kan for eksempel undergrave borgernes tilgang til domstolene, og lønnsnivået for dommere må være tilstrekkelig til å motvirke korrupsjon. For å verne domstolenes uavhengighet er det derfor viktig å etablere ordninger som reduserer slik risiko. Dette gjelder ikke bare Høyesterett, men alle instanser i domstolhierarkiet. Kravet om uavhengighet knytter seg ikke til den enkelte domstols plass i hierarkiet, men til utøvelsen av dømmende myndighet som sådan. Ordninger for lønnsfastsettelse av dommere må derfor innrettes slik at de beskytter dommernes uavhengighet og ikke åpner for utilbørlig påvirkning utenfra eller innenfra på noe nivå.

For domstolene har uavhengighetskravet en særlig konstitusjonell betydning. Uavhengighet er et premiss for at domstolene skal kunne føre kontroll med, og skape balanse mellom, de to øvrige statsmaktene. Domstolene skal kontrollere både den lovgivende og den utøvende makt, og staten er part i en vesentlig andel av sakene som behandles. Det gjelder alle straffesaker i domstolene og en betydelig andel av de sivile sakene for Høyesterett. Ordningen for fastsettelse av dommernes lønn er derfor et sentralt element i det institusjonelle vernet av domstolenes uavhengighet.

En redegjørelse for kravene til uavhengige domstoler, sett i lys av internasjonale konvensjoner Norge er bundet av, og internasjonale anbefalinger, er inntatt i vedlegg 2 til rapporten.

Særlig om uavhengighet for Stortingets eksterne organer

Stortinget har fem eksterne organer: Riksrevisjonen, Sivilombudet, Ombudsnemnda for Forsvaret, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Disse er frittstående, offentlige organer opprettet direkte under Stortinget.

De eksterne organene er opprettet av Stortinget, og de er derfor utenfor den utøvende makts styringshierarki og uavhengige av forvaltningen. De eksterne organe-

4. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, s. 209.
5. Norges institusjon for menneskerettigheter, Temarapport 2018 – Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet, NIM-R-2019-001, s. 84–85. Rapporten ble utarbeidet på oppfordring fra Domstolkommisjonen.

ne skal også være uavhengige og selvstendige fra Stortinget og den parlamentariske virksomheten, og de foretar egne prioriteringer innenfor rammene av sine respektive mandater.

De eksterne organene har ulike mandater, arbeidsformer og organisering og ulik tilknytning til Stortinget. Stortinget ved Stortingets presidentskap og administrasjon ivaretar enkelte administrative og styringsmessige funksjoner for organene. Samtidig er det store variasjoner både i virksomhetenes omfang og i hvordan de er regulert.

Riksrevisjonen og Sivilombudet er regulert både i Grunnloven og i lov. EOS-utvalget, Norges institusjon for menneskerettigheter og Ombudsnemnda for Forsvaret er kun regulert i lov. Ulikheten i regulering reflekterer først og fremst at organene er etablert på ulike tidspunkter og dermed ikke alltid har vært en del av det konstitusjonelle rettsgrunnlaget for staten.

Det fremgår uttrykkelig i lovgivningen for alle organene at de er selvstendige og uavhengige av Stortinget i sin virksomhet. Samtidig bidrar de med innspill til Stortingets kontrollarbeid i form av årsmeldinger og rapporter.[6] Organenes konstitusjonelle plassering direkte under Stortinget medfører også at de er unntatt fra forvaltningens instruksjonsrett.

Harberg-utvalget (Dokument 21 (2020–2021)) understreket at de eksterne organene ikke opptrer på vegne av Stortinget eller utøver en form for delegert konstitusjonell kompetanse for Stortinget. I den grad det er saklig sammenfall mellom Stortingets konstitusjonelle kontrollfunksjoner og de eksterne organenes lov- og instruksbestemte oppgaver, er de eksterne organene kun et virkemiddel for Stortinget. Utvalget skriver (punkt 6.7.1):

«At de eksterne organene skal være uavhengige i sin virksomhet, er fremhevet i ulike internasjonale anbefalinger.[7] For den selvstendige virksomhetens arbeid både mot forvaltningen og private gir uavhengigheten tillit til at undersøkelser, vurderinger og uttalelser baserer seg på objektivt og relevant grunnlag, og ikke på utenforliggende hensyn. Denne tilliten er avgjørende for at organer som ikke har myndighet til å treffe bindende avgjørelser, skal kunne fungere effektivt. Det samme er avgjørende for å være et effektivt virkemiddel overfor Stortinget, noe som forutsetter at både mindretallet og flertallet må kunne ha tillit til informasjon, råd og vurderinger fra de eksterne organene.»

Uavhengighet er et grunnleggende vilkår for at de eksterne organene skal kunne ivareta sine kontroll-, tilsyns- og rådgivningsfunksjoner på en partipolitisk nøytral og tillitvekkende måte.

Særlig om uavhengighet for andre verv som omfattes av mandatet

Stortinget velger medlemmer til Stortingets ansvarskommisjon, riksvalgstyret, Norges Banks representantskap og Stortingets godtgjøringsutvalg. Stortinget fastsetter også godtgjøring til medlemmene. Eventuelle endringer i ordningene for fastsettelse av lønn og godtgjøring for disse organene må derfor også vurderes i lys av uavhengighetskrav.

Lønn og godtgjøring for de tre statsmaktene

Tabellen nedenfor gir en samlet oversikt over lønns- og godtgjøringsnivå samt reguleringstidspunkt for sentrale verv og stillinger i de tre statsmaktene. Formålet er å synliggjøre likheter og forskjeller som er relevante for utvalgets vurderinger av nivå, regulering og eventuell samordning.

Tabell 3.1 Oversikt over nivå og reguleringstidspunkt for godtgjøring/lønn for de tre statsmaktene.

Verv/stilling	Fast godtgjøring/lønn	Reguleringstidspunkt
Statsminister	2 234 978 kr	1. mai 2026
Regjeringsmedlem (statsråd)	1 815 703 kr	1. mai 2026
Stortingspresident	2 234 978 kr	1. mai 2026
Stortingsrepresentant	1 272 209 kr	1. mai 2026
Høyesterettsjustitiarius	2 722 000 kr	1. oktober 2025
Høyesterettsdommer	2 347 900 kr	1. oktober 2025

Avsluttende kommentarer

Dette kapittelet har redegjort for noen overordnede problemstillinger og hovedlinjer i utvalgets arbeid, med hovedvekt på hensynet til uavhengighet og maktfordeling. På tvers av mandatets ulike deler I–III fremheves i tillegg følgende hensyn som sentrale for vurderingene av hvor langt det er mulig å samordne lønns- og godtgjøringsordningene som inngår i mandatet:

- legitimitet og tillit
- åpenhet
- forutsigbarhet
- institusjonenes ulikheter

6. Riksrevisjonsloven § 1-3, sivilombudsloven § 5 første ledd, EOS-kontrolloven § 1 femte ledd, NIM-loven § 2 og forsvarsombudsloven § 6.
7. For Riksrevisjonen følger dette av INTOSAI-P 10 Mexico Declaration on SAI Independence, prinsipp 2. For ombudsinstitusjoner følger det av Venezia-kommisjonens Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (2019). For nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner følger det av Paris-prinsippene (1993) og de generelle observasjonene til den internasjonale koordineringskomiteen for nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner (GANHRI) fra 2013.

– sammenheng og konsistens

Problemstillingene og prinsippene som er trukket opp her, danner grunnlaget for de mer detaljerte vurderingene og forslagene i de etterfølgende kapitlene.

4. Domstolene

Dette kapittelet gir en samlet fremstilling av fastsettelsen av lønn for dommere i de ulike instansene. Dette omfattes av mandatets del I. Et premiss i mandatet er at dagens lønnsnivå og gjeldende kriterier for den årlige lønnsfastsettelsen i Høyesterett skal ligge fast.

Gjennomgangen etablerer et faktagrunnlag for vurderinger av lovregulering av kriteriene for fastsettelse av lønn for dommere i Høyesterett og eventuelt for dommere i andre domstoler. Faktagrunnlaget skal også danne grunnlag for vurderinger av hva som er en hensiktsmessig fremgangsmåte for fastsettelse av dommerlønn, og om lønnen for dommere i Høyesterett spesielt, eller domstolene generelt, bør fastsettes i et eget organ.

Fremstillingen synliggjør både fellestrekk og forskjeller mellom domstolene, særlig mellom Høyesterett og de øvrige alminnelige domstolene på den ene siden og jordskifterettene som særdomstol på den andre. Disse forskjellene er relevante for vurderingen av om det er behov for de differensierte løsningene som gjelder for fastsettelse av dommerlønn i dag, eller om samordning kan være hensiktsmessig.

I det avsluttende punkt 4.3 vurderer utvalget først de rettslige rammene for domstolenes uavhengighet. Deretter beskrives utvalgets skisse til lovregulering.

4.1 Høyesterett

4.1.1 Domstolenes arbeid

Høyesterett er landets øverste domstol. Høyesterett ledes av justitiarius og har i tillegg 20 dommere. Det er om lag 50 ansatte ved Høyesteretts kontor.

I 2025 mottok domstolen 2286 anker: 385 anker over dom i sivil sak, 391 anker over dom i straffesak, 686 anker over kjennelse eller beslutning i sivil sak og 824 anker over kjennelse eller beslutning i straffesak.[8]

For at en sak skal slippe inn til muntlig forhandling for fem dommere, må Høyesterett gi sitt samtykke. Dette skjer i ankeutvalget der tre dommere behandler saker skriftlig. Sakene som fremmes til muntlig behandling, skal være prinsipielt viktige, og de muntlige ankeforhandlingene konsentreres om de rettsspørsmålene som har betydning utover den konkrete saken. I 2025 avgjorde Høyesterett 45 sivile saker og 44 straffesaker etter muntlig behandling.

Saker «av særlig viktighet», som for eksempel kan gjelde konflikt mellom nasjonal og internasjonal rett, kan etter bestemmelse fra justitiarius behandles i storkammer av elleve dommere. I 2025 ble to av de sivile sakene og én straffesak behandlet av Høyesterett i storkammer. I «helt særlige tilfeller», som typisk gjelder konflikt mellom lover og Grunnloven, kan justitiarius bestemme at en sak skal behandles av alle dommerne i plenum. Avgjørelser om bruk av storkammer- og plenumsordningen binder opp store dommerressurser til behandling av enkeltsaker.

Høyesteretts funksjon som landets øverste domstol og prejudikatdomstol innebærer at dommerne må besitte en særlig høy juridisk kompetanse. Domstolen behandler saker som reiser prinsipielle rettsspørsmål, og avgjørelsene danner rettslige retningslinjer for underinstansene og andre rettsanvendere. Oppgavene krever derfor omfattende juridisk erfaring, faglig bredde og evne til å foreta selvstendige og grundige analyser av komplekse rettslige problemstillinger.

4.1.2 Lønnsfastsettelsen

Stortinget har siden 1962 fastsatt lønnen til dommerne i Høyesterett, etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Fastsettelsen skjer årlig med virkning fra 1. oktober.

Stortingets administrasjon forbereder saken for presidentskapet. Som ledd i saksforberedelsen gir Høyesterett et skriftlig innspill til presidentskapet. I forbindelse med forberedelsen av Høyesteretts budsjett avholdes det et møte mellom presidentskapet og representanter for Høyesterett, der også rammene for lønnsfastsettelsen diskuteres.

De generelle kriteriene for lønnsfastsettelsen er nylig presisert og nærmere omtalt i Innst. 240 S (2024-2025):

«Ved den årlige lønnsfastsettelsen i 2024, med virkning fra 1. oktober 2023, oppstilte presidentskapet i Innst. 210 S (2023–2024) generelle kriterier og momenter for fastsettelsen av lønnen til Høyesteretts medlemmer. Dette var en kodifisering av langvarig praksis for hvordan den årlige lønnsjusteringen for Høyesterett fastsettes, for å ytterligere ivareta at Høyesterett lønn fastsettes etter forutsigbare og objektive kriterier. Samtidig ble det også gjort en endring i tidligere praksis. Etter innspill fra Høyesterett tok Stortinget ved lønnsfastsettelsen i 2024 utgangspunkt i lønnsutviklingen for sammenlignbare grupper i det året lønnsfastsettelsen gis virkning, mens det tidligere ble tatt utgangspunkt i lønnsutvikling for sammenlignbare grupper året før. I Innst. 210 S (2023–2024) uttaler presidentskapet følgende:

'Presidentskapet legger til grunn som overordnet retningslinje at lønnsutviklingen for Høyesteretts medlemmer bør følge nivået og lønnsutviklingen i det øvre

8. Høyesterett, Årsmelding 2025, s. 12.

sjikt av statlige lederlønninger. Den konkrete fastsettelsen som Stortinget vedtar med virkning fra 1. oktober det enkelte år, skal heretter bygge på følgende kriterier og momenter:

- Utgangspunktet er samme års lønnsutvikling for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, og samme års retningslinjer fra departementet for lønnsdannelsen for statlige ledere på statens lederlønnssystem.
- Det ses hen til samme års generelle lønnsutvikling i privat og offentlig sektor samt oppgjøret for stortingsrepresentanter og regjeringens medlemmer.
- Over tid bør ikke lønnsutviklingen være lavere enn for statlige ledere.
- Det enkelte år bør ikke lønnsutviklingen være høyere enn frontfagsrammen, med mindre det foreligger særlige forhold som tilsier at denne overskrides.

Presidentskapet viser også til tidligere uttalelser, blant annet i Innst. 166 S (2022–2023), om at dommerembetene i Høyesterett må være attraktive sammenlignet med andre karrieremuligheter for de dyktigste og mest erfarne juristene, og at rekrutteringen bør skje både fra privat og offentlig sektor, herunder også fra tingrettene og lagmannsrettene. Presidentskapet mener at dagens lønnsnivå, og lønnsutviklingen med den foreslåtte justeringen, ivaretar dette.'»

Praksisen er ikke lovfestet, men har utviklet seg over tid gjennom presidentskapets behandling av lønnssakene. Kriteriene som er utviklet av presidentskapet, er objektive, skaper rimelig forutberegnelighet om lønnsutviklingen og sikrer et nivå som må anses som tilstrekkelig til å kunne motvirke korrupsjon.

4.1.3 Sidegjøremål

Dommeres sidegjøremål er regulert i domstolloven kapittel 6A, med utfyllende bestemmelser i forskrift om dommeres sidegjøremål.[9] Reglene omfatter både utnevnte og midlertidige dommere i Høyesterett. Regelverket har siden 2002 pålagt Domstoladministrasjonen å føre et offentlig sidegjøremålsregister for dommere.[10]

For å få et helhetlig grunnlag for vurderingene av lønnsordningen har utvalget innhentet en oversikt over omfanget av sidegjøremål for dommerne i Høyesterett og hvilken betydning disse kan ha for dommernes samlede inntekt. Oversikten viser at det føres – og har vært ført – en restriktiv linje, der sidegjøremål bare i begrenset grad tillates og aldri må gå ut over dommerarbeidet.

4.2 Tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene

Utvalget er bedt om å vurdere om det bør etableres en fellesordning under Stortinget for fastsettelse av lønn for dommere, som også inkluderer dommerne i tingrettene og lagmannsrettene, eventuelt også dommere i særdomstoler.

Bakgrunnen for dette punktet i mandatet er særlig rapporten en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av det daværende Kommunal- og distriktsdepartementet, leverte 16. desember 2024. Rapporten dreier seg om modell for fastsetting av lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.[11] Selv om også Arbeidsretten og Utmarksdomstolen for Finnmark har status som særdomstoler, har utvalget, på bakgrunn av rapportens avgrensing, lagt til grunn at mandatets henvisning til «særdomstoler» kun reiser spørsmål om hvorvidt en felles ordning under Stortinget for fastsettelse av lønn for dommere i de alminnelige domstolene også bør omfatte jordskiftedommere.[12]

Det er 644 utnevnte dommere per 31. desember 2025. I tillegg kommer 53 konstituerte dommere. Tallene inkluderer jordskiftedommerne.

Domstoladministrasjonen har den overordnede arbeidsgiverfunksjonen for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene.

4.2.1 Domstolenes arbeid

Norske dommere er generalister og skal kunne behandle alle typer saker. Alle sakene som til slutt havner i Høyesterett, og som gjerne har omfattende og komplekse rettskildebilder, har startet i tingretten. I sivile saker er dommeren som regel alene om å treffe avgjørelse.

Arbeidsdagen til dommerne er beskrevet i kapittel 5 i rapporten fra den nevnte arbeidsgruppen. Gjennomgangen viser at dommerrollen er preget av et bredt og sammensatt arbeidsinnhold. Arbeidet omfatter både forberedelse, gjennomføring og etterarbeid knyttet til rettssaker, inkludert vurdering av bevis, rettsanvendelse og utforming av avgjørelser. Arbeidsbelastningen varierer mellom instansene, men dommernes arbeidshverdag kjennetegnes av stramme frister og krav til grundighet og kvalitet.

Kapittel 5 i arbeidsgruppens rapport viser også at dommernes arbeid i stor grad er individuelt ansvarsbærende, med begrensede muligheter for delegering. Dette innebærer at den enkelte dommer har et betydelig selvstendig ansvar for saksavviklingen, samtidig som arbeidsmengden påvirkes av variasjoner i sakstyper, kom-

9. Domstolloven kapittel 6 A, jf. forskrift 18. oktober 2002 nr. 1133 om dommeres sidegjøremål.
10. Forskrift 18. oktober 2002 nr. 1133 om dommeres sidegjøremål.
11. Arbeidsgruppen for ny modell for fastsetting av lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene, Modell for fastsetting av lønn for dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene, 16. desember 2024.
12. Disse er forankret i henholdsvis arbeidstvistloven kapittel 4 og Finnmarksloven § 36.

pleksitet og omfang. I lagmannsrettene behandles sakene dels av sammensetninger av flere fagdommere og dels av sammensetninger av fagdommere og lekdommere eller sakkyndige meddommere. Dette stiller særlige krav til forberedelse, koordinering og samhandling fagdommere mellom og mellom fagdommere og dommere uten alminnelig dommerkompetanse.

For jordskifterettene gjør det seg gjeldende enkelte særtrekk knyttet til arbeidets karakter. Jordskiftedommerne har en annen faglig bakgrunn enn dommere i de alminnelige domstolene, og arbeidet har et mer praktisk og teknisk innslag, ofte med befaringer og vurderinger knyttet til eiendom og arealbruk. Saksbehandlingen er mer prosessorientert og forutsetter tett samspill med partene, som i større grad har innflytelse på sakens utfall. Arbeidet innebærer ofte sammensatte vurderinger der juridiske, tekniske og praktiske forhold må avveies. Samtidig utøver jordskiftedommere dømmende myndighet og treffer rettslig bindende avgjørelser, og hensynet til domstolenes uavhengighet gjør seg derfor gjeldende med samme styrke som for øvrige domstoler.

Samlet sett viser gjennomgangen at dommerrollen innebærer et betydelig ansvar og stiller høye krav til kompetanse.

4.2.2 Lønnsfastsettelsen

Dagens system for lønnsfastsettelse for dommere i tingrettene og lagmannsrettene bygger i hovedsak på en protokoll fra 1999 mellom staten og hovedsammenslutningene i arbeidslivet. For jordskiftedommere og jordskifterettsledere følger lønnsdannelsen av hovedtariffavtalene i staten, med lokale forhandlinger og medvirkning fra arbeidstakerorganisasjonene.

Dommerstillingene er inndelt i 18 ulike lønnskategorier. Tingrettsdommere og lagdommere er innplassert i hver sin kategori (T0 og L0), mens domstolledere og avdelingsledere er innplassert i flere, mer finmaskede kategorier. For lederstillingene varierer lønnsnivået med domstolens størrelse.

Domstolkommisjonen ga uttrykk for at det var behov for å endre hvordan dommeres lønn fastsettes.[13] Den pekte særlig på at en ensidig fastsettelse av dommerlønn av et embetsverk underlagt regjeringens styring og kontroll var uheldig med tanke på domstolenes uavhengighet. I arbeidsgrupperapporten fra 2024 påpekes det tilsvarende behov for et nytt system for lønnsfastsettelse, forankret i lov og basert på felles, objektive og transparente kriterier. Et sentralt hensyn ved arbeidsgruppens forslag til valg av modell var å sikre dommernes og domstolenes uavhengighet. Arbeidsgruppen foreslo at lønnen til dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene for fremtiden burde fastsettes av Stortinget etter innstilling fra et uavhengig dommerlønnsutvalg, og at dette burde bli forankret i lov. Arbeidsgruppen la til grunn at dette var nødvendig for å sikre tilliten til at domstolenes avgjørelser ikke påvirkes gjennom lønnsfastsettelsen, og for å oppfylle Norges konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser.

I rapporten fremgår det at en modell der lønnsfastsettelsen skjer ved vedtak i Stortinget etter innstilling fra et uavhengig utvalg, vil kunne redusere ressursbruken i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, og muligens også i Domstoladministrasjonen. Samtidig vil en slik modell kunne medføre økt ressursbruk i Stortinget, knyttet til forberedelser og annet.

4.2.3 Sidegjøremål

Dommeres sidegjøremål er regulert i domstolloven kapittel 6A, med utfyllende bestemmelser i forskrift om dommeres sidegjøremål.[14] Reglene omfatter blant andre utnevnte og midlertidige dommere i lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. I tillegg har Domstoladministrasjonens styre vedtatt retningslinjer som gjelder ved godkjenning av sidegjøremål.

For å få et helhetlig grunnlag for vurderingene har utvalget innhentet en oversikt over omfanget av sidegjøremål for øvrige dommere og hvilken betydning disse kan ha for dommernes samlede inntekt. Omfanget av sidegjøremål er generelt noe større for dommere i lavere domstoler enn for høyesterettsdommere, men fortsatt underlagt tydelige begrensninger. Reglene om registrering og godkjenning innebærer at sidegjøremål ikke skal gå ut over dommerarbeidet eller svekke tilliten til domstolene. Det føres en restriktiv praksis, særlig for sidegjøremål knyttet til næringsvirksomhet, tvisteløsning og gransking. Selv om enkelte sidegjøremål kan være inntektsgivende, viser gjennomgangen at disse normalt har et begrenset omfang. Muligheten til å supplere dommerlønnen gjennom sidegjøremål er derfor begrenset, og samlet sett har sidegjøremål beskjeden betydning for de fleste dommeres inntekt.

4.3 Vurderinger og forslag

I Europa finnes det både lovfestede og forhandlingsbaserte løsninger for lønnsfastsettelse for dommere.[15] Utvalgets mandat tar imidlertid utgangspunkt i en lovregulert modell. Utvalget er derfor bedt om «å vurdere og legge frem forslag til lovregulering av hvordan lønnen til dommerne i Høyesterett fastsettes» og «om det bør etableres en fellesordning under Stortinget, som in-

13. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, s. 210.
14. Domstolloven kapittel 6 A, jf. forskrift 18. oktober 2002 nr. 1133 om dommeres sidegjøremål.
15. European Association of Judges (EAJ), Working Group on Judicial Salaries and Pensions, Overview of current practice regarding the procedure for establishing/modifying the remuneration scheme for judges and the involvement of the judiciary, 2025, tilgjengelig på IAJ-UIMs nettsted.

kluderer fastsettelse av lønn for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, og eventuelt dommere i særdomstoler». Utvalget har utarbeidet en skisse til et lovforslag som kan danne grunnlag for et videre arbeid. Skissen er tatt inn som vedlegg 1 til rapporten. Nedenfor redegjøres det for utvalgets overordnede vurderinger av hvilke domstoler som bør omfattes, i hvilken lov reguleringen bør skje, og hvilke elementer loven bør inneholde.

Hvilke domstoler bør omfattes?

Kravet om uavhengige domstoler og dommere gjelder på samme måte for dommere i alle de alminnelige domstolene. En naturlig konsekvens av dette er at det etableres én felles ordning for fastsettelse av dommerlønn. Som redegjort for bør en slik ordning lovfestes.

Jordskifterettene og dommerne i jordskifteretten skal i likhet med ordinære domstoler og dommere være uavhengige og upartiske. Fordi oppgavene i jordskifterettene er annerledes enn i de alminnelige domstolene, er utfordringene knyttet til uavhengighet også annerledes. Dommerne i jordskifterettene har en annen utdannelse enn dommerne i de alminnelige domstolene, og de arbeider på en annen måte og etter andre saksbehandlingsmåter. Jordskiftedommerne har også kompetanse til å endre og stifte nye rettigheter for å skape mer tjenlige forhold, jf. jordskifteloven § 1-4. Slik rettsendrende kompetanse har ikke alminnelige dommere. Saksbehandlingen i jordskifteretten følger jordskifteloven, og tvisteloven gjelder bare «så langt den passer». Partene har mindre rådighet over sakens utfall i jordskifteretten enn i de alminnelige domstolene fordi jordskifteretten ikke er bundet av hva partene krever eller anfører. Det har vært pekt på at uavhengighet overfor utøvende makt kan være mer utfordrende for jordskiftedommere enn alminnelige dommere «... på grunn av de mange samhandlingssituasjoner med offentlige organer (dvs. den utøvende makt) som ikke er parter i sakene, og den dialogen som er nødvendig mellom retten og partene i de rettsendrende sakene.»[16]

Stortinget avklarte jordskifterettenes organisasjonsmodell ved behandlingen av Ot.prp. nr. 106 (2002–2003) Om lov om endringer i domstolloven og jordskifteloven (jordskifterettens stilling og funksjoner). Det ble da avvist å etablere jordskifterettene som et uavhengig, frittstående forvaltningsorgan. Jordskifterettene ble videreført som særdomstoler og lagt administrativt under den da nyetablerte Domstoladministrasjonen i stedet for under Landbruksdepartementet. Den administrative endringen fikk også som virkning at jordskiftedommerne ble gitt stillingsvern som embetsmenn i samsvar med Grunnloven § 22 fra 2004. Samtidig ble det innført ny ordning for jordskiftedommerutnevnelser, regulering av jordskiftedommeres adgang til å påta seg sidegjøremål og innføring av ny klage- og disiplinærordning for jordskiftedommere.

Det er i lys av dette vanskelig å se at behovet for å sikre uavhengigheten til jordskiftedommerne er annerledes enn for dommere i alminnelige domstoler. Dette taler for at jordskiftedommere bør bringes inn under samme lønnsordning som alminnelige dommere.

Domstolkommisjonens konklusjon i NOU 2020: 11 var også klar på dette punktet:

> «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.»

Jordskifterettene bør derfor omfattes av ordningen og av den foreslåtte lovreguleringen.

Lønns- og arbeidsvilkår for dommerne i tingrettene og lagmannsrettene bygger på protokollen fra 1999 og tilhørende standardavtaler. Dersom en ny ordning for fastsettelse av dommerlønn regulert i lov gjør det nødvendig å endre eller erstatte deler av dette avtalegrunnlaget, må det vurderes nærmere hvordan eksisterende rettigheter og ordninger skal ivaretas. Slike spørsmål må avklares i arbeidet med oppfølging av denne rapporten.

Jordskiftedommere omfattes i dag av hovedtariffavtalene og får sin lønn fastsatt gjennom ordinære forhandlinger. Dette bør likevel ikke være avgjørende for spørsmålet om de bør omfattes av den foreslåtte lovreguleringen. Dersom gjennomføringen av en felles ordning forutsetter endringer i dagens tariffmessige tilknytning, kan jordskiftedommerne innlemmes i ordningen når slike spørsmål er avklart.

I hvilken lov bør reguleringen skje?

Reguleringen kan i prinsippet skje i en egen lov som Stortinget forbereder og forvalter, men det mest nærliggende alternativet er å innta bestemmelsene i domstolloven. Domstolloven regulerer ulike aspekter ved domstolene og dommerne, herunder om utnevning av dommere, krav til dommere, inhabilitet og sidegjøremål.[17] Tematisk fremstår derfor regulering av dommeres lønnsfastsettelse som godt egnet for innplassering i denne loven.

Den klare hovedregelen er at det forberedende lovarbeidet utføres i departementene. Dette bidrar til at lovforslag blir grundig utredet, og at tilpasning til annen lovgivning og lovtekniske spørsmål vurderes nøye. Stor-

16. Tor Langbach, «Jordskiftedomstolene og de alminnelige domstolene – likheter og ulikheter», i Øyvind Ravna (red.), Perspektiver på jordskifte, Gyldendal, 2009, s. 41.
17. Arbeidsgruppen som vurderte ny lønnsmodell for dommere, pekte på at domstolloven kapittel 3 kunne være en hensiktsmessig plassering for en lovregulering av ordningen for fastsettelse av dommerlønn.

tinget bør neppe vedta endringer i domstolloven uten et forutgående arbeid i fagdepartementet – i dette tilfellet Justis- og beredskapsdepartementet – som har forvaltningsansvaret for loven.

Utvalget har, som nevnt, utarbeidet en skisse til et lovforslag som kan danne grunnlag for det videre arbeidet. Regjeringen kan, på bakgrunn av dette forslaget og eventuelle føringer fra Stortinget, anmodes om å fremme en lovproposisjon. Forslaget vil deretter kunne behandles og vedtas av Stortinget etter de ordinære prosedyrene.

Det kan argumenteres for at en slik prosess – der departementet og regjeringen utfører det forberedende lovarbeidet – svekker realiseringen av formålet om en uavhengig lønnsfastsettelse, som nettopp er begrunnelsen for lovreguleringen. Det er likevel mest forsvarlig å følge de ordinære prosedyrene for forberedende lovarbeid, forutsatt at Stortinget gir klare føringer for det materielle innholdet i loven. Ved en slik prosess kan fagdepartementet foreta en forsvarlig vurdering av om implementering av et felles lønnsutvalg for dommere i alminnelige domstoler og særdomstoler bør løses trinnvis eller lar seg gjennomføre samtidig.

Lovteknisk fremstår det som mest nærliggende å innta bestemmelsene i et nytt kapittel 3A i domstolloven, som en forlengelse av kapittel 3, som handler om «Dommere og rettens øvrige embets- og tjenestemenn». Den nærmere plasseringen og utformingen er likevel et spørsmål som Justis- og beredskapsdepartementet har de beste forutsetningene for å vurdere.

På bakgrunn av lovskissen, og eventuelle føringer fra Stortinget, kan regjeringen fremme en lovproposisjon. Forslaget vil deretter kunne behandles og vedtas av Stortinget etter ordinære prosedyrer.

Det nærmere innholdet i lovbestemmelsene

Loven bør innledningsvis ha en bestemmelse som fastslår at det er Stortinget som fastsetter dommernes lønn. Det bør også presiseres at lønnen fastsettes som et årlig, fast beløp. En slik presisering vil gi et tydelig vern mot indirekte påvirkning gjennom variable lønnselementer, slik som bonuser eller ordninger knyttet til avgjørelsenes innhold, effektivitet eller sakstype. Det vises imidlertid til at enkelte variable lønnselementer knyttet til for eksempel vaktordninger foreslås regulert i en bestemmelse om lønnsfastsettelsen. Det samme gjelder faste tillegg knyttet til lederansvar.

Det bør fastsettes et virkningstidspunkt for lønnsfastsettelsen, og dette bør av hensyn til samordning med annen lønnsfastsettelse settes til 1. mai. For høyesterettsdommerne vil dette innebære en praksisendring, i og med at lønnen i dag har virkningstidspunkt 1. oktober året før.

Det bør lovfestes grunnleggende regler for det organet som skal forberede eller gi tilråding om fastsettelse av dommerlønn. Bestemmelsen bør uttrykke at hensikten med lønnsutvalget er å verne om domstolenes uavhengighet. Det bør fremgå at Stortinget på fritt grunnlag oppnevner medlemmene til lønnsutvalget, at utvalget fungerer i fire år, og når utvalget er beslutningsdyktig. Det bør også fremgå at Stortingets presidentskap kan fastsette nærmere retningslinjer for utvalgets virksomhet, og at utvalget skal legge sin tilråding frem for presidentskapet.

Det anses ikke nødvendig å lovfeste særlige regler om habilitet eller bruk av varamedlemmer.

Loven må ha en bestemmelse om selve lønnsfastsettelsen, herunder hvilke kriterier som skal ligge til grunn. Utgangspunktet bør være den alminnelige lønnsutviklingen. For høyesterettsdommerne bør det lovfestes at lønnen skal være på et nivå som legger til rette for rekruttering av høyt kvalifiserte dommere med ulik yrkesbakgrunn, og at lønnen skal gjenspeile domstolsnivå og ulike lederfunksjoner. Hvilke kriterier som skal lovfestes for de øvrige dommerne, må vurderes i det videre lovarbeidet. Bestemmelsen bør åpne for at utvalget kan ta hensyn til særlige belastninger, slik som at tingrettene har vaktordninger til behandling av varetektsspørsmål utenom ordinær arbeidstid. Bestemmelsen bør også ha en sikkerhetsventil som pålegger utvalget å vurdere om det foreligger særlige forhold som kan begrunne justering av lønnen, uavhengig av de lovfestede kriteriene.

Selv om menneskerettighetene ikke oppstiller et absolutt forbud mot nedjustering av dommerlønninger, bør loven ha en prosessuell skranke som hindrer misbruk av denne muligheten. Bestemmelsen bør fastsette at lønnen ikke kan nedjusteres, med mindre det foreligger et dokumentert behov for vesentlige innsparingstiltak i statens økonomi og gjøres avhengig av at andre embetsmenn og statsansatte får lønnen nedjustert etter tilsvarende kriterier.

Avslutningsvis bør det fastsettes regler om saksbehandlingen i lønnsutvalget. Det bør fremgå at utvalgets tilråding til Stortingets presidentskap skal være skriftlig og begrunnet. Det bør også lovfestes at tilrådingen er offentlig, av hensyn til åpenhet og forutsigbarhet.

Den videre behandlingen vil være at presidentskapet fremmer en innstilling for Stortinget, der utvalgets tilråding kommenteres og følger som vedlegg.

Det anses ikke nødvendig å lovfeste at lønnsutvalget kan engasjere et sekretariat, da dette må anses som en selvfølge.

5. Stortingets eksterne organer og andre verv

Dette kapittelet gir en samlet fremstilling av verv og stillinger som omfattes av mandatets del II, det vil si verv

og stillinger hvor Stortinget eller Stortingets presidentskap fastsetter lønn eller godtgjøring. Fremstillingen omfatter både verv i Stortingets eksterne organer og verv i Norges Banks representantskap, Stortingets godtgjøringsutvalg, riksvalgstyret og Stortingets ansvarskommisjon.

Kapittelet etablerer et faktagrunnlag for vurderinger av nivå, kriterier og prosesser for fastsettelse og regulering av lønn og godtgjøring. Det redegjøres for organenes mandat, for deres organisering og særtrekk og for gjeldende lønns- og godtgjøringsordninger. Gjennomgangen synliggjør både fellestrekk og forskjeller mellom organene som er relevante for vurderingen av om ordningene bør endres og samordnes.

Kapittelet inneholder også en samlet oversikt over gjeldende ordninger og en redegjørelse for historikk og regulering. Vurderinger og forslag fremgår av kapittelets avsluttende del.

Stortingets eksterne organer er frittstående organer opprettet av Stortinget. De er etablert for å ivareta kontroll og tilsyns- og ombudsfunksjoner av stor konstitusjonell og samfunnsmessig betydning. Organene utøver sine oppgaver selvstendig og uavhengig, både av Stortinget og av forvaltningen, innenfor rammene av sine respektive mandater.

Stortingets eksterne organer er konstitusjonelt forankret i Stortinget og ikke i forvaltningen, og de er unntatt ordinær etatsstyring. Budsjettet for Stortingets eksterne organer fastsettes av Stortinget som del av behandlingen av statsbudsjettet.

Felles for organene er at

- de er forankret i Grunnloven og/eller lov fastsatt av Stortinget,
- de skal utøve sine oppgaver uavhengig,
- de rapporterer til Stortinget, gjennom årsmeldinger eller særskilte rapporter, og
- de fleste verv i organene får lønn eller godtgjøring fastsatt av Stortinget eller Stortingets presidentskap.

Dette innebærer at organene utøver sine oppgaver selvstendig og uavhengig innenfor de rammene Stortinget har fastsatt.

Samtidig er det vesentlige forskjeller mellom organene når det gjelder mandat, størrelse, organisering, kompetansekrav, arbeidsform og omfanget av oppgavene som godtgjøres. Noen organer ledes av ett enkelt ombud på heltid, mens andre er kollegiale organer med flere medlemmer som utfører verv som sidegjøremål. Disse forskjellene har betydning for hvordan godtgjøringsordningene er utformet.

5.1 De enkelte organene og vervene

5.1.1 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan og er forankret i Grunnloven § 75 bokstav k. Det er det eldste av Stortingets fem eksterne organer.[18] Riksrevisjonens oppgaver og virksomhet er nærmere regulert i riksrevisjonsloven.[19] Riksrevisjonen skal kontrollere statens regnskaper og forvaltning og bidra til at statens ressurser forvaltes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonen hadde i 2025 om lag 410 årsverk og reviderte om lag 230 årsregnskaper, statsregnskapet og åtte revisjoner av disposisjonene til Stortinget.[20] I 2025 rapporterte Riksrevisjonen 15 gjennomførte forvaltningsrevisjoner til Stortinget.

Riksrevisjonen ledes av et kollegium som er oppnevnt av Stortinget, og som består av fem riksrevisorer, hvorav én er leder (heretter omtalt som «riksrevisor»). Vervet som leder av kollegiet er på heltid, mens de øvrige medlemmene har deltidsverv. Leder av kollegiet må ikke uten samtykke fra Stortinget eller den det gir fullmakt, ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor, jf. riksrevisjonsloven § 3-3 tredje ledd.

Riksrevisorkollegiet har det overordnede ansvaret for virksomheten, herunder revisjonsarbeidet og den overordnede styringen. Kollegiet behandler viktige og prinsipielle saker, og alle saker som fremmes for Stortinget skal være behandlet av kollegiet.

Riksrevisorene og varamedlemmene velges for fire år, som hovedregel med adgang til én gjenoppnevning. Riksrevisjonen skal utøve sin virksomhet uavhengig av både Stortinget og forvaltningen. Uavhengigheten vis-à-vis Stortinget er begrunnet i at organet skal være en mest mulig pålitelig informasjonskilde for *hele* nasjonalforsamlingen, både regjeringspartiene og opposisjonen.[21]

Det følger av riksrevisjonsloven at det ved valg av riksrevisorer bør legges vekt på politisk erfaring og personlig egnethet, og at kollegiet samlet bør ha kunnskap om virksomhetsstyring og offentlig forvaltning. Loven sier også at det bør legges til rette for at allmennheten kan fremme forslag til kandidater til vervene som riksrevisor. Dette skal motvirke at oppnevning er et resultat av en lukket, intern prosess i partigruppene på Stortinget.

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjøringen til riksrevisorene og varamedlemmene i kollegiet, jf. riksrevisjonsloven § 2-2 siste ledd. Godtgjøringen regu-

18. Innst. 41 L (2024–2025) Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet, s. 19.
19. Lov 13. desember 2024 nr. 77 om Riksrevisjonen.
20. Riksrevisjonen, Årsrapport 2025.
21. Dokument 19 (2023–2024)Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet, s. 2.

leres med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring, og reguleres med virkning fra 1. mai. Pr. 1. mai 2026 utgjorde lønnen til riksrevisor 2 024 379 kroner og lønnen til medlem av riksrevisorkollegiet 222 682 kroner. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen til verv i Stortingets eksterne organer og andre verv, blant annet for Riksrevisjonen. Det følger av særlovgivningen at riksrevisor skal være medlem av Statens pensjonskasse.[22]

Dagens nivå for riksrevisors lønn må ses i lys av at presidentskapet i 1990 besluttet at lønns- og pensjonsforholdene skulle følge de til enhver tid gjeldende regler for høyesterettsdommere. Koblingen ble opphevet etter den ekstraordinære lønnsøkningen for høyesterettsdommerne i 2007. Presidentskapet la da til grunn at økningen ikke skulle få automatiske konsekvenser for lønnsreguleringer for andre stillingsgrupper eller enkeltstillinger.[23] På denne bakgrunn ble koblingen mellom riksrevisors lønn og høyesterettsdommernes lønn opphevet. Presidentskapet besluttet derfor at riksrevisors lønn skulle reguleres med samme prosentsats som godtgjøring til stortingsrepresentantene samme år, med virkning fra 1. oktober 2007. Riksrevisors lønn har siden blitt regulert med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring. Fra 2009 ble tidspunktet for regulering av representantenes godtgjøring endret fra 1. oktober til 1. mai. Tidspunktet for regulering av riksrevisors lønn ble flyttet tilsvarende.

Den nye riksrevisjonsloven innebærer flere endringer i organisering og ansvarsfordeling, blant annet for å tydeliggjøre Riksrevisjonens uavhengighet fra Stortinget.[24]

Tidligere fungerte riksrevisor ikke bare som leder for riksrevisorkollegiet, men også som daglig leder for Riksrevisjonen. Etter den nye loven er dette ansvaret overført til revisjonsdirektøren, og Stortinget fastsetter ikke lønnen for denne stillingen. Riksrevisor er fortsatt et fulltidsverv, men oppgaveinnhold er endret og ansvaret mer avgrenset enn tidligere. Utvalget er bedt om å vurdere hvordan disse endringene bør reflekteres i nivået på godtgjøringen.

I arbeidet med ny riksrevisjonslov ble det lagt til grunn at arbeidsomfanget for kollegiets medlemmer, unntatt lederen, ville øke. På denne bakgrunn ble det foreslått å øke godtgjøringen til disse medlemmene, basert på en vurdering av at vervets omfang hadde økt fra om lag 11 til om lag 20 prosent av et årsverk.[25] Utvalget er bedt om å vurdere dette.

Riksrevisjonens rolle og uavhengighet er, i tillegg til i Grunnloven, forankret i internasjonale standarder for riksrevisjoner. INTOSAI er det internasjonale samarbeidsorganet for riksrevisjoner. Lima-erklæringen fra 1977, som er utarbeidet av INTOSAI, oppfattes som et internasjonalt akseptert grunnlagsdokument hvor prinsipper for hvordan riksrevisjoner skal organiseres, er nedfelt. Erklæringen var et grunnlagsdokument for den nye riksrevisjonsloven som ble vedtatt i 2025.[26]

I erklæringen (INTOSAI-P 1) beskrives prinsippet om riksrevisjoners uavhengighet og hvordan dette skal sikres. Krav til uavhengighet er senere utdypet i den såkalte Mexico-erklæringen fra 2007 (INTOSAI-P 10). Prinsipp 2 understreker at ledelsen i riksrevisjoner skal ha uavhengighet sikret gjennom lovfestede ordninger for utnevnelse, funksjonstid og avsettelse og beskyttelse mot utilbørlig påvirkning og rettsforfølgelse i utøvelsen av sine oppgaver. Dette kan ses i sammenheng med prinsipp 8 om at riksrevisjoner skal sikres tilstrekkelige ressurser.

5.1.2 Sivilombudet

Sivilombudet er Stortingets kontrollorgan for forvaltningen og har sitt grunnlag i Grunnloven § 75 bokstav l. Det er presisert i Grunnloven at ombudet ikke kan være medlem av Stortinget. Ombudets oppgaver og virksomhet er nærmere regulert i sivilombudsloven.[27] Ombudets oppgave er å føre kontroll med forvaltningen, for å forhindre at det øves urett mot den enkelte borger. Sivilombudet behandler klager fra enkeltpersoner, det kan foreta undersøkelser av eget tiltak, og det avgir uttalelser om forvaltningens praksis.

Sivilombudets kontor hadde 72 årsverk i 2025 og mottok i overkant av 6 000 klager samme år.[28]

Sivilombudet oppnevnes av Stortinget for fire år, med adgang til én gjenoppnevning. Ombudet skal utføre sitt verv uavhengig av både Stortinget og forvaltningen. Ombudet må ikke uten samtykke fra Stortinget eller den det gir fullmakt, ha annen stilling eller noe verv i offentlig eller privat virksomhet.

Sivilombudet avgir uttalelser i klagesaker og i generelle undersøkelser. Uttalelsene er ikke rettslig bindende for forvaltningen, men de følges opp, nesten uten unntak. Dette er en klart uttalt forventning fra Stortingets side. Ombudsrollen er personlig, som blant annet

22. Medlemskap i Statens pensjonskasse gir ikke i seg selv rett til AFP. Rett til AFP forutsetter at arbeidstakeren omfattes av en relevant tariffavtale, jf. AFP-loven § 7.
23. Innst. S. nr. 55 (2007–2008). Innstilling fra Stortingets presidentskap om regulering av lønnen for Høyesteretts medlemmer.
24. Dokument 19 (2023–2024) og Innst. 41 L (2024–2025).
25. Innst. 41 L (2024–2025) punkt 4.2.4.
26. Dokument 19 (2023–2024) s. 2.
27. Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen.
28. Sivilombudet, Årsrapport 2025.

kommer til uttrykk i lovens § 33, ved at ombudet selv må «ta personlig standpunkt i saker hvor det er aktuelt å kritisere forvaltningen (...)». Denne myndigheten kan ikke delegeres til ombudets ansatte.

Det fremgår av forarbeidene til sivilombudsloven at ombudet bør ha ledelseserfaring og være i stand til å ivareta vervet på en god måte i offentligheten og overfor aktørene ombudet må forholde seg til.[29]

Det følger av sivilombudsloven at sivilombudet må ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Ombudet må også tilfredsstille høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper og inneha betydelig relevant erfaring, jf. § 30. Tidligere fulgte det av lov[30] at ombudet måtte fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer.

Lønnen til sivilombudet fastsettes av Stortinget, med delegasjon til Stortingets presidentskap, jf. sivilombudsloven § 34 første ledd. Lønnen reguleres med virkning fra 1. oktober, og lønnen utgjør pr. 2025 kroner 2 347 900. Det følger av § 34 andre ledd at sivilombudet skal være medlem av Statens pensjonskasse. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen til sivilombudet. Det følger av sivilombudsloven at sivilombudet skal være medlem av Statens pensjonskasse.[31]

Historisk har det vært forutsatt at sivilombudet skal følge lønnsnivået til høyesterettsdommerne, se innstilling fra Stortingets presidentskap fra 1995-1996.[32] Tidligere ble det også gitt et personlig tillegg som kompensasjon for at sivilombudet ikke hadde adgang til å påta seg bierverv. I 2004 ble lønnen fastsatt til høyesterettsdommerlønn pluss et personlig kronetillegg, som totalt ga samme lønn som høyesterettsjustitiarius. Lønnsøkningen til høyesterettsdommerne i 2007 tok blant annet sikte på å kompensere dommerne for at de i mindre grad kunne påta seg sidegjøremål. Med virkning fra 1. oktober 2007 besluttet presidentskapet derfor at lønnen til sivilombudet skulle reguleres årlig i samsvar med justeringene av høyesterettsdommernes lønn. Det personlige tillegget ble imidlertid videreført ut åremålsperioden, slik at samlet godtgjøring fortsatt tilsvarte nivået til høyesterettsjustitiarius, til tross for at den formelle reguleringskoblingen fra 2007 var lagt til høyesterettsdommernes lønn. Tillegget ble senere avviklet og godtgjøringen fullt ut knyttet til ordinær lønn for høyesterettsdommere.

Dersom ombudet anser seg inhabil, eller det av andre grunner er behov for det, orienteres Stortingets presidentskap, som oppnevner setteombud til å behandle saken. Honorar for setteombudet tilsvarer sats for offentlige salær. Setteombud som har lønn fra offentlig tjeneste, honoreres med 75 prosent av satsen.

Sivilombudets rolle og uavhengighet er forankret i internasjonale standarder. Venezia-kommisjonen vedtok i 2019 Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution («Venezia-prinsippene»). Flere av prinsippene gjelder ombudets uavhengighet, blant annet prinsipp 3 om ombudets rang og godtgjøring og prinsipp 14 om forbud mot instruksjon fra myndighetene.

Uavhengigheten gjelder både overfor forvaltningen og overfor Stortinget. Forholdet til Stortinget er regulert i § 5 og forholdet til forvaltningen i § 6 i sivilombudsloven. Uavhengigheten fra Stortinget innebærer at sivilombudet ikke kan instrueres om iverksettelse av oppdrag, hvordan oppdraget skal utføres, og hva som skal prioriteres, men er ikke til hinder for dialog mellom Stortinget og ombudet, «blant annet om undersøkelser som kan være av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen».[33]

5.1.3 Ombudsnemnda for Forsvaret og forsvarsombudet

Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (Ombudsnemnda) skal fremme og beskytte rettighetene og interessene til personer med tjenesteplikt etter forsvarsloven og personer som har tjenestegjort i internasjonale operasjoner. Gjennom sitt arbeid skal nemnda også medvirke til å effektivisere Forsvaret. Ombudsnemnda er regulert i forsvarsombudsloven.[34]

Ombudsnemndas kontor besto i 2025 av én administrativ leder og tre øvrige ansatte.[35]

Ombudsnemnda består av syv medlemmer oppnevnt av Stortinget. Ett av medlemmene er forsvarsombud og leder av nemnda. Vervet utgjør full stilling, og vervet for de øvrige er på deltid. Loven inneholder ikke noe eksplisitt forbud mot at forsvarsombudet kan ha andre verv, men reglene om habilitet og rollen som uavhengig tilsynsorgan setter begrensende rammer. Arbeidsomfanget varierer mellom medlemmene og omfatter møtevirksomhet, forberedelser, tilsyn og behand-

29. Innst. 409 L (2020 –2021) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon – kapittel 0 forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) punkt 1.1.14.4.
30. Opphevet lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1 andre ledd.
31. Medlemskap i Statens pensjonskasse gir ikke i seg selv rett til AFP. Rett til AFP forutsetter at arbeidstakeren omfattes av en relevant tariffavtale, jf. AFP-loven § 7.
32. Innst. S. nr. 125 (1995–1996). Innstilling fra Stortingers presidentskap om regulering av det personlige tillegg til lønnen for Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
33. Dokument 21 (2020 –2021) Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, s. 124.
34. Lov 18. juni 2021 nr. 115 om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (forsvarsombudsloven).
35. Forsvarsombudet, Årsrapport 2025.

ling av saker forelagt av Stortinget og andre aktører. De siste årene har nemnda utviklet tilsynsarbeidet, og det er gjennomført to til tre tilsyn årlig i perioden 2022–2025.

Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år, med adgang til én gjenoppnevning. Nemnda har en selvstendig og uavhengig stilling.

Lønn til forsvarsombudet og godtgjøring til nestleder og nemndas medlemmer fastsettes av Stortinget, med delegasjon til presidentskapet, jf. forsvarsombudsloven § 9. Lønn til leder reguleres med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring og utgjør pr. 1. mai 2026 1 307 057 kroner. Fra og med 1. januar 2025 ble det vedtatt fast godtgjøring til nemndas nestleder som utgjør 20 prosent av stortingsrepresentantenes godtgjøring, 254 442 kroner pr. 1. mai 2026. For nemndas øvrige medlemmer gis det godtgjøring pr. time etter statens satser for utvalgsgodtgjøring. Lønnen og godtgjøringene reguleres med virkning fra 1. mai for leder og nestleder og 1. januar for øvrige medlemmer i nemnda. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen til verv i Stortingets eksterne organer og andre verv, blant annet for Ombudsnemnda for Forsvaret og forsvarsombudet.

Lønn til forsvarsombudet var tidligere innplassert i statens lederlønnssystem og ble årlig regulert i samsvar med dette. Statens lederlønnssystem var et særskilt system for fastsettelse av lønn for topplederе i staten, basert på individuell lønnsfastsettelse innenfor overordnede statlige rammer. I 2015 ble ordningen lagt om, ved at man gikk bort fra innplassering i et mer standardisert lønnssystem og over til større vekt på individuelle vurderinger knyttet til måloppnåelse, ansvar og resultater. Etter omleggingen av statens lederlønnssystem besluttet presidentskapet i 2017 at godtgjøringen til forsvarsombudet skulle reguleres årlig med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring. Det ble samtidig besluttet å flytte tidspunktet for regulering fra 1. oktober til 1. mai.

Ombudsordningen for Forsvaret må også ses i lys av internasjonale menneskerettslige krav, særlig knyttet til rettssikkerhet og effektive klagemekanismer.

5.1.4 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

Utvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er Stortingets kontrollorgan og er regulert i EOS-kontrolloven.[36] EOS-utvalget fører kontroll med EOS-tjenestene, som utføres av eller på vegne av offentlige myndigheter, for å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser, med særlig vekt på å sikre enkeltpersoners rettssikkerhet og personvern.

Utvalget har et permanent sekretariat, som pr. 31. desember 2025 hadde 27 ansatte i fulltidsstillinger.[37] Sekretariatet ledes av en direktør.

Utvalget, som velges av Stortinget, består av syv medlemmer, inkludert leder og nestleder.

Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år. Som hovedregel er det adgang til én gjenoppnevning. Utvalget utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Utvalget skal være sammensatt slik at det har bred politisk representasjon og fagkompetanse, særlig innenfor jus og teknologi.

Vervet som leder er stipulert til om lag 30 prosent av et årsverk, og vervet som medlem til om lag 20 prosent. Arbeidet omfatter møtevirksomhet, forberedelser og inspeksjoner og er organisert i faste møteuker gjennom året, med løpende arbeid mellom møtene. Et særtrekk ved arbeidet i utvalget er at både forberedelser og gjennomføring må foregå i organets lokaler. Arbeidet er organisert som én uke pr. måned og er dermed ikke jevnt fordelt gjennom måneden. Dette medfører at vervet i liten grad er fleksibelt, særlig når det skal kombineres med annet arbeid.

Godtgjøringen til leder og medlemmer fastsettes av Stortingets presidentskap, jf. EOS-kontrolloven § 3 andre ledd. Godtgjøringen til EOS-utvalgets leder reguleres årlig med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring. Pr. 1. mai 2026 utgjør godtgjøringen til leder 559 704 kroner. Utvalgsmedlemmene mottar 20 prosent av stortingsrepresentantenes godtgjøring, pr. 1. mai 2026 254 442 kroner. Ekstra aktiviteter for medlemmer godtgjøres etter statens satser for utvalgsgodtgjøring. Godtgjøringen reguleres med virkning fra 1. mai. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen for EOS-utvalget.

Den historiske bakgrunnen for godtgjøringen til leder er at den i 2006 ble fastsatt til 300 000 kroner, basert på en stilling på 30 prosent, og i likhet med godtgjøringen til forsvarsombudet koblet til statens lederlønnssystem, med årlig regulering i tråd med dette. Presidentskapet besluttet i 2017 at lønnen til lederen av EOS-utvalget skulle reguleres årlig med samme prosentsats som stortingsrepresentantenes godtgjøring. Det ble samtidig besluttet å flytte tidspunktet for regulering fra 1. oktober til 1. mai. Lederne av utvalget har over tid gitt ulikt anslag av omfanget av ledervervet, fra 30 prosent til 50 prosent av et årsverk.

Tidligere var godtgjøringen for medlemmene knyttet til møteaktivitet og fastsatt som utvalgsgodtgjøring

36. Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven).
37. EOS-utvalget, Årsrapporten 2025.

etter statens satser.[38] Det ble innført faste honorarer for medlemmene av EOS-utvalget i 2017, supplert med utvalgsgodtgjøring for ekstra møteaktivitet eller arbeid utover det som forutsettes dekket av det faste honoraret.

Kontrollordningen for EOS-tjenestene må også ses i lys av at internasjonale menneskerettslige forpliktelser, særlig etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen, forutsetter at staten er i stand til å føre uavhengig og effektiv kontroll med inngrep i privatlivet.

5.1.5 Styret i Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Norges institusjon for menneskerettigheter er en nasjonal institusjon for å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge. Mandatet for institusjonen er bredt og dreier seg om å styrke gjennomføringen av menneskerettigheter på alle områder. Institusjonen skal overvåke regjeringens politikk og forvaltningens gjennomføring og oppfølgning på menneskerettighetsområdet.[39] Institusjonen er nærmere regulert i NIM-loven.[40]

Norges institusjon for menneskerettigheter hadde i 2025 om lag 20 årsverk,[41] og den daglige driften ledes av en direktør.

Styret, som oppnevnes av Stortinget, består av fem medlemmer. Stortinget velger også hvilke av medlemmene som skal være leder og nestleder. Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år, med adgang til én gjenoppnevning. Styret avholdt ti møter i løpet av 2025. Arbeidet i styret består i hovedsak av møtevirksomhet og forberedelse av saker knyttet til institusjonens overordnede styring, herunder strategi, planlegging og økonomisk oppfølging.

Styret har det overordnede ansvaret for institusjonens faglige virksomhet, økonomi og drift. Det utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig, også overfor Stortinget, jf. NIM-loven § 2. I 2022 fikk styret ansvaret for å ansette direktøren, en oppgave som tidligere var lagt til Stortinget. Offentlige myndigheter har bistandsplikt overfor institusjonen, jf. NIM-loven § 10.

Styremedlemmene skal representere ulike fagfelter, herunder menneskerettigheter, og styret skal inneha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. Kravene er ment å sikre at styret har den nødvendige faglige bredden til å ivareta institusjonens mandat.

Styrelederen og medlemmene mottar godtgjøring fastsatt av Stortingets presidentskap, jf. NIM-loven § 5 femte ledd. Styrelederen og medlemmene mottar pr. 1. januar 2025 et honorar på henholdsvis 51 694 og 39 632 kroner. Stortingets administrasjon saksbehandler endringer i godtgjøringen til verv i Stortingets eksterne organer og andre verv, blant annet for styret i Norges institusjon for menneskerettigheter.

Ved innføringen av faste årlige honorarer i 2021 ble timeføringen og budsjettene i 2019 og 2020 lagt til grunn, og tidligere timegodtgjøring ble omregnet til årlige honorar. Honoraret reguleres med samme prosentsats som resultatet fra lønnsoppgjøret i staten året før. Ekstra aktiviteter for både leder og medlemmer godtgjøres etter statens satser for utvalgsgodtgjøring. Statens satser reguleres med virkning fra 1. januar.

Norges institusjon for menneskerettigheters rolle og uavhengighet er forankret i internasjonale standarder for nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner. Organiseringen og reguleringen av institusjonen bygger på Paris-prinsippene som ble vedtatt i FNs generalforsamling i 1993. Oppgavebeskrivelsen i NIM-loven § 3 viser uttrykkelig til disse prinsippene. Prinsippene gir internasjonalt anerkjente kriterier for nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner.

Etterlevelsen av Paris-prinsippene overvåkes av en internasjonal organisasjon for menneskerettighetsinstitusjoner, GANHRI. Den har også et akkrediteringssystem, med kategoriene A-status, B-status og ingen status. Norges institusjon for menneskerettigheter har i dag A-status. Statusen vurderes av GANHRI hvert femte år.

Paris-prinsippene understreker at tilstrekkelig og forutsigbar finansiering og egne ressurser, herunder rammene for godtgjøring, er avgjørende for å sikre institusjonens uavhengighet, slik at den kan utføre sine oppgaver uten utilbørlig økonomisk styring fra myndighetene.

5.1.6 Stortingets ansvarskommisjon

Stortingets ansvarskommisjon er et uavhengig særorgan som Stortinget kan be om å innlede undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. Kommisjonen ble etablert i 2007 etter at Stortinget hadde vedtatt endringer om riksrettsordningen og tilføyd et nytt kapittel om ansvarskommisjonen i riksrettsrettergangsloven.[42] Det er også gitt regler om ansvarskommisjonen i Stortingets forretningsorden.[43]

Ansvarskommisjonen er et eksternt etterforskningsorgan som Stortinget kan bruke i mulige riksretts-

38. Presidentskapet besluttet i 2022 at retningslinjene i Statens personalhåndbok punkt 5.11 om godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg skal legges til grunn for utvalg, kommisjoner mv. som oppnevnes av Stortinget eller Stortingets presidentskap.
39. Dokument 16 (2014–2015) Rapport fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter, s. 12.
40. Lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven).
41. Norges institusjon for menneskerettigheter, Årsmeldingen 2025.
42. Lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker.

saker. Kommisjonen skal være uavhengig og kan ikke instrueres om sin utøvelse av myndighet.

Sammensetningen av kommisjonen er regulert i riksrettergangsloven § 30. Kommisjonen skal ha fem medlemmer oppnevnt av Stortinget for en periode på seks år. Kommisjonen har pr. i dag ingen saker. Den siste riksrettssaken i Norge var i 1928. Ordningen fungerer derfor i stor grad som en beredskapsmekanisme, men kan få svært krevende oppgaver og langvarige oppdrag dersom den aktiveres. Lederen i kommisjonen anslår at årlig timebruk er om lag 20 til 25 timer.

Kommisjonen fungerer som en egen påtalemyndighet og kan iverksette etterforskningsskritt, jf. riksrettergangsloven § 33. Ved oppnevning av nye medlemmer har Stortinget lagt vekt på at medlemmene skal ha juridisk kompetanse (særlig offentlig rett og statsrett), etterforskningskompetanse (politi, påtalemyndighet), advokatbakgrunn, akademisk bakgrunn og politisk erfaring (men medlemmene skal ikke være aktive stortingsrepresentanter). Det er vektlagt bredde i medlemmenes bakgrunn, slik at kommisjonen har en sammensatt og balansert kompetanseprofil.

Lederen og medlemmene har siden 2021 mottatt et fast årlig honorar fastsatt av Stortingets presidentskap, regulert med samme prosentsats som resultatene fra lønnsoppgjøret i staten året før. Pr. 1. januar 2025 utgjør honoraret 47 972 kroner for lederen og 29 983 kroner for medlemmene. Godtgjøringen reguleres med virkning fra 1. januar. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen.

Bakgrunnen for det faste grunnhonoraret er behovet for at kommisjonens medlemmer setter seg inn i og holder seg oppdatert om utviklingen når det gjelder regler og praksis knyttet til konstitusjonelt ansvar, både i Norge og i andre sammenliknbare land. I tillegg kommer den jevnlige kontakten mellom kommisjonen og Stortinget, herunder møter med presidentskapet i forbindelse med oppnevnelse av nye medlemmer og interne administrative møter.

Dersom Stortinget skulle treffe vedtak om å iverksette undersøkelser, skal dette godtgjøres gjennom offentlig salær.

5.1.7 Riksvalgstyret

Riksvalgstyret er regulert i Grunnloven § 72 og i valgloven.[44] Riksvalgstyret behandler klager ved valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

Stortinget oppnevner et riksvalgstyre med fem medlemmer det andre årsskiftet etter hvert stortingsvalg. Riksvalgstyret sitter i fire år fra 1. januar, og det skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Ved siste valg opererte riksvalgstyret under en ny valglov, som trådte i kraft i 2024, og som både styrket styrets uavhengighet og ga det en mer sentral rolle i behandling av klager og godkjenning av valg. Dette var første valg der den nye ordningen ble prøvd i praksis.

Sekretariat for riksvalgstyret oppnevnes av Kommunal- og distriktsdepartementet. Det er presisert i loven at sekretariatet er uavhengig i sitt arbeid med å forberede saker for riksvalgstyret, jf. valgloven § 4-1 femte ledd. Statsråden kan dermed ikke benytte alminnelig instruksjonsmyndighet overfor sekretariatet.

Riksvalgstyrets leder og to andre medlemmer skal være dommere. Kravet skal sikre juridisk kompetanse og uavhengighet i styrets arbeid.

Godtgjøringen fastsettes av Stortingets presidentskap, og den er i dag basert på statens satser for utvalgsgodtgjøring. Godtgjøringen reguleres med virkning fra 1. januar. Stortingets administrasjons rolle som saksbehandler for riksvalgstyret er begrenset til å vurdere eventuelle endringer i godtgjøringsnivået.

Lederen i riksvalgstyret mener erfaringene fra 2025 viser at dagens godtgjøringsordning ikke i tilstrekkelig grad sikrer økonomisk kompensasjon for medlemmene av riksvalgstyret, særlig i situasjoner der vervene krever tilgjengelighet og medfører inntektstap i ordinær stilling.

Presidentskapet var – ved opprettelsen av riksvalgstyret i sin nåværende form i 2022 – åpen for å fastsette en fast, årlig godtgjøring, eventuelt med mulighet for tilleggsgodtgjøring, dersom arbeidsmengden blir vesentlig større enn forventet.[45] Av innstillingen følger blant annet:

> «Presidentskapet har også vurdert alternativet med å fastsette en fast årlig godtgjørelse, eventuelt med mulighet for tilleggsgodtgjørelse dersom arbeidsmengden blir vesentlig større enn forventet. Dette vil innebære en enklere ordning med mindre administrasjon. Samtidig finner presidentskapet det vanskelig å fastsette riktig nivå på en slik fast godtgjørelse i denne første perioden, ettersom styret har nye oppgaver og man derfor ikke uten videre kan ta utgangspunkt i tidligere styres tidsbruk. Tidsbruken vil også kunne variere betydelig fra et år til annet ettersom riksvalgstyret vil ha betydelig høyere aktivitet i valgår enn i mellomliggende år. Dersom erfaringene skulle tilsi at det er mer hensiktsmessig med en ordning helt eller delvis basert på en fast godtgjørelse, kan presidentskapet se på modell for godtgjørelse på nytt.»

Erfaringene med ordningen er altså foreløpig begrenset til stortingsvalget i 2025.

43. Stortingets forretningsorden §§ 15 og 44, med kommentarer.
44. Lov 16. juni 2023 nr. 62 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyrer (valgloven) §§ 4-1 og 4-2.
45. Innst. 351 S (2023 –2024). Innstilling fra Stortingets presidentskap om fastsettelse av godtgjørelse til medlemmer av riksvalgstyret.

5.1.8 Norges Banks representantskap

Norges Banks representantskap er regulert i sentralbankloven og fører tilsyn med Norges Banks virksomhet.[46] Norges Bank er landets sentralbank, og formålet for sentralbankvirksomheten er å opprettholde en stabil pengeverdi og fremme stabilitet i det finansielle systemet og et effektivt og sikkert betalingssystem. Sentralbanken skal også bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting.

Uavhengigheten til Norges Bank er regulert i sentralbankloven § 1-4. Den utøvende makt er her gitt en viss myndighet over organet. Kongen i statsråd kan treffe vedtak om målene for virksomheten i sin alminnelighet og kan instruere banken i ekstraordinære situasjoner.

Ifølge sentralbankloven skal Norges Bank ha et hovedstyre, en komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet og et representantskap. Sentralbankloven fastsetter regler om representantskapets oppnevning og sammensetning samt oppgaver og saksbehandling. Representantskapet har et eget sekretariat bestående av ansatte i sentralbanken, og ved inngangen av 2026 utgjorde dette syv ansatte.

Stortinget oppnevner representantskapet, som består av 15 medlemmer. Representantskapet oppretter et arbeidsutvalg, Den faste komité, som består av representantskapets leder og nestleder og tre andre medlemmer. I 2025 ble det gjennomført åtte representantskapsmøter, hvorav to ekstraordinære, og åtte møter i Den faste komité (forberedende møter).[47] I en spørreundersøkelse i 2019 blant medlemmene ble det anslått en samlet arbeidsmengde på 20 dager for representantskapet og ytterligere syv dager for medlemmer i Den faste komité.

Representantskapet velges for fire år. Blant medlemmene velger Stortinget leder og nestleder for to år. Gjenvalg av medlemmer kan skje for en samlet periode av åtte år.

Sentralbankloven stiller ikke uttrykkelige krav til utdanning eller fagbakgrunn for medlemmene av Norges Banks representantskap. I forarbeidene til loven forutsettes det imidlertid at representantskapet som Stortingets tilsynsorgan har den samlede kompetansen som er nødvendig for å føre et forsvarlig og reelt tilsyn med Norges Banks virksomhet.[48]

Stortinget fastsetter godtgjøringen til representantskapet og til Den faste komité, jf. sentralbankloven § 2-16 fjerde ledd. Det gis godtgjøring for begge verv, det vil si at godtgjøringen fra Den faste komité gis i tillegg til godtgjøringen for representantskapet. Godtgjøringen reguleres annethvert år. Stortingets administrasjon saksbehandler justeringer og eventuelle endringer i godtgjøringen til representantskapet og Den faste komité.

Godtgjøringen utgjør årlig fra 1. januar 2026 for representantskapets leder 85 300 kroner, nestleder 56 900 kroner og medlemmer 42 700 kroner. For Den faste komité utgjør godtgjøringen for leder 127 900 kroner, nestleder 85 300 kroner, medlemmer til Den faste komité 85 300 kroner og varamedlemmer til Den faste komité 4 900 kroner pr. møte.[49]

Godtgjøringen har historisk blitt fastsatt ved å øke satsene tilsvarende generell lønnsvekst, jf. Innst. 121 S (2011–2012). Tidligere ble godtgjøringen fastsatt av Kongen i statsråd, delegert til Finansdepartementet. Kompetansen til å fastsette godtgjøring ble overført til Stortinget i 2010, jf. Prop. 101 L (2009–2010) og Innst. 233 L (2009–2010).

5.1.9 Stortingets godtgjøringsutvalg

Stortingets godtgjøringsutvalg (tidligere Stortingets lønnskommisjon) ble opprettet av Stortinget 21. juni 1996, jf. Innst. S. nr. 282 (1995–1996). Utvalgets opprinnelige mandat var å fastsette, med Stortingets samtykke, den årlige godtgjøringen til stortingsrepresentanter og regjeringens medlemmer.

Fra 1. oktober 2025 er Stortingets godtgjøringsutvalg regulert i representantytelsesloven § 5. Presidentskapet oppnevner utvalgets leder og to øvrige medlemmer for en periode på fire år, og det kan fastsette nærmere retningslinjer for utvalgets virksomhet. Etter loven fastsetter Stortinget, etter innstilling fra presidentskapet, godtgjøringen til stortingsrepresentanter, statsministeren og regjeringens medlemmer.

I 2020 nedsatte Stortingets presidentskap et utvalg for å utrede felles prinsipper for godtgjøring til politikere på alle forvaltningsnivåer. Utvalgets arbeid er inntatt i Innst. 371 S (2020–2021) og Dokument 20 (2020–2021). I denne forbindelse ble navnet endret fra lønnskommisjon til godtgjøringsutvalg, for bedre å reflektere at stortingsrepresentantene innehar et verv.

Godtgjøringsutvalget skal årlig vurdere nivået på godtgjøringene og legge sin tilråding frem for Stortingets presidentskap. Den generelle lønnsutviklingen i samfunnet er den mest relevante indikatoren, men utvalget kan også ta hensyn til særlige samfunnsmessige forhold.

46. Lov 21. juni 2019 nr. 31 om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven).
47. Norges Bank, Årsrapporten 2025.
48. NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland og Prop. 97 L (2018–2019). Lov om Norges Bank og pengevesentet mv. (sentralbankloven)
49. Innst. 50 S (2025–2026). Innstilling fra valgkomiteen om valg av medlemmer til Norges Banks representantskap.

Godtgjøringsutvalget gir hvert år en tilråding, som behandles av presidentskapet og deretter av Stortinget i plenum. Stortingets administrasjon iverksetter ny godtgjøring med virkning fra 1. mai.

Stortingets administrasjon ivaretar i dag sekretariatsfunksjonen for Stortingets godtgjøringsutvalg, utført av medarbeidere med økonomisk og juridisk kompetanse som del av deres øvrige arbeidsoppgaver.

5.2 Særskilt om utvalgsgodtgjøring i staten

Det finnes ikke én ensartet ordning i staten for fastsettelse av godtgjøring til styrer og utvalg. Godtgjøringen varierer mellom ulike organer og verv, avhengig av mandat, ansvar, organisering og arbeidsform. Det er derfor ikke etablert felles eller bindende føringer for fastsettelse av styre og utvalgsgodtgjøring i staten.

Statens utvalgsgodtgjøring benyttes som kompensasjon for arbeid i offentlige utvalg, herunder deltakelse i møter og nødvendig forarbeid, jf. Statens personalhåndbok punkt 5.11. Reise og oppholdsutgifter dekkes som hovedregel i tillegg etter statens reiseregulativ, mens reisetid normalt ikke godtgjøres særskilt.

Tabell 5.2 viser veiledende satser for utvalgsgodtgjøring i 2025 og 2026.[50]

År	Leder (kr/time)	Medlemmer (kr/time)
2025	758	573
2026	791	598

Satser for utvalgsgodtgjøring reguleres pr. 1. januar. I perioden 2020–2026 har reguleringen i hovedsak fulgt frontfagsrammen året før.

I selskaper der staten har direkte eierskap, fremgår det av Eierskapsmeldingen hvilke hensyn som legges til grunn ved fastsettelsen av styregodtgjøring.[51] Godtgjøringen fastsettes på bakgrunn av en samlet vurdering av styrets ansvar, arbeidsomfang kompetansekrav og selskapets størrelse, kompleksitet og risikoprofil. Det legges vekt på at godtgjøringen skal være konkurransedyktig, men nøktern. Samtidig skal ordningen ivareta hensynene til åpenhet, legitimitet og styrets uavhengighet. Dette taler for faste godtgjøringer uten resultat- eller insentivelementer.

5.3 Oppsummering av faktagrunnlaget

Ordningene for fastsettelse av lønn og godtgjøring for Stortingets eksterne organer og andre verv har utviklet seg over tid med fremveksten av nye organer og oppgaver. Nivå, regulering og utforming er blitt justert i lys av blant annet den generelle lønnsutviklingen i samfunnet, endringer i arbeidsmengde og ansvar og behov for forenkling av ordningene. Flere ordninger har vært samordnet, men prinsippene for samordning er blitt justert og til dels forlatt. Dagens ordninger gjenspeiler derfor både historiske løsninger og senere tilpasninger knyttet til de ulike organenes oppgaver og særtrekk.

Gjennomgangen viser at regulering av lønn og godtgjøring skjer på ulike tidspunkter og etter ulike prinsipper. Valg av reguleringstidspunkt har ikke bare betydning for hvilken dato endringer trer i kraft, men må ses i sammenheng med grunnlaget for regulering og hvordan reguleringen faktisk gjennomføres.

De gjeldende prinsippene for regulering av lønn og godtgjøring ble vurdert av presidentskapet i 2019 og 2022 og videreført ved begge anledninger.

For flere av vervene som omfattes av denne gjennomgangen, har godtgjøringen tradisjonelt vært knyttet til møteaktivitet og fastsatt etter statens satser for utvalgsarbeid.[52] Etter hvert er det for flere organer innført faste, årlige honorarer, i enkelte tilfeller kombinert med utvalgsgodtgjøring for arbeid som går utover det som forutsettes dekket av honoraret. Dette gjelder blant annet for medlemmene av EOS-utvalget (fra 2017), styret i Norges institusjon for menneskerettigheter (fra 2021) og medlemmene av Stortingets ansvarskommisjon (fra 2021). I enkelte tilfeller er også nivået på godtgjøringen blitt særskilt vurdert og justert.

50. Det gjelder en egen sats for møteforberedelser, som både leder og øvrige medlemmer kan benytte. Satsen tilsvarer satsen for medlemmer av statlige utvalg, jf. tabellen.
51. Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap — Statens direkte eierskap i selskaper, punkt 12.5, under overskriften «Hensyn ved fastsettelse av godtgjørelse til styret og andre styrende organer».
52. Presidentskapet besluttet i 2022 at retningslinjene i Statens personalhåndbok punkt 5.11 om godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg skal legges til grunn for utvalg, kommisjoner mv. som oppnevnes av Stortinget eller Stortingets presidentskap.

I tabell 5.3 gis det en samlet oversikt over heltid/sidegjøremål og fast/variabel godtgjøring, dagens godtgjøring, hva nivået på godtgjøringen knytter seg til, og hvordan godtgjøringen reguleres.

Verv	Heltid eller sidegjøremål Fast/variabel lønn/godtgjøring	Dagens godtgjøring etter siste regulering kr	Hva nivået på godtgjøringen knytter seg til	Hvordan godtgjøringen reguleres
Riksrevisor (leder av riksrevisorkollegiet)	Heltid, fast godtgjøring	2 024 379	Nivået knytter seg ikke til en spesiell faktor	Som stortingsrepresentantenes godtgjøring
Medlem av riksrevisorkollegiet	Sidegjøremål, fast godtgjøring	222 682	11 pst. av riksrevisors godtgjøring	Som godtgjøringen til riksrevisor
Sivilombudet	Heltid, fast lønn	2 347 900	Samme lønn som høyesterettsdommere	Som høyesterettsdommere
Forsvarsombudet	Heltid, fast lønn	1 307 057	Nivået knytter seg ikke til en spesiell faktor	Som stortingsrepresentantenes godtgjøring
Nestleder i Ombudsnemnda	Sidegjøremål, fast godtgjøring	254 442	Utgjør 20 pst. av representantenes godtgjøring	Som stortingsrepresentantenes godtgjøring
Medlem i Ombudsnemnda	Sidegjøremål, variabel godtgjøring \	Utvalgsgodtgjøring[1]		Som resultatet i statsoppgjøret året før
EOS-utvalgets leder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	559 704	Nivået knytter seg ikke til en spesiell faktor	Som stortingsrepresentantenes godtgjøring
EOS-utvalgets medlemmer	Sidegjøremål, fast og variabel godtgjøring	254 442 Utvalgsgodtgjøring for ekstra aktiviteter	20 prosent av stortingsrepresentantenes godtgjøring	Som stortingsrepresentantenes godtgjøring
Styreleder i Norges institusjon for menneskerettigheter	Sidegjøremål, fast og variabel godtgjøring	51 694 Utvalgsgodtgjøring[1] for ekstra aktiviteter	Opprinnelig basert på omregnet timegodtgjøring til årlig honorar	Som resultatet i statsoppgjøret året før
Styremedlem i Norges institusjon for menneskerettigheter	Sidegjøremål, fast og variabel godtgjøring	39 632 Utvalgsgodtgjøring[1] for ekstra aktiviteter	Opprinnelig basert på omregnet timegodtgjøring til årlig honorar	Som resultatet i statsoppgjøret året før
Ansvarskommisjonens leder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	47 972 Offentlig salærsats[2] ved undersøkelser	Nivået knytter seg ikke til en spesiell faktor	Som resultatet i statsoppgjøret året før

Verv	Heltid eller sidegjøremål Fast/variabel lønn/godtgjø-ring	Dagens godtgjøring etter siste regulering kr	Hva nivået på godtgjøringen knytter seg til	Hvordan godtgjøringen reguleres
Ansvarskommisjonens medlemmer	Sidegjøremål, fast godtgjøring	29 983 Offentlig salærsats[2] ved undersøkelser	Nivået knytter seg ikke til en spesiell faktor	Som resultatet i statsoppgjøret året før
Riksvalgstyrets leder og medlemmer	Sidegjøremål, variabel godt-gjøring	Utvalgsgodtgjøring[1]		Som resultatet i statsoppgjøret året før
Godtgjøringsutvalgets leder og medlemmer	Sidegjøremål, variabel godt-gjøring	Utvalgsgodtgjøring[1]		Som resultatet i statsoppgjøret året før
Norges Banks representantskap, leder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	85 300	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Banks representantskap, nestleder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	56 900	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Banks representantskap, medlemmer	Sidegjøremål, fast godtgjøring	42 700	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Bank, den faste komité, leder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	127 900	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Bank, den faste komité, nestleder	Sidegjøremål, fast godtgjøring	85 300	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Bank, den faste komité, medlemmer	Sidegjøremål, fast godtgjøring	85 300	Opprinnelig basert på tidligere honorarer	I takt med den generelle lønnsutvikling
Norges Bank, den faste komité, varamedlemmer	Sidegjøremål, variabel godtgjøring	4 900 pr. møte		I takt med den generelle lønnsutvikling

[1] Statens personalhåndbok 5.11. Godtgjøring til leder, medlemmer og sekretærer i statlige utvalg. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet fastsetter veiledende satser.
[2] Dersom Stortinget treffer vedtak om undersøkelser, godtgjøres Ansvarskommisjonen iht. forskrift om salær fra det offentlige til advokater m.v. Timesats fastsettes av Justis- og beredskapsdepartementet.

På bakgrunn av gjennomgangen og oppsummeringen ovenfor fremstår ordningene for fastsettelse og regulering av lønn og godtgjøring som sammensatte og i varierende grad samordnet. Lønn og godtgjøring reguleres i dag på ulike tidspunkter, etter ulike prinsipper og med ulike koblinger til den generelle lønnsutviklingen. Flere av ordningene bygger på historiske løsninger som er etablert for det enkelte organ eller verv, snarere enn på en samlet vurdering på tvers av ordningene. Dette kan gjøre det vanskelig både å se sammenhengen mellom ordningene og å begrunne forskjeller mellom dem. Samtidig kan en mer samordnet tilnærming bidra til enklere saksbehandling, færre separate vurderinger av likeartede spørsmål og et mer oversiktlig system for Stortinget.

5.4 Vurderinger og forslag

Gjennomgangen viser at stillinger og verv der Stortinget eller Stortingets presidentskap fastsetter lønn eller godtgjøring, ikke uten videre kan vurderes etter én felles standard. Det er forskjeller mellom vervene når det gjelder ansvar, grad av selvstendighet og uavhengighet, kompetansekrav og funksjon.

Noen verv, som sivilombudet, riksrevisor og forsvarsombudet, er fulltidsverv. For enkelte av disse vervene gjelder det begrensninger i adgangen til å inneha andre verv eller inntektsgivende aktiviteter, blant annet av hensyn til uavhengighet. Andre verv er deltidsfunksjoner i kollegiale organer, der arbeidsomfanget varierer og vervet utøves i kombinasjon med annen yrkesaktivitet.

Enkelte verv har i hovedsak preg av beredskap eller møtebasert virksomhet. Det varierer også om godtgjøringen gis som fast årlig lønn eller honorar, eller om den er knyttet til faktisk aktivitet, som antall møter.

Mange av forskjellene i dagens ordninger kan forklares ut fra slike saklige forhold, herunder ansvarsnivå, krav til tilgjengelighet og krav til faglig og personlig kompetanse. Samtidig viser gjennomgangen at enkelte ulikheter vanskelig lar seg forklare ut fra slike hensyn alene. Noen forskjeller fremstår som et resultat av tidligere praksis og enkeltstående beslutninger snarere enn av helhetlige vurderinger.

Fastsettelse av lønn og godtgjøring behandles i dag som hovedregel enkeltvis og fremmes separat for Stortingets presidentskap. Det foretas dermed i liten grad en samlet vurdering på tvers av verv og organer. Dette tilsier at det kan være grunnlag for å vurdere mer samordnede løsninger, særlig når det gjelder tidspunkt for regulering og prosesser for fastsettelsen. En mer samordnet tilnærming kan bidra til større oversiktlighet og sammenheng i ordningene og kan også gi administrative gevinster gjennom mer ensartede prosesser.

På denne bakgrunn vurderes spørsmål om nivå, regulering, tidspunkt for regulering og rettslig forankring nærmere i det følgende. Spørsmål om fremgangsmåten for fastsettelsen av lønn og godtgjøring, herunder saksbehandling, organisering og hvem som skal gi tilråding eller treffe beslutning, behandles samlet i kapittel 7.

5.4.1 Nivå

Det følger av mandatet at nivået på lønn og godtgjøring for de ulike vervene og forholdet mellom dem skal vurderes. Spørsmålet er om dagens nivåer fremstår som rimelige i lys av ansvar, kompetansekrav og arbeidsomfang.

Gjennomgangen viser at forskjeller i lønn og godtgjøring i stor grad kan forklares ut fra vervenes og stillingenes karakter og funksjon. Ulikhetene i nivå avspeiler blant annet forskjeller i ansvar, kompetansekrav og arbeidsbelastning.

Samtidig fremgår det at godtgjøringen for enkelte verv bygger på forutsetninger om arbeidsomfang eller stillingsandel som over tid kan ha blitt mindre treffsikre. Der oppgaver og ansvar har endret seg gradvis, kan dette tilsi at nivået vurderes på nytt. Eventuelle justeringer må skje med varsomhet og bygge på objektive kriterier, som del av en samlet vurdering av ordningene. Utvalget er særskilt bedt om en vurdering av nivået for riksrevisor og medlemmene i riksrevisorkollegiet etter at den nye loven trådte i kraft.

På denne bakgrunn redegjøres det nedenfor for vurderingene knyttet til de enkelte vervene og stillingene. Med unntak av for Riksrevisjonen foreslås dagens nivå videreført.

Riksrevisjonen

Som leder av Stortingets revisjons- og kontrollorgan, forankret i Grunnloven § 75 bokstav k, fører riksrevisor kontroll med både statsregnskapet og forvaltningen på vegne av den lovgivende makt. Rollen har en tydelig konstitusjonell karakter og må ses i sammenheng med statsmaktenes innbyrdes balanse og kontroll. De tre siste riksrevisorene har erfaring som statsråd, noe som understreker vervets tyngde og politiske forankring. Riksrevisor har dermed en særstilling sammenliknet med ordinære forvaltningsfunksjoner, og vervet forutsetter særlig uavhengighet i utøvelsen. Godtgjøringen til riksrevisor har også historisk vært fastsatt med utgangspunkt i lønnsnivået for høyesterettsdommere.

På denne bakgrunn legges det til grunn at godtgjøringsordningen for riksrevisor og medlemmene av riksrevisjonskollegiet bør reflektere både den konstitusjonelle rollen og den nye ansvarsfordelingen samt de særskilte kravene til uavhengighet. Nivået på godtgjøringen må også ses i sammenheng med det kontrollansvaret vervet innebærer, herunder at riksrevisor fører kontroll med statsrådenes forvaltning. Det foreslås derfor at nivået for godtgjøringen fastsettes med utgangspunkt i

statsråders lønn, omregnet i samsvar med vervets omfang og regulert i tråd med den generelle lønnsutviklingen.[53]

Det foreslås samtidig at godtgjøringen til de øvrige medlemmene av riksrevisjonskollegiet fastsettes til 20 prosent av riksrevisors nivå for godtgjøring. Dette reflekterer at vervene er deltidsfunksjoner, samtidig som arbeidsomfanget etter ny lov er økt sammenliknet med tidligere. En slik løsning gir en tydeligere og mer systematisk sammenheng mellom ansvar, arbeidsbelastning og godtgjøring innenfor kollegiet.

Samlet sett gir den foreslåtte ordningen en mer helhetlig og begrunnet fastsettelse av godtgjøring for Riksrevisjonens ledelse. Ordningen ivaretar hensynet til Riksrevisjonens uavhengighet, bidrar til forutsigbarhet og legitimitet i godtgjøringsfastsettelsen og er forankret i Riksrevisjonens konstitusjonelle rolle og Stortingets ansvar som kontrollorgan.

Endringen kan iverksettes når Stortinget har behandlet og truffet vedtak i saken.

Øvrige eksterne organer og verv

For sivilombudet foreslås det ikke endringer i lønnsnivået. Godtgjøringen er knyttet til lønnen for høyesterettsdommerne, og denne tilknytningen vurderes som hensiktsmessig og i samsvar med ombudets rolle og uavhengige stilling.

For leder av Ombudsnemnda foreslås det heller ikke endringer i nivået. Dagens ordning vurderes å være i samsvar med stillingens ansvar, arbeidsomfang og funksjon som fulltidsverv. Det samme gjelder for nestleder, som nylig har fått endret sin godtgjøring. For medlemmene i nemnda foreslås det heller ikke endringer i godtgjøringsnivået. Godtgjøringen til disse er knyttet til møtebasert virksomhet og deltidsutøvelse av vervet, og den vurderes å være i samsvar med vervenes karakter og ansvar.

For ledervervet i EOS-utvalget foreslås det heller ikke endringer i nivået. Godtgjøringen reflekterer et betydelig og varig arbeidsomfang, kombinert med omfattende ansvar og høye krav til faglig kompetanse. Vervet utøves innenfor et område med særlige krav til habilitet og konfidensialitet.

For medlemmene av EOS-utvalget, styreleder og styremedlemmer i Norges institusjon for menneskerettigheter samt medlemmene av Stortingets ansvarskommisjon foreslås det heller ikke endringer i godtgjøringsnivået. Det er ikke kartlagt noen vesentlige endringer i arbeidsomfanget eller ansvaret for disse rollene. Dagens ordninger vurderes å være i samsvar med vervenes omfang, arbeidsform og ansvar.

Erfaringene med riksvalgstyret er begrenset, og det foreslås derfor på nåværende tidspunkt ingen endringer i godtgjøringsnivået.

For medlemmene av Norges Banks representantskap foreslås det ikke endringer i godtgjøringsnivået. Dagens ordning vurderes å gi en rimelig godtgjøring sett i lys av vervenes ansvar, arbeidsbelastning og funksjon.

5.4.2 Regulering

Det følger av mandatet at prinsippene for justering av lønn og godtgjøring skal vurderes. Et sentralt spørsmål er om reguleringen av beløpene over tid kan baseres på felles prinsipper på tvers av ordningene.

Gjennomgangen viser at regulering av beløpet for lønn og godtgjøring for verv og stillinger som omfattes av mandatet, skjer med utgangspunkt i ulikt grunnlag. For enkelte verv er den årlige reguleringen av beløpet knyttet til regulering av stortingsrepresentantenes godtgjøring. Dette gjelder blant annet riksrevisor og medlemmene av riksrevisorkollegiet, lederen og medlemmene av EOS-utvalget og forsvarsombudets leder og nestleder. For sivilombudet er reguleringen av beløpet knyttet til lønnen til høyesterettsdommerne.

For andre verv reguleres beløpet i samsvar med resultatet av lønnsoppgjørene i staten. Dette gjelder blant annet styreleder og styremedlemmer i Norges institusjon for menneskerettigheter og medlemmene av Stortingets ansvarskommisjon. For enkelte organer benyttes statens veiledende satser for utvalgsgodtgjøring, slik som for riksvalgstyret og medlemmene av Ombudsnemnda for Forsvaret, mens godtgjøring i særskilte situasjoner fastsettes etter satser for offentlig salær. For Norges Banks representantskap er reguleringen av beløpet knyttet til den generelle lønnsutviklingen.

Den generelle lønnsutviklingen fremstår som den mest relevante referansen ved vurdering av endringer av beløpet i lønn og godtgjøring. Dette skyldes at godtgjøringen bør stå i et rimelig forhold til det generelle lønnsnivået og den samlede lønnsutviklingen i samfunnet.

Rammen for frontfagsoppgjøret gir erfaringsmessig et godt uttrykk for utviklingen i det generelle lønnsnivået. Den har også vært lagt til grunn av Stortingets godtgjøringsutvalg ved reguleringen av godtgjøringen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Over tid gir dette en utvikling som samsvarer med den generelle lønnsutviklingen.

På denne bakgrunn foreslås det at reguleringen av beløpet for lønn og godtgjøring i større grad løsrives fra andre ordninger og i stedet forankres i den generelle lønnsutviklingen, med frontfagsrammen som hovedreferanse. Dette vil bidra til en mer forutsigbar og ensartet regulering over tid.

53. Dagens årslønn er 2 024 379 kroner. Ny årslønn blir 1 815 703 kroner, basert på nivået for regjeringsmedlemmers lønn per 1. mai 2026.

Å basere reguleringen på den generelle lønnsutviklingen gjør at særskilte endringer for enkelte grupper – for eksempel stortingsrepresentanter, statsråder eller ledere i staten – ikke med nødvendighet gir seg utslag for andre grupper. Samtidig vil det fortsatt kunne være behov for skjønnsmessige vurderinger i tilfeller der nivået fremstår som urimelig, for eksempel dersom endringer i ansvar, arbeidsomfang eller rekrutteringssituasjon tilsier at godtgjøringen bør vurderes særskilt.

På denne bakgrunn foreslås det som hovedregel at lønn og godtgjøring for verv og stillinger som omfattes av mandatet, reguleres i samsvar med den generelle lønnsutviklingen. Dette gjelder også ordninger som i dag er knyttet til stortingsrepresentantenes godtgjøring eller statlige lønnsoppgjør. For sivilombudet foreslås det at reguleringen fortsatt knyttes til lønnen for dommerne i Høyesterett (hvilket i praksis innebærer regulering i takt med den generelle lønnsutvikling, se punkt 4.3). For ordninger som følger statens satser for utvalgsgodtgjøring, innebærer forslaget ingen endringer.

5.4.3 Reguleringstidspunkt

Det følger av mandatet at justeringsintervaller for regulering av lønn og godtgjøring skal vurderes. Gjennomgangen viser at regulering av lønn og godtgjøring i dag skjer på ulike tidspunkter. For enkelte verv skjer reguleringen med virkning fra 1. januar, for andre fra 1. mai eller 1. oktober, og noen ordninger reguleres med lengre intervaller.

Tradisjonelt har 1. mai vært virkningstidspunktet for lønnsoppgjørene i arbeidslivet, og det fremstår som et naturlig reguleringstidspunkt.

I retningslinjene for Stortingets godtgjøringsutvalg er det lagt til grunn at den generelle lønnsutviklingen er den mest relevante indikatoren for vurdering av endringer i stortingsrepresentantenes godtgjøring. Fra 2009 ble godtgjøringsutvalget bedt om å avgi sin innstilling i forlengelsen av årets lønnsoppgjør, og virkningstidspunktet ble fastsatt til 1. mai.

Et alternativ er regulering med virkning fra 1. oktober. Et argument for dette tidspunktet er at de fleste lønnsoppgjør da er avsluttet, noe som gir et bedre grunnlag for å vurdere den faktiske lønnsutviklingen.

Et annet alternativ er regulering med virkning fra 1. januar, som innebærer at lønn og godtgjøring følger kalenderåret fremfor lønnsoppgjørene i arbeidslivet. Dette er i hovedsak et systemhensyn snarere enn et tariff- eller lønnspolitisk valg. En utfordring med dette alternativet er at årets lønnsoppgjør ennå ikke er kjent. Reguleringen må derfor bygge på anslag eller på lønnsutviklingen året før, som kan gi etterslep eller behov for senere justeringer.

Gjennomgangen viser at forskjeller i reguleringstidspunkt i hovedsak følger av hvilke reguleringsordninger som benyttes. Forskjellene synes i mindre grad å være begrunnet i ulikheter mellom organenes oppgaver eller ansvar. Dette taler for at reguleringstidspunktene kan samordnes i større grad enn i dag. Når lønn og godtgjøring foreslås regulert med utgangspunkt i den generelle lønnsutviklingen, er det en naturlig konsekvens at reguleringstidspunktene i større grad samordnes. På denne bakgrunn foreslås det at regulering av lønn og godtgjøring som hovedregel skjer årlig med virkning fra 1. mai. Et felles reguleringstidspunkt vil bidra til større sammenheng, oversiktlighet og forutsigbarhet på tvers av ordningene. Et felles reguleringstidspunkt vil også legge til rette for mer ensartede prosesser for vurdering og fastsettelse av lønn og godtgjøring.

Flere ordninger er allerede regulert med virkning fra 1. mai, herunder godtgjøringen til riksrevisor, EOS-utvalget og Ombudsnemnda. For enkelte ordninger benyttes det i dag andre reguleringstidspunkter. Dette gjelder blant annet sivilombudet, som reguleres fra 1. oktober, og styreleder og styremedlemmer i Norges institusjon for menneskerettigheter, som reguleres fra 1. januar. For Norges Banks representantskap er reguleringstidspunktet knyttet til generell lønnsutvikling, uten at dette er entydig samordnet med 1. mai.

Det foreslås at ordninger som i dag reguleres med virkning fra 1. januar eller 1. oktober, legges om til regulering fra 1. mai, med mindre særlige hensyn tilsier noe annet. Det samme foreslås for dommerne i Høyesterett, jf. kapittel 4, som sivilombudets godtgjøring er knyttet til. For Norges Banks representantskap innebærer forslaget en endring fra dagens ordning med regulering annethvert år.

Regulering på andre tidspunkter bør i hovedsak forbeholdes verv der godtgjøringen er knyttet til statens satser for utvalgsgodtgjøring, slik som riksvalgstyret og enkelte møte- og aktivitetsbaserte verv. For disse vervene vurderes det som lite hensiktsmessig å knytte reguleringen til et eget virkningstidspunkt, ettersom godtgjøringen i praksis følger justeringer i statlige satser for utvalgsarbeid og ikke fastsettes gjennom en særskilt vurdering.

5.4.4 Reguleringsform

Det følger av mandatet at det skal vurderes hvordan foreslåtte ordninger nærmere bør reguleres, herunder om forslagene gir behov for endringer i gjeldende lovbestemmelser om lønn og godtgjøring.

Lovene som regulerer de enkelte organene, inneholder ikke bestemmelser om nivået på lønn eller godtgjøring, reguleringstidspunkt eller den nærmere gjennomføringen av den årlige reguleringen. Det er med andre ord ikke behov for endringer i den enkelte særlov som følge av forslagene i dette kapittelet.

Samtidig kan det være hensiktsmessig å fastsette retningslinjer for hvilke hensyn og kriterier som skal legges til grunn ved fastsettelse og regulering av lønn og godtgjøring. Slike retningslinjer kan bidra til bedre oversikt og større forutsigbarhet og etterprøvbarhet. Spørsmålet om retningslinjer må ses i sammenheng med utvalgets vurderinger av organisering og fremgangsmåte for fastsettelsen, se kapittel 7.

6. Andre arbeidsvilkår

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere på hvilken måte høyesterettsdommere eventuelt kan sikres enkelte tariffrettslige rettigheter, herunder ytelser ved yrkesskade og dødsfall, samt avtalefestet pensjon (AFP).

Mandatet omfatter ikke tilsvarende spørsmål for stillinger og verv i eksterne eller andre organer. Utvalget har mottatt noen innspill som berører slike forhold i andre organer enn domstolene. Det er derfor grunn til å omtale enkelte problemstillinger av betydning for stillinger og verv omfattet av mandatet mer generelt.

Kompensasjonen knyttet til en stilling eller et verv kan bestå av flere elementer, herunder lønn eller godtgjøring og ordninger for pensjon, yrkesskade, forsikring ved dødsfall og andre rettigheter.

Det er et grunnleggende skille mellom ansettelsesforhold og verv. Arbeidstakere utøver arbeid innenfor et arbeidsforhold basert på ansettelse og arbeidsgivers styrings- og instruksjonsmyndighet, mens innehavere av verv utøver sine funksjoner på grunnlag av valg eller oppnevning og utenfor et ordinært arbeidsforhold.

Skillet mellom verv og ansettelse har betydning for hvilke arbeidsvilkår som kommer til anvendelse. Arbeidsmiljøloven, statsansatteloven, ferieloven og tariffavtalene i staten gjelder i utgangspunktet bare for arbeidstakere. Innehavere av verv omfattes derfor som hovedregel ikke av slike rettigheter.

Tilsvarende gjelder for hovedtariffavtalene i staten og tilhørende særavtaler, som blant annet regulerer lønn under sykdom, permisjoner, reiseavtaler, yrkesskadedekning, gruppelivsforsikring og AFP. Slike ordninger kommer kun til anvendelse når dette er særskilt fastsatt i lov eller besluttet gjennom egne ordninger.

Når det gjelder yrkesskade og forsikring, fremgår det av yrkesskadeforsikringsloven at den gjelder for arbeidstakere, men også ombud i offentlig virksomhet.

Pensjonsrettigheter følger ikke automatisk av verv. For enkelte fulltidsverv er det i særlovgivningen fastsatt at innehaveren skal være medlem av Statens pensjonskasse, med rettigheter og plikter etter pensjonslovgivningen, for eksempel for riksrevisor og sivilombudet. Avtalefestet pensjon forutsetter som hovedregel et ansettelsesforhold omfattet av tariffavtale. Mer utdypende informasjon er gitt i vedlegg 3.

6.1 Ulike grupper og ordninger

6.1.1 Dommere i Høyesterett

Høyesterettsdommere som er utnevnt etter 1. januar 2011, er medlemmer i den ordinære tjenestepensjonsordningen i Statens pensjonskasse.

Ettersom Høyesteretts medlemmer ikke er omfattet av hovedtariffavtalene i staten, er de ikke omfattet av den nye AFP-ordningen i statlig sektor, og de har dermed ikke lik pensjonsordning som øvrige statsansatte, slik Stortinget forutsatte da den særskilte ordningen ble avviklet.

Høyesterettsdommere er – i likhet med andre dommere – som embetsmenn omfattet av enkelte bestemmelser i statsansatteloven. De er ikke omfattet av hovedtariffavtalenes bestemmelser om yrkesskade og erstatning ved dødsfall, men er som arbeidstakere omfattet av lov om yrkesskadeforsikring.

Særlig om avtalefestet pensjon

Høyesterett har i et notat til Stortingets presidentskap påpekt behovet for å vurdere reguleringen av AFP for høyesterettsdommere i sammenheng med forslag om lovregulering av godtgjøringen til dommerne i Høyesterett.[54]

Spørsmålet om AFP for høyesterettsdommere må ses i lys av de nylige endringene i AFP-ordningen i staten.

AFP i staten ble vedtatt lagt om ved Stortingets behandling i 2024, med ikrafttredelse fra 2025, fra en tidsavgrenset førtidspensjonsordning til en livsvarig påslagsmodell. Omleggingen gjelder for årskull født i 1963 eller senere og innebærer at AFP ikke lenger fungerer som en ordning for tidlig avgang fra arbeidslivet, men som et pensjonstillegg som utbetales sammen med alderspensjon fra folketrygden. Den nye ordningen er utformet i tråd med prinsippene i pensjonsreformen, med mål om økt forutsigbarhet, bedre sammenheng mellom arbeid og pensjonsopptjening og livsvarige ytelser, samtidig som det ble videreført at AFP er en tariffbasert ordning.[55]

I enkelte tilfeller kan også grupper som ikke er omfattet av en tariffavtale, gis rett til AFP. Dette kan gjøres gjennom særskilt protokoll, som blant annet er tilfelle for dommerne i tingrettene og lagmannsrettene.

54. Notat fra Høyesterett til Stortingets presidentskap 12. juni 2024 om lovregulering av godtgjøringen til dommerne i Høyesterett. Høyesterett uttaler blant annet at loven bør inneholde bestemmelser om rett til AFP i samsvar med hovedtariffavtalene i staten.
55. Prop. 35 L (2023–2024) og Innst. 231 L (2023–2024).

Særlig om yrkesskade og gruppeliv

Høyesterett har i notatet til Stortingets presidentskap også påpekt behovet for å vurdere reguleringen av enkelte andre tariffavtalte ordninger i staten, som rett til yrkesskade og gruppeliv, og at det er behov for å lovfeste disse. Høyesterett har gjennom praksis lagt til grunn disse rettighetene for høyesterettsdommerne.[56]

6.1.2 Dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene

Dommerne i tingrettene og lagmannsrettene er ikke omfattet av hovedtariffavtalene i staten eller av statens særavtaler, jf. protokoll fra 1999.[57]

Protokollen fastsatte at enkelte bestemmelser i hovedtariffavtalen skulle gjelde for dommere, blant annet rett til AFP og regler om sideerverv. Samtidig skulle det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeide en standard arbeidsavtale for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, hvor utvalgte tariffbestemmelser ble innarbeidet i individuelle arbeidsavtaler inngått med Justisdepartementet.

Senere er denne oppgaven overtatt av Domstoladministrasjonen, som også har foretatt justeringer i standardavtalen. Endringene har i hovedsak vært mindre tilpasninger, men det har også vært enkelte materielle endringer, blant annet ved at bestemmelser om arbeidstid er tatt ut, mens henvisninger til regler om blant annet lønn under sykdom, permisjon og ytelser ved dødsfall og yrkesskade er videreført.

Endringene har ført til at dommere i dag kan ha ulike individuelt avtalte arbeidsvilkår, også innen samme domstol, og at det er forskjeller i avtalegrunnlaget mellom ulike dommergrupper.

Dommere i jordskifterettene er omfattet av hovedtariffavtalene i staten.

6.1.3 De eksterne organene og andre verv

Vervet som leder av kollegiet i Riksrevisjonen er på heltid, og det følger av riksrevisjonsloven at riksrevisor skal være medlem av Statens pensjonskasse. [58]

Sivilombudet er en heltidsstilling, og det følger av sivilombudsloven at ombudet skal være medlem av Statens pensjonskasse.[59][60]

Rollen som forsvarsombud utgjør full stilling.[61] Det er avtalt at rollen som nestleder nå utgjør 20 prosent.

Vervet som leder av EOS-utvalget er stipulert til om lag 30 prosent av en full stilling, og utvalgsmedlemmenes vervarbeider stipulert til om lag 20 prosent av en full stilling.

For styret i Norges institusjon for menneskerettigheter, Stortingets ansvarskommisjon, riksvalgstyret og Norges Banks representantskap er oppgavene knyttet til forberedelser og møteaktivitet. Leder av kollegiet i Riksrevisjonen og Sivilombudet kan ikke uten samtykke inneha annen stilling eller verv.[62,63] For ombudet for forsvaret inneholder ikke loven noe eksplisitt forbud mot at forsvarsombudet har andre verv, men reglene om habilitet og rollen som uavhengig tilsynsorgan setter begrensende rammer. For de øvrige vervene, som er på deltid eller honoreres per time, finnes ikke slike begrensninger utover der de ordinære habilitetsreglene setter slike grenser.

6.1.4 Statlige utvalg

Bestemmelsene om utvalgsgodtgjøring i staten fremgår av Statens personalhåndbok punkt 5.11. Regelverket regulerer godtgjøring for arbeid i statlige utvalg, herunder hvem som omfattes, hvilke satser som gjelder, og hvilke tilleggsytelser som kan gis.

For reiser i forbindelse med utvalgsarbeidet gis godtgjøring etter de statlige reiseavtalene.

Bestemmelsene om utvalgsgodtgjøring regulerer ikke forsikringsdekning. Eventuell forsikring må derfor følge av andre ordninger, typisk statens regler for tjenestereiser eller særskilt avklaring i det enkelte oppdrag.

6.2 Vurderinger og forslag

Det vurderes at dommerne i Høyesterett, i likhet med øvrige dommere, bør omfattes av ordninger som gir rett til AFP samt ytelser ved yrkesskade og dødsfall (gruppelivsordning). Embetet som høyesterettsdommer er ikke et ordinært arbeidsforhold. Det har likevel svært mange fellestrekk med et ansettelsesforhold, blant annet når det gjelder varighet, plikter og tilknytning til statens tjenestepensjonsordning.

Ved avviklingen av den tidligere særordningen ble det lagt til grunn at høyesterettsdommere skulle ha en pensjonsordning på linje med øvrige statsansatte. Dette tilsier også at deres pensjonsordning bør utformes i

56. Notat fra Høyesterett til Stortingets presidentskap 12. juni 2024 om lovregulering av godtgjøringen til dommerne i Høyesterett. Høyesterett uttaler blant annet at loven bør inneholde bestemmelser om rett til gruppeliv og yrkesskade i samsvar med hovedtariffavtalene i staten.
57. Protokoll 4. oktober 1999 om å unnta dommerstillinger fra hovedtariffavtalen i staten.
58. Riksrevisjonsloven § 2-2.
59. Sivilombudsloven § 34.
60. For historikken knyttet til dette vises det til Dokument 21 (2020–2021) punkt 10.14.9.4.
61. Forsvarsombudsloven § 9.
62. Riksrevisjonsloven § 3-3.
63. Sivilombudsloven § 34.

samsvar med det som gjelder for andre dommere og statlige ansatte. Spørsmålet om AFP for høyesterettsdommere aktualiseres særlig etter omleggingen av AFP i offentlig sektor til en livsvarig påslagsordning for årskull født i 1963 eller senere. Det er høyesterettsdommere født i 1963 eller senere som eventuelt bør omfattes av den nye AFP-ordningen. AFP bør i så fall utformes etter samme modell som i offentlig sektor for øvrig, som en livsvarig påslagsordning som kommer til utbetaling sammen med alderspensjonen, eller at det innføres en annen tilsvarende ordning. Dersom høyesterettsdommere skal omfattes av den nye AFP-ordningen, må det avklares hvilke opptjeningsregler som skal gjelde. Dette reiser pensjonsfaglige spørsmål som må avklares nærmere av ansvarlige fagmyndigheter.

Det er identifisert tre mulige modeller for regulering av rettigheter knyttet til pensjon og særskilte ytelser for dommerne i Høyesterett.

Én løsning kan være å lovfeste rettighetene, slik at sentrale ytelser, herunder ytelser ved yrkesskade, dødsfall og tilknytning til ordningen med AFP, fastsettes i lov. Dette er en løsning Høyesterett selv viser til i sine innspill knyttet til yrkesskadedekningen. Det kan samtidig anføres at det prinsipielt er uheldig å lovfeste tariffbaserte rettigheter for grupper som ikke er en del av tariffavtalen.

En annen løsning kan være å regulere disse rettighetene i en egen protokoll om lønns- og arbeidsvilkår, etter mønster av ordningen som gjelder for øvrige dommere. I forbindelse med omleggingen av AFP-ordningen fra en tidsavgrenset førtidspensjonsordning til en livsvarig påslagsmodell viste både Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialkomiteen til at grupper utenfor tariffavtalesystemet kan omfattes av AFP gjennom andre løsninger enn tariffavtale, slik som den ordningen som gjelder for dommere i tingrettene og lagmannsrettene.

En tredje løsning er en kombinasjon, hvor for eksempel rett til ytelser ved yrkesskade og dødsfall lovfestes, mens øvrige rettigheter, herunder AFP, reguleres på annen måte. Det vises i denne sammenheng til at også stortingsrepresentanter har lovfestet rett til ytelser ved yrkesskade i representantytelsesloven, men de har ikke rett til AFP.

For dommere i tingrettene, lagmannsrettene og jordskifterettene er ytelser ved yrkesskade og dødsfall, samt ordninger for AFP, dekket gjennom eksisterende ordninger for statlige ansatte. Spørsmål knyttet til slike og øvrige rettigheter faller utenfor utvalgets mandat og behandles ikke nærmere.

Dommere på alle nivåer i domstolene utøver dømmende myndighet, og hensynet til domstolenes uavhengighet gjør seg gjeldende for alle dommergrupper. Dette taler for at rettigheter knyttet til AFP, yrkesskade og dødsfall som utgangspunkt bør reguleres etter samme modell for alle dommere.

Den mest nærliggende løsningen vil være å regulere rettighetene for dommerne i Høyesterett i en protokoll, etter mønster av ordningen som gjelder dommerne i tingrettene og lagmannsrettene. En slik reguleringsmodell vil legge til rette for at endringer i tariffavtaler og annet avtaleverk kan følges opp uten lovendring. Det er dessuten ikke vanlig å regulere tariffavtalte rettigheter i lov. Dersom en slik løsning velges, må enkelte spørsmål knyttet til gjennomføringen av ordningen avklares, blant annet om Stortinget selv bør inngå protokollen eller be regjeringen om å sørge for dette, og hvordan rettighetene skal innarbeides i arbeidsavtalene.

Det har blitt vurdert om det bør etableres tilsvarende rettigheter for verv i eksterne organer og øvrige verv som omfattes av mandatet. Riksrevisor og sivilombudet har ikke rett til AFP ettersom det ikke foreligger noen tariffavtale, men vil som medlem av Statens pensjonskasse kunne ha rett på betinget tjenestepensjon om vilkårene for dette er oppfylt. De øvrige vervene, med unntak av forsvarsombudet, utøves som sidegjøremål i tillegg til annet arbeid, og de er knyttet til kollegiale organer med flere medlemmer. Det foreslås på dette grunnlag ikke endringer i rettigheter knyttet til disse vervene. Det understrekes at utvalget ikke har vurdert spørsmålet om tariffavtalte rettigheter for innehavere av verv som er heltidsstillinger, nøye.

Det gjøres imidlertid oppmerksom på at det er reist spørsmål ved om innehaverne av vervene er forsikret når de utfører vervet for Stortinget. Dette kan særlig bli satt på spissen ved sykdom eller skade på reise. For enkelte av vervene kan dette ha stor praktisk betydning, blant annet fordi vervene innebærer tilsyns- og kontrolloppgaver som medfører reisevirksomhet. Det foreslås ikke særskilte rettigheter for disse vervene, men det påpekes at det mer generelt kan være grunn til å vurdere om forsikringsdekningen for enkelte større deltidsverv er tilstrekkelig ivaretatt.

7. Fremgangsmåte for fastsettelse av lønn og godtgjøring

Det skal vurderes om lønnsfastsettelsen bør foreslås eller besluttes av et eget organ, og i så fall hvordan dette bør oppnevnes og settes sammen, herunder om oppgaven kan legges til Stortingets godtgjøringsutvalg.

Kapittelet omhandler fremgangsmåten for fastsettelse av lønn og godtgjøring. Dette omfatter saksforberedelse, eventuell tilråding, presidentskapets behandling og hvem som skal treffe beslutning om fastsettelsen av lønn og godtgjøring. Spørsmål om nivå, grunnlag for

regulering og reguleringstidspunkt for verv i eksterne organer og andre verv er behandlet i kapittel 5. Særskilte spørsmål knyttet til dommernes lønns- og godtgjøringsordninger er behandlet i kapittel 4

Utvalget er bedt om å vurdere om det i sammenheng med et eget organ eller godtgjøringsutvalg for Høyesterett, bør etableres en felles ordning under Stortinget for fastsettelse av lønn for dommere i tingrettene og lagmannsrettene, og eventuelt dommere i særdomstoler, jf. mandatets del III. I tillegg skal prosessene for fastsettelse av lønn og godtgjøring for Stortingets eksterne organer og andre verv vurderes. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad prosessene kan samordnes og forenkles.

Vurderingene skal skje innenfor de rammene som følger av lovbestemte krav og internasjonale anbefalinger om uavhengighet.

Utvalget skal blant annet vurdere om samme organ bør fremme forslag om lønns- og godtgjøringsjusteringer for Stortingets presidentskap, og om fastsettelsen helt eller delvis bør bygge på felles saksbehandlingsregler.

Dagens ordninger bygger på ulike fremgangsmåter for fastsettelse av lønn og godtgjøring. Forskjellene gjelder både saksforberedelse, tilråding og beslutningsmyndighet.

På denne bakgrunn behandles spørsmål om organisering, saksbehandling og fastsettelse i det følgende.

7.1 Overordnede hensyn

Vurderingen nedenfor tar utgangspunkt i hvilke oppgaver fastsettelsesordningen skal ha, og hvilke krav disse oppgavene stiller til organisering, kompetanse og saksbehandling. For flere av stillingene og vervene er det Stortinget som har ansvaret for fastsettelsen. Dette tilsier at det må eksistere en ordning som gir grunnlag for periodiske vurderinger av lønns- og godtgjøringsnivåene, og som kan legge frem tilrådinger for den videre behandlingen. En slik ordning bør samtidig være innrettet slik at den ivaretar hensynene til uavhengighet, legitimitet, åpenhet og kompetanse. Dette tilsier at det må være rom for konkrete vurderinger av utviklingen i ansvar, oppgaver og organisatoriske rammer for de aktuelle stillingene og vervene. En modell med en fast teknisk reguleringsfaktor er vurdert, men en slik modell gir ikke rom for å fange opp endringer i forholdene som begrunner nivået på lønn og godtgjøring, og er derfor ikke formålstjenlig.

For domstolene gjør det seg gjeldende særlige hensyn knyttet til den dømmende makts uavhengighet etter Grunnloven § 95 og Norges internasjonale forpliktelser. Lønnsfastsettelsen må skje på en måte som ikke gir grunnlag for tvil om domstolenes reelle eller opplevde uavhengighet, hverken overfor den lovgivende eller den utøvende makt, og dette utgjør en rammebetingelse for hvordan fastsettelsesoppgaven kan organiseres. Innspillene fra berørte parter understreker behovet for en ordning som er forankret i lov og bygger på objektive kriterier, for å redusere risikoen for utilbørlig påvirkning og styrke tilliten til ordningen.

Fastsettelse av dommerlønn skiller seg fra fastsettelse av godtgjøring for mange av de øvrige vervene som omfattes av mandatet.

Fastsettelsen av lønn for dommerne i lagmannsrettene og tingrettene innebærer blant annet å håndtere lønnsnivåer på tvers av domstolsnivåer, sikre konsistens mellom likeartede stillinger og samtidig ha oversikt over den samlede strukturen. Fastsettelsen skiller seg dermed fra lønnsfastsettelsen for Høyesterett, som omfatter et begrenset antall embeter og krever delvis andre vurderinger.

Hensynet til Høyesteretts særlige stilling i domstolshierarkiet, behovet for å ivareta rekruttering til domstolen og de særlige kravene som stilles til embetene, kan ivaretas innenfor en felles ordning for domstolene. Det vises til kapittel 4 hvor dette er nærmere drøftet.[64] Dette forutsetter at prosessen er tydelig forankret i generelle og objektive kriterier og at lønnsfastsettelsen tar hensyn til de særlige kravene som stilles til embetene.

For de øvrige vervene som omfattes av mandatet, gjør det seg gjeldende andre hensyn. Stortingets eksterne organer og verv i de øvrige organene kjennetegnes av variasjon i mandat, organisering, arbeidsform og omfang. Fastsettelsen av lønn og godtgjøring for disse vervene forutsetter vurderinger på tvers av både heltids- og deltidsfunksjoner, kollegiale organer og enkeltverv. Dette tilsier behov for en organisering som gir oversikt og sammenheng på tvers av vervene, samtidig som det er rom for tilpasning til forskjeller i ansvar og arbeidsbelastning.

7.2 Fremgangsmåten for fastsettelse

Fastsettelsen av lønn og godtgjøring bør følge en fast, åpen og forutsigbar fremgangsmåte. Flere av prinsippene for Stortingets godtgjøringsutvalg, som er regulert i representantytelsesloven og tilhørende retningslinjer, kan danne utgangspunkt for ordningen, jf. punkt 5.1.9.

Det bør årlig vurderes om lønn og godtgjøring skal reguleres, med utgangspunkt i kriteriene for de enkelte stillingene og vervene. Vurderingene bør munne ut i en skriftlig og begrunnet tilråding til Stortingets presidentskap. Av hensyn til åpenhet og forutsigbarhet bør tilrådingen være offentlig.

64. Punkt 4.3 underpunkt «Hvilke domstoler bør omfattes?».

Med jevne mellomrom, for eksempel én gang per stortingsperiode, bør det også foretas en bredere gjennomgang av nivåene, kriteriene og ordningenes utforming. Gjennomgangen vil kunne fange opp langsiktige endringer i ansvar, oppgaver, arbeidsomfang og rekrutteringssituasjon.

Saksforberedelsen bør bygge på oppdatert informasjon om stillingene og vervene som omfattes av ordningen. For heltidsstillinger vil lønnsutvikling, rekruttering og sammenliknbare stillinger kunne stå sentralt. For deltidsverv og mindre verv vil særlig arbeidsomfang, møteaktivitet og endringer i oppgavenes innhold være relevante.

Behovet for å innhente innspill vil avhenge av stillingenes og vervenes karakter. Det bør være adgang til å innhente synspunkter fra relevante institusjoner, organer og andre aktører når det er nødvendig for å belyse saken. Det kan også vurderes om berørte parter bør gis anledning til å komme med innspill.

Utvalget som forbereder fastsettelsen, må ha tilstrekkelig kompetanse om lønnsdannelse, arbeidsmarkedet og særlige forhold ved de aktuelle stillingene og vervene. Dersom det etableres flere utvalg, må kompetansen i hvert utvalg tilpasses oppgavene det skal ivareta.

Utvalget eller utvalgene må holde seg orientert om lønnsutviklingen i samfunnet og relevante endringer i ordningene som omfattes av mandatet. Dette innebærer blant annet å følge utviklingen i sammenliknbare grupper og andre relevante referansepunkter.

Den rettslige reguleringsformen må tilpasses den valgte organisasjonsmodellen og virkeområdet til de aktuelle lovene.

7.3 Alternative modeller

Utvalget har vurdert tre forskjellige modeller, med henholdsvis ett, to eller tre utvalg. Nedenfor omtales fordeler og ulemper ved hver av disse modellene. Utvalgsmedlemmenes vurdering og valg av modell fremgår av punkt 7.4.

Ett utvalg

Fastsettelse av lønn for dommere, stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og verv i Stortingets eksterne organer kan legges til ett organ. Arbeidsomfanget knyttet til lønnsfastsettelse for disse gruppene er begrenset. Oppgavene vil i stor grad være periodiske og avgrensede, og det kan derfor fremstå som unødvendig byråkratiserende å etablere flere organer med tilhørende sekretariatsfunksjoner. Ett organ kan gi en mer hensiktsmessig ressursbruk.

Et felles organ vil også kunne bidra til større konsistens og sammenheng i vurderingene som ligger til grunn for lønnsfastsettelsen. Selv om stillingene og vervene har ulike funksjoner og ansvarsområder, reiser lønnsfastsettelsen flere av de samme prinsipielle spørsmålene, blant annet knyttet til uavhengighet, legitimitet, rekruttering og forholdet til den generelle lønnsutviklingen i samfunnet. En felles organisatorisk løsning innebærer ikke at gruppene skal vurderes etter identiske kriterier, men legger til rette for at relevante likheter og forskjeller vurderes innenfor en samlet ramme.

Ett organ kan også bidra til å styrke ordningens legitimitet. Dersom ulike grupper får lønn og godtgjøring vurdert av forskjellige organer, kan det oppstå spørsmål om ulik praksis, forskjellsbehandling eller manglende samordning. En samlet modell vil være enkel å forstå for offentligheten og gi større åpenhet om hvilke kriterier og prosesser som ligger til grunn for lønnsfastsettelsen.

Domstolenes uavhengighet krever ikke i seg selv at det opprettes et særskilt organ for dommere. Domstolenes uavhengighet kan ivaretas gjennom regler om organets sammensetning, mandat og beslutningsprosedyrer. Når det samlede arbeidsomfanget er begrenset, og de viktigste hensynene kan ivaretas innenfor én felles ordning, kan dette tale for at lønnsfastsettelsen for dommere inngår i samme system som lønnsfastsettelsen for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og verv i Stortingets eksterne organer.

I modellen med ett utvalg må den rettslige reguleringen ta høyde for at den skal gjelde grupper som i dag er regulert i ulike lover. Lovene gir den overordnede rettslige reguleringen av de enkelte organene og deres virksomhet, og har dermed et bredere formål enn å regulere fastsettelse av lønn og godtgjøring. Én løsning er derfor å samle bestemmelser om utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og saksbehandling i en egen lov samt gjøre en tilføyelse i de lovene som regulerer de enkelte gruppene om at lønn eller godtgjøring fastsettes av Stortinget etter en tilråding fra utvalget. En annen løsning er å regulere utvalget gjennom endringer i domstolloven, representantytelsesloven og de aktuelle særlovene. Sistnevnte løsning innebærer imidlertid at ett og samme utvalg reguleres i flere ulike lover med forskjellig virkeområde. Bestemmelser om utvalgets virksomhet kan fastsettes i retningslinjer.

To utvalg

Det kan argumenteres for å etablere to utvalg, ett for domstolene og ett for Stortinget, regjeringsmedlemmer og verv i Stortingets eksterne organer. En slik løsning kan ta hensyn til at gruppene har ulike funksjoner og konstitusjonell stilling.

Bakgrunnen for det særlige stillingsvernet er at det for domstolene gjør seg gjeldende særlige krav til uavhengighet. Selv om disse hensynene kan ivaretas innenfor en felles ordning, kan et eget utvalg for fastsettelse av dommerlønn styrke tilliten til at vurderingene skjer på grunnlag av hensynene som særskilt gjør seg gjeldende for den dømmende makt. Utvalget kan innrettes med

kompetanse som er tilpasset domstolenes virksomhet, de ulike nivåene for dommeravlønning og de arbeidsmarkedene domstolene rekrutterer fra. Det kan også være lettere å ivareta behovet for kompetanse og innsikt i domstolenes rolle og rettslivets særtrekk i et utvalg som utelukkende arbeider med dommerlønn.

Lønnsfastsettelse for dommere reiser spørsmål knyttet til domstolenes organisering, rekruttering, karriereveier og konkurransen om juridisk arbeidskraft. Et eget utvalg kan bidra til at disse forholdene belyses og vurderes på en mer systematisk måte enn i et organ som samtidig har ansvar for flere ulike grupper.

Domstolene skiller seg fra de øvrige vervene og stillingene utvalget er bedt om å vurdere lønns- og godtgjøringsordninger for, ved at de ikke er opprettet under Stortinget og ikke er et virkemiddel for Stortingets kontrollfunksjon.

Det er også praktiske argumenter som kan tale for et eget utvalg for dommere. Domstoladministrasjonen har en overordnet arbeidsgiverfunksjon for de alminnelige domstolene og jordskifterettene. Bakgrunnen for dette er ulik myndighet og ulik kompetanse. Dommerne er organisert i flere fagforeninger, som innebærer at flere organisasjoner vil ha interesser knyttet til spørsmål om lønnsfastsettelse og regulering. Kompleksiteten i oppgaven med å fastsette lønn for personkretsen som har et særlig grunnlovfestet stillingsvern og sorterer under en statsmakt som skal være uavhengig av Stortinget, men like fullt er avhengig av de økonomiske rammevilkårene som Stortinget gir dem, kan tale for et eget utvalg.

Samtidig vil et felles utvalg for Stortinget, regjeringsmedlemmer og øvrige verv kunne ivareta behovet for sammenhengende og konsistente løsninger for disse gruppene. En modell med to utvalg kan dermed ivareta både hensynet til samordning og effektiv ressursbruk og hensynet til legitimitet, tillit og institusjonenes ulike roller.

En løsning med to utvalg kan også bidra til tydeligere rolle- og ansvarsdeling. Når lønnsfastsettelsen skjer i separate organer, kan det i mindre grad oppstå spørsmål om vurderinger knyttet til én gruppe påvirker vurderingene av en annen gruppe. Dette kan styrke tilliten til at de enkelte vurderingene foretas på et selvstendig og uavhengig grunnlag.

I modellen med to utvalg kan bestemmelser om fastsettelse av dommerlønn forankres i domstolloven. Stortingets eksterne organer og øvrige verv kan omfattes av den samme fastsettelsesordningen som stortingsrepresentanter og medlemmer av regjeringen, ved at Stortingets godtgjøringsutvalg også gis ansvar for disse gruppene. Det kan fastsettes i de aktuelle særlovene at godtgjøringsutvalget årlig skal vurdere nivået på lønn og godtgjøring og legge frem en begrunnet tilråding for Stortingets presidentskap. Retningslinjene for godtgjøringsutvalget kan utformes slik at de også omfatter disse gruppene.

Tre utvalg

Det kan også argumenteres for at det etableres tre utvalg, ett for domstolene, ett for Stortinget og ett for Stortingets eksterne organer og øvrige verv. En slik løsning gjør det mulig å innrette hvert utvalg etter hensynene som gjør seg gjeldende for den aktuelle gruppen.

Separate utvalg kan bidra til tydeligere ansvarsforhold. Sammensetningen og arbeidet i hvert utvalg kan tilpasses gruppene det skal behandle.

Folkevalgte til Stortinget står i særstilling ved at de rekrutteres direkte gjennom valg. Det gjør seg gjeldende helt spesielle hensyn ved fastsettelsen av godtgjøring til folkevalgte, herunder muligheten for å rekruttere representanter fra alle deler av samfunnet, hensynet til de folkevalgtes anseelse og tillit til demokratiet. Med et eget godtgjøringsutvalg for Stortinget, slik som i dag, kan disse hensynene vurderes særskilt.

Stortingets eksterne organer har kontroll-, tilsyns- og ombudsfunksjoner og skal utføre oppgavene sine uavhengig av både Stortinget og forvaltningen. Disse organene har et mer spesifikt mandat som krever særlige kvalifikasjoner for dem som innehar vervene. Et eget utvalg kan vurdere lønn og godtgjøring til disse organene samlet og uavhengig av godtgjøringen til de folkevalgte.

Dommerne utgjør en egen gruppe med andre rammebetingelser enn de folkevalgte og lederne i Stortingets eksterne organer, og sorterer som nevnt heller ikke under Stortinget som statsmakt. Et eget utvalg kan legge til rette for at spørsmål om dommerlønn vurderes på grunnlag av forholdene i domstolene. Vurderingene av dommerlønn kan da gjøres uavhengig av godtgjøringen til folkevalgte og lønnsfastsettelsen for ledere i de eksterne organene.

Samtidig kan en modell med tre utvalg innebære mindre samordning og høyere administrative kostnader enn modellene med ett eller to utvalg. Modellen kan også gjøre det vanskeligere å se spørsmål om nivå, regulering og reguleringstidspunkt i sammenheng på tvers av ordningene.

Med tre utvalg kan den rettslige reguleringen tilpasses hver enkelt gruppe. Reglene om fastsettelse av dommerlønn kan forankres i domstolloven. Et eget utvalg for Stortingets eksterne organer og øvrige verv kan hjemles i de aktuelle særlovene og gis felles retningslinjer. For Stortingets godtgjøringsutvalg, som vurderer godtgjøringen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer, kan dagens regulering i representantytelsesloven videreføres.

7.4 Vurdering

Et flertall bestående av *leder Nils-Henrik Mørch von der Fehr, Iver Bragelien og Ragna Aarli* tilrår modellen

med tre separate utvalg. Flertallet har lagt vekt på at visse stillinger ivaretar særlig viktige roller for demokratiet og rettsstaten, og at en ny ordning for fastsettelse av lønn og godtgjøringer må ha legitimitet og tillit blant dem ordningene gjelder. Flertallet har også lagt vekt på at det ikke er tjenlig å lovfeste ordninger for lønnsfastsettelse for alle stillingene og vervene som er omfattet av mandatet, fordi dette vil kunne gi for liten fleksibilitet dersom behovet for kontroll-, tilsyns- og ombudsfunksjoner brått skulle endre seg.

Flertallet mener at lønns- og godtgjøringsordningen til nøkkelpersonell i de tre statsmaktene bør være lovfestet, men at ordningene bør forvaltes av to forskjellige utvalg. Denne løsningen reflekterer det grunnleggende skillet mellom demokrati og rettsstat. Stortingets godtgjøringsutvalg er allerede lovfestet i representantytelsesloven og fastsetter lønn til stortingsrepresentantene, statsministeren og regjeringens medlemmer. Dette er stillinger som er bærende for demokratiet, og som må ses i sammenheng.

Domstolene er ikke demokratiske organer, men en statsmakt som skal sikre rettsstaten ved å føre kontroll med de to øvrige statsmaktene. Dersom en lønnsfastsettelsesordning under Stortinget skal oppfattes som legitim blant dommere, bør den være forankret i domstolloven og forvaltes av et eget utvalg. Et slikt dommerlønnsutvalg må ta utgangspunkt i kriteriene som Stortinget har utviklet for lønnsfastsettelse av dommere i Høyesterett, og det vil ha til oppgave å sikre at lønnsnivåer i og mellom dommere i underliggende domstoler reflekterer kompetansen og ansvaret som kreves av stillingen. Fordi kriteriene for lønnsfastsettelse for uavsettelige dommere bygger på andre hensyn enn lønnsfastsettelsen for politisk valgte representanter i den lovgivende og utøvende makt, har hensynet til sammenheng og konsistens med godtgjøring fastsatt av Stortingets godtgjøringsutvalg mindre vekt.

De øvrige stillingene og vervene som Stortinget i dag fastsetter godtgjøring for, er knyttet til mer spesifikke oppdrag i det nasjonale styringssystemet. Oppdragene er ulike i karakter, og omfanget av oppgavene kan endre seg med samfunnsutviklingen. Flertallet mener likevel at ett utvalg vil ha legitimitet til å fastsette lønn og godtgjøring for alle disse stillingene og vervene, og at hensynet til sammenheng og konsistens i godtgjøringene vil ha vesentlig vekt i dette utvalgets arbeid. For enkelte av stillingene og vervene er nivået på lønn og godtgjøring knyttet til avlønning av nøkkelpersonell i de tre statsmaktene. Dette taler for at arbeidsprosessen i dette utvalget må samordnes med arbeidsprosessene i de to øvrige utvalgene. Det tilrås ikke at dette utvalget lovfestes, men det bør gis forankring i et mer fleksibelt skriftlig regelverk under Stortinget.

Utvalgets medlemmer *Svein Harberg og Rigmor Aasrud* støtter at regulering av dommernes lønnsvilkår lovhjemles slik det er foreslått i kapittel 4.3 i utvalgets rapport, og at et utvalg oppnevnt av Stortingets presidentskap skal foreslå regulering av deres lønn basert på kriterier som framkommer i Innst. 210 S (2023–2024) som ble enstemmig vedtatt av Stortinget.

Disse medlemmer støtter ikke at det etableres tre separate utvalg for å gjennomføre de årlige reguleringene av lønn og godtgjøring.

Disse medlemmer viser til at det er etablert en tilsvarende ordning i representantytelsesloven som regulerer godtgjøringen for de to andre statsmaktene, storting og regjering, og at den loven oppstiller lignende kriterier for reguleringen som det som er omtalt i Innst. 210 S (2023–2024). Uavhengig av lovhjemmel vil det være Stortinget som den bevilgende makt som fastsetter endelig lønn for alle de som omfattes av innstillingen.

For å sikre uavhengighet i reguleringen av godtgjørelse til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer ble det etablert en ekstern lønnskommisjon, som i 2016 ble endret til et godtgjøringsutvalg. Utvalget består av medlemmer som har lang erfaring med å vurdere forhold som påvirker lønnsdannelsen, og arbeidsoppgaven består i å foreslå den årlige reguleringen av godtgjørelse for fire grupper: Stortingspresident, stortingsrepresentanter, statsminister og statsråder.

En utvidelse av arbeidsområdet til utvalget til også å gjelde dommerne vil bety at det i tillegg til høyesterettsjustitiarius og høyesterettsdommerne vil være 18 stillingskategorier/grupper i de øvrige domstolene som skal vurderes, samt tillegg for særlige oppgaver.

Det vil også være naturlig at de øvrige verv og stillinger som Stortinget eller Stortingets presidentskap i dag fastsetter lønn eller godtgjøring for, følger samme kriterier, siden flere av disse har lønn og godtgjøring knyttet til de tre statsmaktenes avlønning.

En ordning med tre utvalg synes å være unødvendig byråkratisk og kostbart for et forholdsvis begrenset antall stillinger og kategorier. Disse medlemmer mener ett utvidet utvalg kan ivareta disse oppgavene på en bedre måte, og at denne løsningen også ivaretar ønsket om samkjøring og forenkling av prosessene på en økonomisk og forsvarlig måte.

Disse medlemmer foreslår derfor at det opprettes ett utvalg på fem personer som skal vurdere og foreslå regulering av lønn og godtgjøring basert på kriterier som framkommer i Innst. 210 S (2023–2024) for samtlige grupper omtalt i mandatet.

I lov om representantytelser er det tatt inn en bestemmelse om at utvalget en gang i fireårsperioden skal vurdere om det er særlige forhold knyttet til rekruttering eller lønnsutvikling i sammenliknbare grupper som tilsier endring av nivået på godtgjøringen. En slik vurdering kan og bør videreføres også i et samlet utvalg.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene vil i hovedsak være knyttet til mindre endringer i nivået for godtgjøringen til enkelte verv og endringer i organiseringen av fastsettelsesordningene.

8.1 Domstolene

Forslagene innebærer ingen endringer i lønnsnivået for dommere, ettersom dette ligger utenfor utvalgets mandat.

Det foreslås å innføre enkelte rettigheter for dommerne i Høyesterett, herunder ytelser ved yrkesskade og dødsfall, som i dag allerede praktiseres. Forslaget vil derfor ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Det foreslås også å innføre rett til AFP for dommerne i Høyesterett for årskull født i 1963 eller senere, i tråd med det som gjelder for øvrige dommere og statlige embetsmenn. Det må avklares hvilke opptjeningsregler som skal gjelde. AFP i staten er lagt om til en livsvarig påslagsmodell, og kostnadene inngår som del av de samlede pensjonsforpliktelsene i Statens pensjonskasse.

For dommerne i Høyesterett som er født i 1963 eller senere, vil de økonomiske konsekvensene av å inkludere disse i den nye AFP-ordningen i staten sannsynligvis være begrenset. Forslaget reiser pensjonsfaglige spørsmål som må avklares nærmere av ansvarlige fagmyndigheter. Det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig å foreta en særskilt beregning av kostnadene.

8.2 Stortingsrepresentanter og medlemmer av regjeringen

Det faller utenfor mandatet å foreslå endringer knyttet til hvordan godtgjøring fastsettes, herunder endring av nivået, tidspunktet for fastsettelse eller grunnlaget for regulering.

8.3 Eksterne organer og andre verv

Forslaget om at lønn og godtgjøring for de eksterne organene og øvrige vervene som hovedregel reguleres etter felles prinsipper, med den generelle lønnsutviklingen som hovedgrunnlag for reguleringen, samt at reguleringen som hovedregel bør skje årlig med virkning fra 1. mai, medfører ingen vesentlige økonomiske konsekvenser. Forslaget vil innebære enkelte administrative konsekvenser knyttet til justeringer av dagens reguleringsordninger for de vervene som omfattes av endringene.

Forslaget innebærer en omlegging av godtgjøringen til riksrevisor og medlemmene av riksrevisjonskollegiet. Endringen innebærer redusert godtgjøring for riksrevisor og økt godtgjøring for de øvrige medlemmene. Forslaget har ikke administrative konsekvenser av betydning.

Med unntak av for Riksrevisjonen foreslås dagens nivå videreført. De økonomiske konsekvensene av forslagene vurderes som begrensede.

8.4 Organisering og fremgangsmåte for fastsettelsen

Forslagene til organisering av fastsettelsesordningene vil ha administrative konsekvenser knyttet til etablering og drift av ett eller flere utvalg, herunder sekretariatsbistand, saksforberedelse og oppfølging av utvalgenes arbeid. Omfanget vil avhenge av hvilken modell som velges.

En ordning der lønn og godtgjøring fastsettes etter tilråding fra uavhengige utvalg, kan innebære en viss forskyvning av ressursbruk fra forvaltningen til Stortinget. Samtidig kan mer samordnede prosesser bidra til enklere og mer ensartet håndtering av ordningene. Forslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

9. Vedlegg

9.1 Vedlegg 1: Skisse til nye regler i domstolloven (om fastsettelse av lønnen til dommere)

§ a *Fastsettelse av dommeres lønn*

Stortinget fastsetter lønnen til dommere i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene.

Lønnen fastsettes som et årlig fast beløp med virkning fra 1. mai.

§ b *Stortingets lønnsutvalg for dommere*

Formålet med lønnsutvalg for dommere er å verne om domstolenes uavhengighet.

Stortinget oppnevner en leder og [minst] to andre medlemmer til lønnsutvalget. Utvalget fungerer i fire år. Utvalget er beslutningsdyktig når alle medlemmene er til stede. Stortingets presidentskap kan fastsette nærmere retningslinjer for utvalgets virksomhet.

Lønnsutvalget skal legge sin tilråding frem for Stortingets presidentskap.

§ c *Lønnsfastsettelsen*

Lønnen skal være på et nivå som legger til rette for rekruttering av høyt kvalifiserte dommere med ulik yrkesbakgrunn. Lønnen skal hensynta lederfunksjoner og domstolsnivå.

Lønnsfastsettelsen skal ta utgangspunkt i den alminnelige lønnsutviklingen.

Lønnsutvalget skal vurdere om det foreligger særlige forhold som tilsier justering av lønnen, uavhengig av kriteriene i denne loven.

§ d *Nedjustering av dommerlønn*

Lønnen kan ikke nedjusteres med mindre det foreligger ekstraordinære forhold som medfører et dokumentert behov for vesentlige innsparingstiltak i statens økonomi, og andre embetsmenn og statsansatte får lønnen nedjustert etter de samme kriteriene.

§ e *Lønnsutvalgets saksbehandling*

Lønnsutvalgets tilråding til Stortingets presidentskap etter § b skal være skriftlig og begrunnet.

Tilrådingen er offentlig.

9.2 Vedlegg 2: Kravet til uavhengige domstoler

Grunnloven § 95

Hensynet til en velfungerende ordning for fastsettelse av lønn til høyesterettsdommere er ikke begrunnet i den enkelte dommers interesser, men i hensynet til de oppgavene domstolene ivaretar.[65]

Utgangspunktet er Grunnloven § 95. Bestemmelsen gir enhver rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig domstol, og pålegger samtidig staten en aktiv plikt til å sikre dette.

Grunnloven § 95 må tolkes i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14, som begge gir rett til rettferdig rettergang for en uavhengig og upartisk domstol. Konvensjonene er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og går ved motstrid foran annen lovgivning. En nærmere omtale av de to konvensjonene følger nedenfor.

Uavhengighetskravet innebærer både en negativ og en positiv forpliktelse for staten. Den negative forpliktelsen består i at andre statsmakter må avstå fra å gripe inn i domstolenes dømmende virksomhet. Den positive forpliktelsen innebærer at myndighetene aktivt må legge til rette for å verne om domstolenes uavhengighet.

Domstolene må ikke bare være reelt uavhengige, men også fremstå som uavhengige. Det avgjørende er at en objektiv observatør ikke skal kunne stille spørsmål ved domstolens uavhengighet i en konkret sak.

Domstolkommisjonen fremhevet at et tilstrekkelig lønns- og pensjonsnivå er «essensielt» for å ivareta domstolenes uavhengighet.[66] For det første reduserer dette risikoen for at dommere lar seg påvirke av økonomiske hensyn eller press utenfra. For det andre bidrar det til å sikre at dommernes lønnsnivå ikke påvirkes av innholdet i de avgjørelsene de treffer.

Internasjonale konvensjoner Norge er bundet av

Den europeiske menneskerettsdomstolen har i sin praksis om menneskerettskonvensjonen artikkel 6 nr. 1 om uavhengige domstoler lagt til grunn at det beror på en helhetsvurdering hvorvidt uavhengighetskravet er oppfylt. De sentrale momentene i vurderingen er

- hvordan dommerne utnevnes
- hvor lenge dommerne innehar stillingene og hvilke regler som gjelder for avsettelse
- hvilke garantier som finnes mot ekstern påvirkning, og
- om den aktuelle domstolen fremstår som uavhengig utad.[67]

65. Dette ble uttalt av Høyesterett i forbindelse med dommernes stillingsvern i HR-2024-334-A avsnitt 39 og må gjelde tilsvarende for dommeres lønnsfastsettelse.
66. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, punkt 17.3.
67. Langborger v. Sverige, nr. 11179/84 (1989) avsnitt 32, Ali Riza m.fl. v. Tyrkia, nr. 30226/10 (2020) avsnitt 196.

Ved evalueringen av dommernes lønnsfastsettelsesordning er det dermed avgjørende å se hen til hvordan ordningen kan beskytte dommerne mot ekstern påvirkning, og hvordan ordningen skal struktureres for at domstolen fremstår som uavhengig.

Den europeiske menneskerettsdomstolen har i flere saker, som ledd i helhetsvurderingen av om den nasjonale domstolen er tilstrekkelig uavhengig i menneskerettskonvensjonen artikkel 6 sin forstand, lagt vekt på hvordan dommernes lønn fastsettes.[68] Det sentrale er at fastsettelsen skjer på grunnlag av generelle, objektive og forutsigbare kriterier. Menneskerettsdomstolen tilkjenner imidlertid statene en skjønnsmargin når det gjelder hvilke kriterier lønnsfastsettelsen skal bygge på. Denne skjønnsmarginen, sammenholdt med at vurderingen etter artikkel 6 er helhetlig, innebærer at det normalt bare vil være i de mer ekstreme tilfellene at selve lønnsfastsettelsesordningen vil være avgjørende for om uavhengighetskravet anses krenket.

I saken Clarke v. Storbritannia (nr. 23695/02, 2005), som gjaldt et erstatningssøksmål mot staten, hevdet Clarke at de nasjonale dommerne ikke var tilstrekkelig uavhengige og upartiske fordi de var utnevnt og underlagt den saksøkte parten (Lord Chancellor). Her la menneskerettsdomstolen blant annet vekt på at dommerne hadde fått sin lønn fastsatt ved lov («salaries were fixed by statute») som et moment for uavhengighet. Etter en samlet vurdering kom domstolen til at det ikke var grunnlag for klagen under artikkel 6 og at saken måtte avvises.

At lovfesting av lønnsfastsettelsesordningen for dommere vil bidra til å sikre domstolenes uavhengighet, har også blitt lagt til grunn av FNs menneskerettighetskomité, som overvåker og håndhever FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14. Komiteen uttalte at bestemmelsen forutsetter at statene iverksetter «specific measures» for å beskytte dommere mot ekstern påvirkning i deres dømmende virke ved å etablere «clear procedures and objective criteria for the [...] remuneration».[69] I den forbindelse anbefalte komiteen at statene sørget for at de objektive kriteriene og prosedyrene ble «adequately secured by law».[70] Det hører imidlertid under statenes skjønnsmargin å bestemme hvordan prosedyren for lønnsfastsettelsen nærmere skal reguleres.

Det kan ikke utledes direkte av de folkerettslige forpliktelsene hvilket lønnsnivå som er nødvendig for å ivareta dommernes og domstolenes uavhengighet. Dette må ses i lys av at risikoen for korrupsjon varierer fra land til land. FNs menneskerettighetskomité har imidlertid uttalt at det må stilles krav om at dommere har «adequate remuneration».[71] Dette kan tolkes slik at lønnen må ligge på et nivå som minimerer faren for korrupsjon.

Internasjonale anbefalinger (soft law)

Internasjonale anbefalinger utfyller og underbygger de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene, og gir mer konkret veiledning om hvordan uavhengighetskravet kan ivaretas i praksis. Slike kilder er *ikke* rettslig bindende, men kan ha rettskildemessig betydning ved tolkning av bindende regler og gi konstruktive føringer for hvordan ny lovgivning kan utformes.

Materiale fra Europarådet er særlig relevant. Europarådets ministerkomité har i en anbefaling fra 2010 understreket viktigheten av at dommeres lønn fastsettes på grunnlag av generelle og objektive kriterier.[72] I punkt 53 i anbefalingen fremgår det at ordningen for fastsettelse av dommerlønninger «should be laid down by law».

I European Charter on the Statute for Judges (1998) punkt 6[73] slår Europarådet fast at dommere har krav på godtgjøring for arbeidet sitt, og dommere må sikres pensjon og rett til trygdeytelser. Målestokken for om godtgjøringen ligger på et tilfredsstillende nivå, er om den ligger på et nivå som beskytter dommeres beslutninger og atferd mot ekstern påvirkning. Dette ble gjentatt i anbefalingen fra Europarådets ministerkomité i 2010 punkt 54.

I en rapport fra Venezia-kommisjonen i 2010,[74] fremgår det at dommeres godtgjøringen må relateres til «the dignity of the profession». I tillegg kreves det at dommere mottar «adequate remuneration», for å sikre at deres dømmende virksomhet ikke påvirkes av eksternt økonomisk press. Godtgjøringen skal baseres på generelle, objektive og transparente kriterier.[75] Lønnsnivået må dessuten fastsettes i lys av den generelle levestandarden i landet og kunne sammenliknes med lønnsnivået for øvrige lederstillinger i staten. Kommisjonen fraråder at dommerne betales med andre ytelser enn penger, slik som bil og bolig, og anbefaler at slike ytelser erstattes med tilfredsstillende høy lønn.

68. Se for eksempel avvisingskjennelsen Clarke v. Storbritannia, nr. 23695/02 (2005) s. 11.
69. General Comments nr. 32 til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 (2007) avsnitt 19.
70. General Comments nr. 32 til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 (2007) avsnitt 19.
71. General Comments nr. 32 til FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 (2007) avsnitt 19.
72. Europarådets ministerkomité, Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, punkt 55.
73. Council of Europe, European Charter on the Statute for Judges (1998), punkt 6.
74. Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD (2010) 004, s. 10.
75. NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, punkt 17.3, med henvisning til Norges institusjon for menneskerettigheter, Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet, 2018, kapittel 13.

Consultative Council of European Judges (CCJE)[76] har vedtatt «The Magna Carta of Judges» (2010), som i artikkel 7 angir at dommere skal motta «appropriate remuneration and be provided with an adequate pension scheme, to be established by law».[77] CCJE har fremhevet at statene bør ha «specific legal provision[s]» som regulerer dommeres godtgjøring, og har presisert at langvarig praksis alene – slik tilfellet til dels er i de nordiske landene – ikke er tilstrekkelig.[78]

Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter (EU-charteret) artikkel 47 nr. 2 inneholder et krav om uavhengige domstoler. Charteret er ikke en del av EØS-avtalen og dermed ikke bindende for Norge, men innholdsmessig svarer EU-charteret langt på vei til Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det følger av charterets artikkel 52 nr. 3 at det i alle fall ikke skal tolkes slik at rettighetene fastsatt der gir dårligere individbeskyttelse enn de tilsvarende rettighetene i menneskerettskonvensjonen. Den europeiske menneskerettsdomstolen har anerkjent betydningen av EU-charteret og praksis fra EU-domstolen ved tolkningen av menneskerettskonvensjonen.[79] Ettersom EU-charterets bestemmelser i stor grad korresponderer med menneskerettskonvensjonen, og charteret samtidig får betydning for fortolkningen av menneskerettskonvensjonens rettigheter, har EU-domstolens praksis som gjelder tolkningen av EU-charteret rettskildeverdi også i norsk rett.

I forenede saker C-146/23 (Polen) og C-374/23 (Litauen)[80] tok EU-domstolen stilling til hvilke krav EU-retten stiller til lønnsfastsettelsesordningen for dommere i lys av kravet om uavhengige domstoler. Sak C-146/23 dreide seg om en polsk dommer som gikk til sak mot sin arbeidsgiver fordi lønnen hans ikke var blitt regulert som forventet i årene 2021–2023, mens sak C-374/23 handlet om to litauiske dommere som krevde erstatning fra staten fordi de mente at lønningene deres var for lave og avhengige av den politiske viljen til de øvrige statsmaktene. EU-domstolen kom til at ingen av sakene innebar noen automatisk krenkelse av uavhengighetskravet, men at dette måtte vurderes nærmere av de nasjonale domstolene i henholdsvis Polen og Litauen. Domstolen oppstilte generelle føringer for de nasjonale domstolenes vurdering av om uavhengighetskravet var blitt krenket.

EU-domstolen tok utgangspunkt i at det ikke er i strid med maktfordelingsprinsippet at enten den utøvende makt eller lovgiver fastsetter dommeres lønn. Det avgjørende er at lønnsfastsettelsen må skje på en måte hvor kravet om uavhengige domstoler ivaretas. Selv om det i stor grad er opp til statene selv å avgjøre hvordan lønnsfastsettelsesordningen skal se ut, fastsatte EU-domstolen tre prosessuelle og ett materielt krav for hva ordningen skulle gå ut på:

Prosessuelle krav:

- ordningen bør være fastsatt i lov (*should be provided for by law*)
- lønnsfastsettelsen bør bygge på kriterier som er *objective, foreseeable, stable and transparent*, samt åpne for at de relevante aktørene konsulteres før lønnen reguleres
- det må foreligge en adgang til domstolsprøving (*judicial review*) av lønnsfastsettelsen, noe som forutsetter at kriteriene er rettslig etterprøvbare
- Materielt krav: Dommeres lønn må være *sufficiently high* sammenliknet med gjennomsnittlig lønnsnivå og de generelle sosioøkonomiske forholdene i landet.

76. Europarådets rådgivende organ for spørsmål om dommeres uavhengighet, upartiskhet og kompetanse.
77. Consultative Council of European Judges (CCJE), Magna Carta of Judges (2010), punkt 7.
78. Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, CDL-AD (2010)004, s. 10.
79. Den europeiske menneskerettsdomstolen, Sergey Zolotukhin v. Russia [GC], nr. 14939/03, 10. februar 2009.
80. EU-domstolen, dom 25. februar 2025, i forente saker C-146/23 og C-374/23, Sąd Rejonowy w Białymstoku og Adoreikė.

9.3 Vedlegg 3: Oversikt over enkelte sentrale arbeidsvilkår

Ansettelsesforhold og tariffavtaler

Ansatte i staten får sitt arbeidsforhold regulert av lov om statens ansatte.[81] Loven inneholder særbestemmelser for arbeidsforhold i staten, herunder regler om kvalifikasjonsprinsippet og offentlig utlysning, midlertidige ansettelser, innleie, åremål, oppsigelse og avskjed, og prosessregler ved disiplinære reaksjoner. Det stilles også krav om at virksomhetene skal ha personalreglement.

Mange av virksomhetslederne i staten, herunder barneombudet og likestillings- og diskrimineringsombudet, er ansatt på åremål. Etter forskrift til lov om statens ansatte § 6, hjemlet i statsansatteloven §§ 10 og 14, kan leder av virksomheter ansettes på åremål, men ikke dersom virksomheten i hovedsak har «kontrollerende funksjoner ovenfor nærings- eller arbeidsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.»

Statsansatteloven gjelder, med noen unntak, for ansatte i organer under Stortinget og Stortingets ombud.

Hovedtariffavtalene i staten, og tilhørende særavtaler, inngås mellom staten, i dag representert ved Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, og hovedsammenslutningene i staten. Avtalene regulerer blant annet lønn og lønnsregulering og inneholder i tillegg bestemmelser om lønn under sykdom, permisjon ved fødsel og adopsjon, yrkesskade og erstatning til etterlatte ved arbeidstakers død (gruppelivsforsikring). Disse bestemmelsene kommer i tillegg til, eller supplerer, rettigheter som følger av lov. Det er også gitt særbestemmelser om ferie og AFP.

De tilhørende særavtalene regulerer en rekke forhold, herunder dekning av utgifter ved tjenestereiser innenlands og utenlands, ordninger for fleksibel arbeidstid og andre praktiske arbeidsvilkår.

Om lag halvparten av topplederne i staten omfattes ikke av hovedtariffavtalene i staten, men er på Statens lederlønnssystem (SLS). I standardkontrakten for ledere på lederlønnssystemet fremgår likevel av del I punkt 3 at de overnevnte punktene i tariffavtalene gjelder tilsvarende for dem.

For enkelte av Stortingets eksterne organer er det i særlovgivning fastsatt at for ansatte i disse organene skal lønn, pensjon og arbeidsvilkår følge avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statlig stilling. Dette gjelder blant annet for ansatte i Riksrevisjonen, jf. riksrevisjonsloven § 83, Sivilombudet, jf. sivilombudsloven § 29, Norges institusjon for menneskerettigheter, jf. NIM-loven § 8, og forsvarsombudet, jf. forsvarsombudsloven § 11. Dette gjelder også for sekretariatet til EOS-utvalget, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig av EOS-kontrolloven.

Yrkesskade

Ansatte i staten er som arbeidstakere omfattet av yrkesskadedekning gjennom folketrygdloven kapittel 13 og yrkesskadeforsikringsloven, med tilhørende tariffbaserte tilleggsordninger der dette følger av hovedtariffavtalene i staten.

Yrkesskadeforsikringsloven

Arbeidsgivere er pliktige å tegne yrkesskadeforsikring for sine ansatte.

Forsikringen gjelder for skader som oppstår i arbeid i henhold til lovens vilkår, jf. yrkesskadeforsikringsloven § 10.

Yrkesskadeforsikringsloven gjelder i utgangspunktet for arbeidstakere. Det fremgår av forarbeidene at samme arbeidstakerdefinisjon som skadeserstatningsloven skal legges til grunn, jf. Ot.prp. nr. 44 (1988-1989). Yrkesskadeforsikringsloven § 2 bokstav b lyder:

«Arbeidstaker: Enhver som gjør arbeid eller utfører verv i arbeidsgivers tjeneste, også ombud i offentlig virksomhet, tjenestepliktige i Forsvaret og andre under pålagt tjenestegjøring for det offentlige, samt innsatte, pasienter e.l. som deltar i arbeidsvirksomhet i kriminalomsorgens anstalter, i helseinstitusjoner e.l.»

Det følger av yrkesskadeforsikringsloven at ombud i offentlig virksomhet er omfattet av lovens arbeidstakerbegrep.

Folketrygdlovens regler om yrkesskade

Dekningen gjelder for yrkesskader som oppstår i arbeid i henhold til lovens vilkår, jf. folketrygdloven § 13-6. Folketrygdloven kapittel 13 omfatter også særskilte grupper som likestilles som arbeidstakere. Personer i verv er som hovedregel ikke omfattet av yrkesskadedekningen etter folketrygdloven kapittel 13, fordi de normalt ikke anses som arbeidstakere eller likestilte grupper.

Tariffavtaler

For statsansatte som er omfattet av hovedtariffavtalene i staten § 24, gis det enkelte tariffbaserte tilleggsytelser ved yrkesskade og dødsfall, utover det som følger av lovgivningen.

Etter særavtale om reise- og kostgodtgjøring innenlands er statsansatte omfattet av forsikring mot yrkesskade under tjenestereise innenlands. For tjenestereiser utenlands gjelder særavtale om forsikrings- og erstatningsordninger for statsansatte på tjenestereise og ved stasjonering i utlandet. Forsikring for tap av reisegods følger av særavtale om reiser i utlandet § 13.

Særavtalene om reise omfatter i utgangspunktet kun ansatte og således ikke personer som har verv eller

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

sitter i statlig nedsatte utvalg. Om det enkelte departement velger å la reiseavtalene gjelde tilsvarende ved behov for disse, er uklart, men det fremgår ikke av hverken Statens personalhåndbok eller veileder for utvalgsarbeid at dette er en mulighet. Til tross for at staten er selvassurandør, gis det også mulighet for det enkelte departement til å tegne særskilt forsikring for reise utenfor EØS-området, jf. departementets kommentar til særavtale om reise utenlands. Det antas at denne hjemmelen også kan benyttes ved reiser for utvalg.

Ferie

Arbeidstakere har rett til 25 virkedager ferie etter ferieloven § 5, med opptjening av feriepenger året før. Med virkedager menes alle dager unntatt søndager og lovbestemte helge- og høytidsdager. Dette innebærer at lørdager regnes som virkedager, slik at ferien etter loven tilsvarer fire uker og én dag.

Utgangspunktet er at det kun er arbeidstakere som gjør tjeneste for en annen, som har rett til ferie, jf. ferieloven § 2. Honorerte verv omfattes derfor ikke etter ferieloven.

For ansatte i staten følger det av hovedtariffavtalene at arbeidstakere har rett til 30 virkedager (fem uker) ferie, med et feriepengegrunnlag på 12,1 prosent av lønnen.

Pensjon

Ved vurdering av arbeidsvilkår er tjenestepensjon og AFP særlig relevante.

Avtalefestet pensjon der staten er part, er regulert i AFP-loven. Det gjelder to ulike AFP-ordninger, én for arbeidstakere født i 1962 eller tidligere og én for arbeidstakere født i 1963 eller senere. Felles for begge ordningene er at de er tariffbaserte og omfatter arbeidstakere som er ansatt i en stilling som gir rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, og hvor retten til AFP følger av tariffavtale som staten er part i, eller som er godkjent av departementet. Ordningen for arbeidstakere født i 1962 eller tidligere gjelder kun for perioden fra 62 til 67 år.

AFP er en tariffbasert ordning som i utgangspunktet forutsetter et ansettelsesforhold. Stillingen må være arbeidstakerens hovedarbeidsforhold og utgjøre minst 20 prosent stilling, jf. AFP-loven § 8 bokstav a.

Det er innført en ordning med betinget tjenestepensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse.[82] Betinget tjenestepensjon er et tillegg til alderspensjonen for medlemmer som ikke kvalifiserer for ny AFP, og den ble innført samtidig med ny påslagsmodell for årskull født i 1963 eller senere. Ordningen kan tas ut fleksibelt fra 62 til 70 år, og skal ikke komme i tillegg til ny AFP. Betinget tjenestepensjon bidrar dermed til økt pensjonssikkerhet for medlemmer som ikke oppfyller vilkårene for AFP.

Det følger av særlovgivningen at riksrevisor og sivilombudet skal være medlemmer av Statens pensjonskasse.[83] Dette innebærer at disse, i likhet med andre medlemmer i Statens pensjonskasse, vil kunne oppfylle vilkårene for betinget tjenestepensjon.

82. Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse § 26 e.
83. Medlemskap i Statens pensjonskasse gir ikke i seg selv rett til AFP. AFP er en tariffbasert ordning, og rett til AFP forutsetter at arbeidstakeren omfattes av en relevant tariffavtale, jf. AFP-loven § 7.

Svanemerket trykksak, 2041 0654