



NORGES HØYESTERETT

Den 19. februar 2016 avsa Høyesterett dom i

HR-2016-00389-A, (sak nr. 2015/1740), sivil sak, anke over dom,

Carl-Ivar Hagen

(advokat Ketil Sellæg Ramberg – til
prøve)

mot

Staten v/Statens pensjonskasse

(Regjeringsadvokaten v/advokat Ketil Bøe
Moen)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Bergsjø**: Saken gjelder gyldigheten av en trygderettskjennelse om pensjon for en tidligere stortingsrepresentant. Spørsmålet er om innføringen av en ny bestemmelse om regulering av stortingspensjonen er i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 eller med eiendomsvernet etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1).
- (2) Carl-Ivar Hagen er født 6. mai 1944. Han var stortingsrepresentant fra 1974 til 1977 og fra 1981 til 2009. Med virkning fra 1. oktober 2009 ble han innvilget alderspensjon etter lov 12. juni 1981 nr. 61 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. På det tidspunktet lød § 4 første ledd slik:

"For 12 ordentlige Storting ytes av denne pensjonsordning full alderspensjon (jfr. paragraf 2) lik 66 pst. av den årlige godtgjørelse som til enhver tid er fastsatt for stortingsrepresentanter."
- (3) Den årlige godtgjørelsen for stortingsrepresentanter var da 696 900 kroner, og dette utgjorde dermed pensjonsgrunnlaget for Hagen. Grunnlaget ble endret fra 1. mai 2010 i samsvar med oppreguleringen av godtgjørelsen til representantene.

- (4) Lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter ble endret med virkning fra 1. januar 2011. Reguleringsbestemmelsen i § 4 c første ledd fikk følgende ordlyd:

"Regulering av alderspensjon under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent. Ved første reguleringsstidspunkt etter pensjonsuttak i månedene juni til april settes fradraget forholdsmessig ned ut fra når i perioden pensjonen ble tatt ut."

- (5) I tråd med lovens § 4 ble Hagens pensjonsgrunnlag per 1. januar 2011 satt til den da gjeldende årlige godtgjørelsen for stortingsrepresentantene. Den nye oppreguleringsbestemmelsen i § 4 c første ledd førte til at han fra 1. mai 2011 fikk et pensjonsgrunnlag som lå noe høyere enn stortingsrepresentantenes godtgjørelse. Grunnlaget ble så omregnet fra 1. juni 2011 som en konsekvens av nye bestemmelser i § 4 c tredje ledd.
- (6) Med virkning fra 1. januar 2012 ble lov om pensjonsordning for stortingsrepresentanter avløst av lov 16. desember 2011 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer. Reguleringsbestemmelsen i den gamle lovens § 4 c er videreført i § 7-1. For løpende pensjoner er det gitt følgende bestemmelse i andre ledd første punktum:

"Regulering av alderspensjon etter kapitlene 3 og 4 under utbetaling foretas ved at pensjonsgrunnlaget reguleres årlig med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent."

- (7) Hagens pensjonsgrunnlag ble regulert fra 1. mai 2012 og var da ca. 30 000 kroner lavere enn godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. I utbetalingslipp fra NAV 19. juli 2013 ble Hagen så varslet om at hans alderspensjon med virkning fra 1. mai 2013 hadde blitt endret i tråd med reguleringsbestemmelsene. Nytt pensjonsgrunnlag utgjorde etter dette 803 802 kroner, mens lønnen til stortingsrepresentantene da utgjorde 836 579 kroner.
- (8) Utbetalingsslippen for juli 2013 er å anse som et vedtak, og Hagen anket dette inn for Trygderetten. Han anførte at det var i strid med Grunnloven § 97 å gi de nye reguleringsbestemmelsene anvendelse på hans opptjente pensjonsrettigheter. Statens pensjonskasse vurderte vedtaket på nytt i samsvar med trygderettsloven § 13, men fant ikke grunn til endring. Ankesaken ble deretter sendt til Trygderetten.
- (9) Trygderetten avsa 24. januar 2014 kjennelse med slik slutning:

"Vedtaket truffet av Statens pensjonskasse den 19. juli 2013, stadfestes."

- (10) I kjennelsen la Trygderetten til grunn at det var tale om inngrep i en bestående rettsposisjon. Den vurderte på den bakgrunn tilbakevirkningsspørsmålet ut fra normen "klart urimelig eller urettferdig". Etter en helhetsvurdering hvor den blant annet la vekt på tunge samfunnsmessige hensyn, fant Trygderetten at endringene ikke strider mot Grunnloven § 97.
- (11) Hagen brakte Trygderettens kjennelse inn for Borgarting lagmannsrett, jf. trygderettsloven § 23 første ledd. Lagmannsretten avsa 25. juni 2015 dom med slik domsslutning:

"Staten ved Statens pensjonskasse frifinnes."

- (12) Lagmannsretten la til grunn at tilbakevirkningsforbudet ikke var overtrådt. I likhet med Trygderetten vurderte den grunnlovmessigheten ut fra normen "klart urimelig eller urettferdig" tilbakevirkning. Ved den konkrete vurderingen la lagmannsretten særlig vekt på de samfunnsmessige hensynene bak pensjonsreformen.
- (13) I anke til Høyesterett har Hagen gjort gjeldende at lagmannsrettens dom bygger på feil rettsanvendelse.
- (14) Under saksforberedelsen er det reist spørsmål om habiliteten til Høyesteretts dommere. Bakgrunnen er at dommen i saken vil kunne få betydning for de fremtidige pensjonsutbetalingene til 15 av dommerne. I HR-2016-106-A fant Høyesterett at disse 15 dommerne er inhabile, mens de øvrige ikke er det. Kjennelsen 15. januar 2016 har slik slutning:
- "1. **Justitiarius Schei og dommerne Matningsdal, Skoghøy, Utgård, Stabel, Øie, Tønder, Endresen, Indreberg, Bårdsen, Webster, Matheson, Normann, Noer og Bull viker sete i sak 2015/1740.**
2. **Dommerne Kallerud, Bergsjø, Ringnes, Arntzen og Falch viker ikke sete i sak 2015/1740."**
- (15) Saken er etter dette behandlet av samtlige habile dommere.
- (16) Hovedorganisasjonene Unio, YS Stat, YS Kommune og Akademikerne har inngitt skriftlig innlegg etter tvisteloven § 15-8. Det er videre fremlagt noen nye dokumenter, men saken står i samme stilling som for de tidligere instansene.
- (17) Den ankende part – *Carl-Ivar Hagen* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (18) De nye reguleringsbestemmelsene for stortingspensjoner bryter med forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. Grunnloven § 97. Fordi Trygderetten har bygd på de nye reglene, er kjennelsen ugyldig.
- (19) Lagmannsretten har vurdert grunnlovmessigheten etter normen "klart urimelig eller urettferdig". Dette er feil rettsanvendelse. Stortingsrepresentantenes og andre statsansattes pensjon er en særrett, som er nært knyttet til arbeidsforholdet. Pensjonsrettighetene må ses som en del av arbeidsavtalen. Skillet mellom "egentlig" og "uegentlig" tilbakevirkning er derfor ikke egnet til å løse en sak som denne. Spørsmålet om tilbakevirkningen er i strid med Grunnloven § 97, må vurderes etter normen "sterke samfunnsmessige hensyn", subsidiært etter en åpen interesseavveining.
- (20) Ved den konkrete avveiningen må det legges vekt på at Hagen har bygd opp en sterk forventning om at han – etter å ha utført sitt verv gjennom åtte stortingsperioder – skulle få pensjonen ubeskåret. Forbeholdet i stortingspensjonsloven § 12 kan ikke tillegges særlig vekt i denne sammenhengen. Det tilbakevirkende elementet er sterkt, idet den endrede reguleringen langt på vei legger nye byrder på tidligere handlinger. Hagen påføres et samlet tap på opp mot 1,3 millioner kroner, noe som er betydelig. De samfunnsmessige hensynene er ikke sterke nok til å begrunne endringen. I den forbindelse må det legges vekt på at det innebar minimale besparelser å gi reglene anvendelse overfor dem som allerede hadde blitt pensjonister.

- (21) Også lagmannsrettens vurderinger av forholdet til EMK P1-1 bygger på feil rettsanvendelse. Anvendelsen av de nye reguleringsbestemmelsene på Hagens pensjon innebærer et uforholdsmessig inngrep. Den skjønnsmargin som EMD gir statene, kan ikke anvendes på samme måte av nasjonale domstoler.
- (22) Carl-Ivar Hagen har lagt ned slik påstand:
1. Trygderettens kjennelse av 24. januar 2014 er ugyldig.
 2. Carl-Ivar Hagen tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten."
- (23) Ankemotparten – *staten ved Statens pensjonskasse* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (24) Det er her tale om en regulering av en løpende ytelse for årene etter lovendringen. Dette er en form for "uegentlig" tilbakevirkning, som må vurderes ut fra normen "særlig urimelig eller urettferdig". Statspensjonene har riktignok et sterkere grunnlovsvvern enn eksempelvis trygderettigheter, noe som skyldes den nære tilknytningen til arbeidsforholdet. Det sterkere vernet får betydning ved den konkrete helhetsvurderingen, men kan ikke begrunne en annen norm.
- (25) Ved anvendelsen av grunnlovsnormen har det betydning at representantenes rettighetsposisjon har sitt grunnlag i en lovbestemmelse, ikke en avtale. Det erkjennes at loven kunne gi forventninger om regulering i tråd med godtgjørelsen til stortingsrepresentantene, men forbeholdet i lovens § 12 ga likevel et varsel som må tillegges en viss vekt. Tapet for Hagen og de øvrige pensjonistene er merkbart, men ikke dramatisk.
- (26) Når ulempene skal veies opp mot de samfunnsmessige hensynene, må hele pensjonsreformen trekkes inn i vurderingen. Det var nødvendig med vesentlige innsparinger for å skape et bærekraftig pensjonssystem og en rimelig balanse mellom generasjonene. Dersom pensjonene til stortingsrepresentanter mv. ble holdt utenfor, ville reformens legitimitet blitt utfordret. Ved avveiningen har det betydelig vekt at lovgiver har foretatt en svært grundig vurdering av de hensyn som gjorde det nødvendig å behandle stortingspensjonene på samme måte som andre pensjoner.
- (27) Det er proporsjonalitet mellom inngrepet og de samfunnsmessige hensyn som begrunner det. Reguleringen utgjør dermed ikke et brudd på EMK P1-1.
- (28) Staten ved Statens pensjonskasse har lagt ned slik påstand:
- "Anken forkastes."**
- (29) *Mitt syn på saken*
- (30) Saken gjelder som nevnt alderspensjonen til den tidligere stortingsrepresentanten Carl-Ivar Hagen. Da han ble innvilget pensjon i 2009, fremgikk det av stortingspensjonsloven § 4 at han hadde krav på alderspensjon med 66 prosent "av den årlige godtgjørelse som til enhver tid er fastsatt for stortingsrepresentanter". Etter endringen som trådte i kraft 1. januar 2011, reguleres pensjonsgrunnlaget i stedet "i samsvar med lønnsveksten og fratrekkes deretter 0,75 prosent". Endringen er gjort

gjeldende også for pensjoner som allerede løp på ikrafttredelsestidspunktet. Spørsmålet er om dette er en tilbakevirkning som strider mot Grunnloven § 97 eller eiendomsvernet i EMK P1-1.

- (31) Lovhistorien og lovgivers vurderinger har betydning både for grunnlovsspørsmålet og vurderingen under P1-1. Jeg ser derfor først på disse temaene.
- (32) *Utviklingen av stortingspensjonen*
- (33) Statens pensjonskasse ble opprettet i 1917, og medlemmene betalte opprinnelig et innskudd på ti prosent av sin inntekt. Innskuddet ble antatt å være "omtrent tilstrekkelig" til å dekke pensjonsutgiftene, se Innstilling om Statens Pensjonskasse, september 1938, side 35. Stortingsrepresentantene var ikke omfattet av ordningen.
- (34) Pensjon til disse ble først innført ved lov 15. desember 1950 nr. 10 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter. Det var etter § 2 et vilkår for pensjon at representanten hadde deltatt i minst åtte ordentlige Storting. Den årlige pensjonen var 300 kroner for hvert av disse, likevel slik at det ikke ble beregnet pensjon for deltakelse i mer enn 20 Storting, jf. § 3. I Innst. O. nr. 148 (1950) uttalte administrasjonskomiteen at den i størst mulig utstrekning ønsket å følge reglene som gjaldt for statens tjenestemenn. Komiteen så det som "en fordel og en betryggelse" å bygge på en allerede etablert ordning, men det måtte gjøres tilpasninger som følge av stortingsvervets særlige karakter.
- (35) Ved en lovendring som trådte i kraft 1. januar 1957, ble det innført en løpende regulering av pensjonene. For den som hadde deltatt i åtte ordentlige Storting ble den årlige pensjonen satt til 60 prosent av "den til hver tid faste årlige godtgjørelse til stortingsrepresentanter". Pensjonsinnskuddet var fortsatt ti prosent. Om bakgrunnen for endringene heter det i Innst. O. nr. 252 (1956):
- "Pensjonsbeløpene er ikke endret etter at pensjonsordningen for stortingsrepresentanter ble gjennomført ved loven av 15. desember 1950. Siden da er som kjent maksimumsgrunnlaget for innskudd og pensjonsberegning i Statens Pensjonskasse forhøyet ved lov av 28. juni 1952.**
- Presidentskapet mener at reglene om pensjon for stortingsrepresentantene av praktiske grunner bør endres slik at pensjonene fastsettes som en viss prosent av den til hver tid gjeldende faste godtgjørelse for representantene. En slik regel vil medføre den fordel at pensjonene senere vil bli automatisk regulert ved endringer i størrelsen av den faste godtgjørelsen, og en vil slippe senere endringer i pensjonsloven."**
- (36) I Odelstinget uttalte statsråd Gudmund Harlem fra Arbeiderpartiet følgende om forslaget, se Forhandlinger i Odelstinget nr. 102, 11. desember 1956, side 811:
- "Det ble nevnt at når stortingsmannsgodtgjørelsen går opp, vil dette forslaget føre til at de gamle pensjonistene med fullpensjon får en betydelig økning av pensjonen, og det ble sagt at det vel ikke kunne ha vært meningen. Men jeg må si at det *har* vært vår tanke, jeg tror også presidentskapets tanke. Det ble spesielt nevnt på et møte. Her kan man selvsagt være uenig i det synspunkt, men det var meningen at også de som tidligere har vært stortingsmenn, skulle følge med i prisstigningen som pensjonister."**
- (37) I 1959 ble det igjen innført en ordning med nominelle beløp. Dette ble begrunnet med skattetekniske forhold, og det lå dermed praktiske årsaker bak endringen også denne gangen, se Innst. O. nr. 32 (1959). Pensjonsinnskuddet ble satt til 1 200 kroner per år.

- (38) Regelverket ble på nytt endret i 1962, slik at full pensjon ved opptjening i 20 ordentlige Storting ble fastsatt til 60 prosent av godtgjørelsen til stortingsrepresentantene. Av Innst. O. VI (1962–63) side 1 fremgår at bakgrunnen var at stortingspensjonen ikke hadde økt siden 1957, mens andre statspensjoner hadde fulgt lønnsutviklingen. På side 5 i innstillingen heter det at endringsforslaget dels skyldtes "rent praktiske grunner for administrasjonen", dels hensynet til "en naturlig løsning" av regulerings spørsmålet. Pensjonsinnskuddet ble oppregulert til 1 500 kroner per år.
- (39) Stortingsrepresentantenes innskudd var fra 1967 to prosent av godtgjørelsen. En tilsvarende endring ble innført for de øvrige statsansatte, og dette hadde sammenheng med medlemsavgiften til folketrygden. Med virkning fra 1971 ble pensjonsordningen for stortingsrepresentantene igjen endret. Opptjeningstiden ble redusert til 12 ordentlige Storting, mens pensjonen ved full opptjening ble økt til 66 prosent av godtgjørelsen, se Innst. O. III (1970–71) side 8. Som jeg allerede har vært inne på, ble dette videreført i lov om stortingspensjoner 12. juni 1981 nr. 61. Reguleringsmekanismen ble opprettholdt frem til endringen som trådte i kraft 1. januar 2011, og som er tema i saken.
- (40) Fra forhistorien fremhever jeg at man allerede fra starten så pensjonsordningen for stortingsrepresentanter i sammenheng med regelverket for Statens pensjonskasse. Det synes hele tiden å ha vært et uttalt ønske at pensjonsordningen for stortingsrepresentanter skulle tilpasses de øvrige statsansattes ordninger så langt det var mulig. Jeg finner ingen holdepunkter for at representantenes vern skulle være sterkere enn det som gjaldt for andre statspensjonister, og det er ingen uttalelser om at reguleringsmekanismen skulle ligge fast.
- (41) *Generelt om pensjonsreformen*
- (42) Endringen i reglene om stortingspensjon må ses i sammenheng med den generelle omleggingen av pensjonssystemet – den såkalte pensjonsreformen. Regjeringen oppnevnte i 2001 en kommisjon for å avklare hovedmål og prinsipper for et samlet pensjonssystem. Kommisjonen avga sin utredning i 2004 som NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd.
- (43) I utredningen foreslo pensjonskommisjonen flere tiltak for å sikre et bærekraftig pensjonssystem. Et av dem gjaldt løpende pensjonsutbetalinger, og dette sammenfattes slik på side 12 i utredningen:
- "Kommisjonen foreslår at løpende utbetalte alderspensjoner reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, i stedet for lønnsregulering som i dag. I opptjeningsfasen legges det opp til at tidligere opptjente pensjonsrettigheter indekseres med lønnsutviklingen. Det er nå svært få land som regulerer løpende, utbetalte alderspensjoner i takt med lønnsutviklingen. En regulering med gjennomsnittet av pris- og lønnsendring vil sikre pensjonistenes kjøpekraft og del i den generelle velstandsutviklingen. Høyere regulering av løpende pensjoner ville krevd høyere pensjonspremie eller lavere pensjonsprosent målt i forhold til tidligere lønnsinntekt."**
- (44) Pensjonskommisjonen sammenfatter på side 19–20 i utredningen noen sentrale elementer i begrunnelsen for forslagene. På side 20 heter det at folketrygdens ytelser ville stige "fra 6 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2002 til vel 15 pst. i 2050" dersom det ikke ble gjort endringer. Den samlede effekten av flertallsforslaget anslås samme sted til rundt tre prosent av fastlands-BNP. Kommisjonen fremhever på side 19 at trygge pensjoner

forutsetter et bærekraftig pensjonssystem, og at de samlede ytelser og byrder bør være jevnt fordelt mellom generasjonene.

- (45) På side 33 i utredningen gjengis kommisjonens hovedkonklusjoner knyttet til supplerende pensjoner i arbeidsforhold. Her fremgår at de offentlige tjenstepensjonene etter kommisjonens syn burde "indekseres" på samme måte som i folketrygden, og at dette også burde gjelde blant annet stortingspensjonene.
- (46) Forslagene i NOU 2004: 1 ble fulgt opp av finanskomiteen i Innst. S. nr. 195 (2004–2005). Også komiteen fremhevet hensynet til et bærekraftig pensjonssystem, se side 5 og 12. I mai 2005 ble det inngått et bredt pensjonsforlik i Stortinget, basert på kommisjonens innstilling.
- (47) Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmet i Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) forslag om endringer i folketrygdloven som en oppfølging av forslaget fra pensjonskommisjonen og pensjonsforliket i Stortinget. Departementet fremholdt at en ny regulering av pensjoner – sammen med levealdersjusteringen – var "de viktigste bidragene til å gjøre pensjonssystemet bærekraftig", se side 123 i proposisjonen. Om reguleringsmekanismen heter det på side 119:
- "Departementet foreslår at Stortingets vedtak om å regulere pensjon under utbetaling med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten gjennomføres ved at pensjonen reguleres med lønnsveksten og deretter fratrekkes en fast faktor på 0,75 prosent. Størrelsen på faktoren er fastsatt ut fra at reguleringen over tid forventes å gi om lag samme resultat som regulering med gjennomsnittet av lønns- og prisveksten. Denne løsningen sikrer en stabil utvikling av pensjonene i forhold til de yrkesaktives lønnsutvikling, sammenliknet med om pensjonene hvert år skulle vært regulert med et gjennomsnitt av pris- og lønnsveksten. I tillegg bidrar løsningen til et mer konsistent og bærekraftig pensjonssystem."**
- (48) Folketrygdloven ble endret i tråd med forslaget ved lov 5. juni 2009 nr. 32. Endringen trådte i kraft 1. januar 2011, og reguleringsbestemmelsen er inntatt i § 19-14.
- (49) På samme tid ble det arbeidet med tilsvarende endringer i den offentlige tjenstepensjonen. I forbindelse med tariffoppgjøret inngikk blant annet LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne 4. juni 2009 en avtale med staten ved Fornyings- og administrasjonsdepartementet om at "alderspensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden", se Dokument nr. 19 (2008–2009) side 91. Departementet fremmet i Prop. 107 L (2009–2010) forslag om at løpende pensjoner skulle reguleres i samsvar med lønnsveksten og deretter fratrekkes 0,75 prosentpoeng, se side 35. Forslaget ble vedtatt og tatt inn i § 42 i lov om Statens pensjonskasse med virkning fra 1. januar 2011.
- (50) *Nærmere om endringene i stortingspensjonsordningen*
- (51) Stortingets presidentskap nedsatte i mars 2007 et utvalg til å utrede forslag om ny pensjonsordning også for stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer mv. Utvalget avga sin innstilling i juni 2009, se Dokument nr. 19 (2008–2009). Et bredt flertall tok til orde for at pensjonene til disse gruppene skulle reguleres på samme måte som i folketrygden, altså i samsvar med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng.

- (52) I utredningen kommenterer utvalget sammenhengen mellom blant annet stortingsrepresentantenes pensjoner og den alminnelige pensjonsreformen. På side 40 slår utvalget fast at pensjonsordningen til de aktuelle gruppene burde bygge på "hovedprinsipper i pensjonssystem som er alminnelig i samfunnet". Utvalget uttaler videre på side 41:

"Gruppene det her skal foreslås pensjonssystem for, er personer i profilerte roller. Offentligheten vil ha interesse for gruppenes lønns- og pensjonsvilkår. De vil bli henvist til i utforming av andre gruppers vilkår, og de vil kunne bli brukt som etisk standard. Ordningene skal være kontrollerbare og gjennomsiktede for alle. Det kan bidra til opplyst debatt om ordningenes innhold og hindre utjenlige misforståelser. Pensjonsordningene skal videre kunne anses som rimelige og rettferdige sammenlignet med de ordningene folk flest i sammenlignbare grupper har."

- (53) På side 63 i utredningen påpeker utvalget at det knytter seg en "politisk omdømmerisiko" til fastsettelse av pensjonsordninger for politisk tillitsvalgte, og at det er opp til Stortinget å avveie denne mot rimeligheten i ordningen for dem det gjelder. Reguleringen av løpende og fremtidige pensjoner omtales i punkt 10.2 på side 68. Her viser utvalget til pensjonskommisjonens vektlegging av hensynet til bærekraft og en rimelig fordeling av de økonomiske byrdene mellom generasjoner. Utvalget konkluderer slik:

"Selv om grunnlovsvernet kan påberopes i forhold til dagens justering av løpende pensjoner for gruppene mandatet omfatter, mener likevel Utvalget at justeringen av disse pensjonene må bringes på linje med det som gjelder for folketrygdens pensjoner."

- (54) Et mindretall som besto blant annet av Hagen og pensjonert høyesterettsdommer Gunnar Aasland, gikk inn for å opprettholde gjeldende regulering "med en viss prosent av den til enhver tid gjeldende godtgjørelse", se side 8. Mindretallet viste blant annet til en redegjørelse fra Aasland om grunnlovsvernet, hvor han fremhevet at det ville være uheldig å sette grunnlovsspørsmålet på spissen, se side 79.
- (55) Stortingets presidentskap ga i Innst. 83 S (2009–2010) støtte til flertallet i utvalget og foreslo at regjeringen skulle få i oppdrag å utarbeide proposisjon med forslag til de nødvendige lovvedtak, se side 4–5. Det ble presisert at regjeringen i utgangspunktet ikke skulle fremme nye realitetsforslag, men foreta en selvstendig vurdering av grunnlovsmessigheten av forslaget fra utvalgets flertall.
- (56) I tråd med disse forutsetningene ba Arbeidsdepartementet om en utredning av grunnlovsspørsmålet fra Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingens uttalelse 19. oktober 2010 er inntatt i Prop. 19 L (2010–2011) punkt 6.4.2. Under henvisning til flere tidligere uttalelser kommenterer lovavdelingen de løpende pensjonsytelsene slik, se side 32 i proposisjonen:

"Etter dette må vi konstatere at for dem med særskilte tjenstepensjoner som allerede tar ut pensjon, byr spørsmålet om forholdet mellom den aktuelle endringen og Grunnloven § 97 på betydelig tvil. Vi anser det usikkert hva konklusjonen ved en eventuell rettslig prøving vil bli. For vår del er vi tilbøyelig til å anta at de aktuelle endringene må antas å gå klar av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 hensett til de tungtveiende, samfunnsmessige hensynene som ligger bak de senere års gjennomgåelse av pensjonssystemene, og de uheldige sidene ved å anta at de aktuelle, særskilte gruppene har en særlig beskyttet posisjon."

- (57) Arbeidsdepartementet drøfter i proposisjonen grunnlovsspørsmålet med utgangspunkt i lovavdelingens redegjørelse. På side 34 slår departementet fast at de da gjeldende reguleringsreglene var "en integrert del av selve pensjonsretten". Departementet konstaterer så på side 35 at den foreslåtte omleggingen "ikke vil slå sterkere ut for de særskilte ordningene enn for pensjonister i sin alminnelighet". I forlengelsen av dette heter det:

"Departementet viser videre til at de aktuelle gruppene har fremskutte posisjoner i det norske styringssystemet, og mener at det vil være uheldig dersom disse gruppene skal beholde en gunstigere regulering av sine tjenstepensjoner enn det som gjennomføres for hele befolkningen gjennom endringene i folketrygdens alderspensjon, AFP i privat og offentlig sektor, og ordinær offentlig tjenstepensjon. Det vises til at Lovavdelingen uttaler at det vil være vanskelig å begrunne hvorfor de aktuelle gruppene skal beholde en rett som ikke tilkommer andre, særlig dersom det ikke historisk sett kan påvises en intensjon om å sette dem i en privilegert stilling med hensyn til regulering. Som omtalt over var formålet med dagens regler for regulering av rent praktisk karakter.

Departementet mener for øvrig at dersom disse gruppene gis en gunstigere pensjonsregulering enn andre, vil pensjonsreformens legitimitet kunne svekkes. Dette vil kunne komme i konflikt med lovgivers behov for å styrke det samlede pensjonssystemets bærekraft. I tillegg vil den generelle tilliten til det norske styringssystemet kunne svekkes."

- (58) Ut fra disse vurderingene gikk departementet inn for at også pensjonene for de særlige gruppene burde reguleres i samsvar med lønnsveksten, fratrukket 0,75 prosentpoeng.
- (59) Presidentskapet ga på bakgrunn av proposisjonen sin innstilling til Stortinget i Innst. 146 L (2010–2011). Flertallet – alle unntatt medlemmet Øyvind Korsberg fra Fremskrittspartiet – sluttet seg til departementets vurdering om at det ville være uheldig om disse gruppene skulle beholde en gunstigere regulering enn befolkningen for øvrig, se side 7. Etter dette flertallets syn ville en slik "særfordel" kunne "undergrave aksepten for den nødvendige omleggingen av pensjonssystemet". Et annet flertall fremhevet videre at dette kunne "svekke hele pensjonsreformens legitimitet". Medlemmet Korsberg uttrykte forståelse for at forholdet til de ordninger som gjaldt for alle, reiste moralske spørsmål, se side 10. Men han minnet samtidig om at Fremskrittspartiet også hadde vært mot en tilsvarende endring for de øvrige gruppene.
- (60) Jeg kommer tilbake til betydningen av forarbeidsuttalelsene. Foreløpig nøyer jeg meg med å konstatere at pensjonsordningen for stortingsrepresentanter er sett i sammenheng med pensjonsreformen for øvrig. Endringene er grundig overveid, og de forskjellige hensynene er avveid og balansert mot hverandre. Hensynet til likebehandling er fremhevet som særlig sentralt. Heller ikke her finner jeg uttalelser om at reguleringsmekanismen skulle ligge fast.
- (61) *Grunnlovsnormen og avveiningskriteriene*
- (62) Jeg ser så på grunnlovsmessigheten av den nye bestemmelsen om regulering av stortingspensjonene. Spørsmålet er om endringen strider mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, som lyder:

"Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft."

- (63) Partene er enige om at Hagens rettsposisjon i prinsippet er vernet av Grunnloven § 97, at det er tale om en tilbakevirkning, og at denne tilbakevirkningen er til skade for ham. Dette er jeg enig i. Tvisten knytter seg til valg og utforming av grunnlovsnormen, og til den konkrete avveiningen av de relevante hensynene.
- (64) Plenumsdommen om strukturkvoter inntatt i Rt. 2013 side 1345 er den siste avgjørelsen fra Høyesterett som drøfter tilbakevirkningsspørsmålet i sin fulle bredde. Dommen er i så måte et naturlig utgangspunkt når jeg skal redegjøre for grunnlovsnormen og avveiningskriteriene. Før jeg går nærmere inn på dommen, finner jeg det imidlertid hensiktsmessig å trekke ut noen elementer også fra de tidligere avgjørelsene på området som er mest relevante for vår sak. Med unntak for ektefellepensjonsdommen Rt. 2006 side 262, er alle avsagt i plenum.
- (65) Jeg ser først på Borthen-dommen Rt. 1996 side 1415, som gjaldt vernet etter Grunnloven § 97 for trygderettigheter, nærmere bestemt ektefelletillegget til løpende alderspensjon. Flertallet kom til at pensjonsrettigheter etter folketrygdloven har grunnlovsværn. På side 1426 stiller førstvoterende på vegne av flertallet opp følgende utgangspunkt:
- "Bestemmelsen – med dens generelle ordlyd om at 'Ingen Lov maa gives tilbakevirkende Kraft' – stiller etter vår rettstradisjon opp et forbud, som vel kan gis et mer presist innhold på spesielle rettsområder, men som ellers, blant annet på det rettsområdet vi her er på, må anses for å rette seg mot særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning. Jeg kommer nærmere tilbake til den standard som ligger i forbudet, men vil her bemerke at den vil måtte variere over tid og med skiftende samfunnsforhold, både med hensyn til karakteren av de posisjoner som vernes og hvor mye og hva som skal til av virkninger for å utløse grunnlovsstrid."**
- (66) Førstvoterende utdyper dette på side 1430, hvor han slår fast at normen bør være "klart urimelig eller urettferdig' tilbakevirkning..., iallfall med henblikk på det aktuelle rettsfelt". Han fortsetter slik:
- "Inn i avveiningen vil blant annet komme hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. Men på dette rettsområdet må lovgivers spillerom, i lys av de hensyn som ligger bak Grunnloven § 75 bokstav a og d, være vesentlig."**
- (67) Flertallet bygget på den samme normen i Thunheim-dommen Rt. 1996 side 1440, som også gjaldt trygderettigheter. Selv om tilbakevirkningsspørsmålet der knyttet seg til tilleggspensjonen – hvor betalings- og opptjeningselementet etter førstvoterendes syn kom mer i forgrunnen – gjorde ikke det at normen ble en annen.
- (68) I ektefellepensjonssaken Rt. 2006 side 262 avsnitt 82 bygget Høyesterett igjen på normen "klart urimelig eller urettferdig" – "Borthen-normen". Førstvoterende viste samme sted til Borthen-dommens anvisning på at normen måtte variere "over tid og med skiftende samfunnsforhold". Saken gjaldt grunnlovsmessigheten av en skjerping av vilkårene for ektefellepensjon fra Statens pensjonskasse, og har derfor interesse på et tilgrensende område som vår sak gjelder.
- (69) Grunnloven § 97 ble på nytt vurdert av Høyesterett i plenum i Rt. 2006 side 293 Arves trafikkskole. Tvistetemaet var grunnlovsmessigheten av nye avgiftsregler, som innebar at kjøreskolen fikk pålegg om tilbakeføring av inngående merverdiavgift. Avgiften var

rettmessig fradragsført før de nye reglene ble satt i kraft. Flertallet kom til at regler på det området kunne gis tilbakevirkende kraft, men bare dersom "sterke samfunnsmessige hensyn" gjorde seg gjeldende, se avsnitt 72. I avsnitt 69 fremhever førstvoterende at Grunnloven § 97 "åpner for mellomvarianter mellom et absolutt forbud og en helhetsvurdering hvor bare den særlig urimelige eller urettferdige tilbakevirkning er forbudt".

(70) Rt. 2007 side 1281 Øvre Ullern gjaldt grunnlovsmessigheten av bestemmelsen i tomtfesteloven § 33 om rett til forlengelse "på same vilkår som før". Høyesterett kom enstemmig til at tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 ikke var krenket. I sin vurdering fremhevet førstvoterende at man sto overfor "en interessekollisjon ved at det er tale om to parter med hver sin interesse i eiendommen". På den bakgrunn foretok han en interessebasert avveining, se avsnitt 101.

(71) Også i rederiskattesaken Rt. 2010 side 143 ble tilbakevirkningsspørsmålet vurdert etter normen "sterke samfunnsmessige hensyn", se avsnitt 154. Saken gjaldt omleggingen av den rederiskatteordningen som ble innført i 1996. På vegne av flertallet kommenterer førstvoterende i avsnitt 150 dommen om Arves trafikkskole. Han tolker dommen slik at den legger opp til "ei momentbasert interesseavveiging der også ei samhøvevurdering spelar inn". I avsnitt 153 i rederiskattesaken finner vi så følgende oppsummering av rettstilstanden:

"Spørsmålet om ei lov som knyter verknader til tidlegare hendingar eller grip inn i etablerte rettsposisjonar, er i strid med Grunnlova § 97, er avhengig av kor sterkt tilbakeverknadselementet er. Dersom lova direkte knyter tyngjande rettsverknader til eldre hendingar, er lova som hovudregel grunnlovsstridig. Om lova derimot berre gir reglar om korleis ein etablert rettsposisjon skal utøvast for framtida, er hovudregelen den motsette. Mellom desse ytterpunkta finst det overgangsformer."

(72) Med dette som bakgrunn vender jeg tilbake til strukturvotedommen Rt. 2013 side 1345. Saken gjaldt spørsmålet om innføring av en tidsbegrensning av havfiskeflåtens strukturvoter, var i strid med Grunnloven § 97 og EMK P1-1. Flertallet kom til at "Borthen-normen" måtte anvendes ved prøvingen, se avsnitt 101, og at tidsbegrensningen ikke innebar en ulovlig tilbakevirkning. Et mindretall mente at normen måtte være "sterke samfunnsmessige hensyn", jf. avsnitt 217.

(73) I avsnitt 81 viser førstvoterende til avsnitt 153 i rederiskattesaken, som jeg nettopp har sitert. Jeg oppfatter det slik at han gir sin tilslutning til det utgangspunktet som tas i rederiskattesaken, som han knytter opp mot et skille mellom egentlig og uegentlig tilbakevirkning. Slik jeg forstår førstvoterende i strukturvotedommen, avviser han videre ikke at det finnes "overgangsformer", slik Høyesterett la til grunn i rederiskattesaken. Her viser jeg særlig til avsnitt 91 og 98.

(74) Førstvoterende oppsummerer sitt syn på normvalget i avsnitt 101:

"Jeg vil ikke avvise at normen i andre saker ved inngrep i bestående rettsposisjoner kan gis en annen og mer treffende formulering som bedre fanger opp hva grunnlovsmessigheten skal prøves mot enn det Borthen-normen gjør. Men jeg finner ikke grunn til i denne saken å gå nærmere inn på dette. Også i Borthen-dommen oppstilles en relativ norm, som er fleksibel og skjønsmessig."

- (75) For øvrig er det grunn til å merke seg at førstvoterende i avsnitt 102 viser til de avveiningskriterier som er angitt i Borthen-dommen på side 1430.
- (76) Fra denne gjennomgåelsen slutter jeg at kjernes spørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot bare regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, er hovedregelen den motsatte. I de sistnevnte tilfellene har lovgiveren et betydelig spillerom, se avsnitt 94 i strukturvotedommen. Det er en glidende overgang mellom disse ytterpunktene. I rederiskattedommen omtales dette som "overgangsformer", mens det i strukturvotedommen fremheves at "Borthen-normen" er relativ, fleksibel og skjønnsmessig.
- (77) Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturvotedommen. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette. Jeg vil utdype dette når jeg kommer tilbake til den konkrete avveiningen.
- (78) Det kan ikke være tvilsomt at inngrep i trygderettigheter må vurderes etter normen "klart urimelig eller urettferdig" – dette følger både av Borthen-dommen og Thunheim-dommen. Spørsmålet er om et inngrep i reguleringsmekanismen i stortingspensjonene må vurderes etter samme norm. Jeg tar her utgangspunkt i statspensjonenes tradisjonelle særstilling.
- (79) *Statspensjonenes tradisjonelle særstilling og grunnlovsvernet i vår sak*
- (80) Høyesterett synes i flere dommer å ha forutsatt at statspensjonene har en særlig beskyttet stilling under Grunnloven § 97, i hvert fall sammenlignet med andre sosiale ytelser. I statspensjonistdommen Rt. 1962 side 332 uttaler førstvoterende følgende på side 334:

"Jeg bygger på at statspensjonistene har en økonomisk særrett til pensjon. For så vidt står de i en annen stilling enn mesteparten av dem samordningsloven ellers gjelder. For disse andre har tjenestepensjonen i stor utstrekning preg av sosial trygdeytelse. Dette gjelder ikke statspensjonistene."

- (81) I Borthen-dommen Rt. 1996 side 1415 uttalte førstvoterende at statspensjonistdommen måtte forstås slik at "den 'økonomiske særrett' det i dommen er lagt til grunn at statspensjonen er, er begrunnet i at pensjonsrettighetene er en del av arbeidsavtalen", se side 1426. Annenvoterende fremhevet på vegne av mindretallet at rettigheter etter folketrygdloven skiller seg klart fra dem som følger av lov om Statens pensjonskasse. På side 1435 fortsetter han slik:

"Rettigheter etter pensjonskasseloven får man ved å ta ansettelse i statens tjeneste, og det foreligger en rettsstiftende begivenhet, ansettelsen, som gir et konkret grunnlag for rettighetene og bringer lovens bestemmelser til anvendelse."

- (82) Også i Rt. 1996 side 1440 Thunheim kom Høyesterett inn på de offentlige ansattes pensjonsordninger. På side 1448 i dommen sammenligner førstvoterende tilleggspensjonen fra folketrygden med pensjonen fra Statens pensjonskasse. Hun uttaler:
- "For de offentlig ansatte er pensjonsordningen så nær knyttet til arbeidsforholdet at det må ses som en del av arbeidsavtalen. Lønn og pensjon henger nøye sammen. Dette sentrale element ved statspensjonen - at pensjonen er en del av arbeidsavtalen - mangler ved tilleggspensjonsordningen."**
- (83) Ektefellepensjonsdommen Rt. 2006 side 262 gjaldt som nevnt endringer i reglene om ektefellepensjon til fraskilte. I avsnitt 75 slo førstvoterende fast at noen rettigheter har et sterkere vern enn andre, og han nevnte i denne forbindelse "offentlig ansattes pensjon i SPK". Han påpekte videre i avsnitt 77 at "[s]tatspensjonens karakter av særrett basert på arbeidskontrakten gjelder medlemmet selv". Og han fremhevet i samme avsnitt sammenhengen "mellom medlemmets lønn, innskudd og pensjonsutbetaling". Blant annet på bakgrunn av at ektefellepensjonen ble ansett å ha en mer avledet karakter, kom Høyesterett enstemmig til at det ikke var tale om en grunnlovsstridig tilbakevirkning.
- (84) Uttalelser om statspensjonens særlige stilling finnes også i forarbeidsuttalelser og i uttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling. Disse bygger så vidt jeg kan se på den rettspraksis som jeg allerede har redegjort for, og de gir derfor ikke ytterligere bidrag til forståelsen. Av den grunn går jeg ikke nærmere inn på dem.
- (85) I det følgende bygger jeg på de uttalelsene jeg har sitert fra rettspraksis. Jeg tilføyer at det også i de tilfeller hvor pensjonsrettigheter bygger på lovgivning, er en nær tilknytning mellom rettighetene og arbeidsforholdet. Stortingsrepresentantene bidrar ikke bare gjennom pensjonsinnskuddene, de yter også gjennom sin arbeidsinnsats. Motytelsen er kombinasjonen av godtgjørelse og pensjonsrettigheter.
- (86) Uttalelsene om statspensjonen som en "særrett" har videre bidratt til å skape og styrke en forventning om en særstilling. Jeg ser det slik at disse pensjonene dermed nyter et sterkere vern mot inngrep enn det som gjelder for trygderettigheter og sosiale ytelser for øvrig.
- (87) Jeg finner det ikke nødvendig å ta stilling til hvilken norm som generelt skal gjelde ved inngrep i statspensjoner. Temaet i vår sak er endringen i reguleringsbestemmelsen for stortingspensjonene. Det dreier seg om en lovendring som griper inn i utøvelsen av en etablert rettsposisjon, hvor tilbakevirkningselementet er lite fremtredende. Jeg tar derfor utgangspunkt i "Borthen-normen". Men jeg understreker – som fremholdt i strukturvotedommen avsnitt 101 – at denne normen er "relativ... fleksibel og skjønnsmessig". Det fremgår videre av avsnitt 99 i dommen at det skal foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering. Ved denne vurderingen får det betydning at grunnlaget for Hagens pensjonsrettighet er sterkere enn tilfellet var i Borthen- og Thunheim-dommene, som begge gjaldt inngrep i trygderettigheter.
- (88) *Den konkrete avveiningen*
- (89) På bakgrunn av denne generelle redegjørelsen går jeg over til konkret å vurdere om inngrepet i Hagens pensjon strider mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Det må her foretas en helhetsvurdering, hvor de nevnte avveiningskriteriene må trekkes inn. Som jeg allerede har vært inne på, må vurderingen i utgangspunktet skje konkret for

Hagen. Det må likevel kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen.

- (90) Innledningsvis minner jeg om at det omstridte inngrepet er en endring i bestemmelsene om regulering av stortingspensjonen. Mens pensjonene tidligere var 66 prosent av den til enhver tid gjeldende godtgjørelse for stortingsrepresentantene, ble de fra 2011 regulert med lønnsveksten fratrukket 0,75 prosentpoeng. Innføringen av den mindre gunstige reguleringsmekanismen svekket således Hagens rettsposisjon fremover i tid.
- (91) Jeg ser først nærmere på *inngrepets art og tapets størrelse*. Her finner jeg grunn til å ta utgangspunkt i at endringen ikke kan sies å ramme den grunnleggende retten til pensjon. Hagen får fortsatt en pensjon på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget, slik at endringen ikke griper inn i den såkalte bruttogarantien. Han får i tillegg en årlig oppregulering, som er forutsatt å overstige prisveksten. På dette punktet viser jeg til Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) side 119, som jeg har sitert fra tidligere. Men han kan altså få en noe lavere årlig oppregulering enn han ville fått under den tidligere ordningen. Dette fremstår ikke som et omfattende inngrep.
- (92) Når jeg så ser nærmere på tapets størrelse, peker jeg først på følgende uttalelse fra departementet i Prop. 19 L (2010–2011) side 35:

"I perioden 2003-2009 har godtgjørelsen til stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer blitt regulert om lag tilsvarende den gjennomsnittlige årlige veksten i folketrygdens grunnbeløp i denne perioden. Det vil si at godtgjørelsen har vært regulert om lag på linje med den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet.

...

Ut fra dette mener departementet at det må forventes at lønnen/godtgjørelsen til de aktuelle gruppene framover vil reguleres om lag på samme måte som den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet. Dette betyr samtidig at det må forventes at en omlegging av reguleringen ikke vil slå sterkere ut for de særskilte ordningene enn for pensjonister i sin alminnelighet."

- (93) Jeg legger denne vurderingen til grunn. Riktignok kan det i fremtiden oppstå behov for å øke godtgjørelsen til stortingsrepresentantene mer enn den alminnelige lønnsutviklingen i samfunnet. Men en dårligere utvikling kan heller ikke utelukkes, og da finner jeg det rimelig å ta som utgangspunkt at lønnsutviklingen for stortingsrepresentantene vil følge den alminnelige lønnsveksten. Fratrukket på 0,75 prosentpoeng er dermed det sentrale elementet i tapsvurderingen. Det er også dette forholdet Hagen særlig har trukket frem.
- (94) Partene har fremlagt sprikende beregninger av det samlede tapet. Hagen har for Høyesterett anslått dette til i underkant av 1,3 millioner kroner etter en nåverdiberegning, mens statens oppdaterte beregning viser et tap på i overkant av 600 000 kroner. Forskjellen skyldes i hovedsak to forhold. For det første har partene lagt til grunn forskjellig forventet levealder. De ser for det andre ulikt på hvordan stortingsgodtgjørelsen skal legges inn i beregningene for årene 2011–2015, noe som også får betydning for størrelsen på fremtidstapet.
- (95) Slik jeg ser det, er det tilstrekkelig å slå fast at tapet ligger i størrelsesorden 600 000 til 1,3 millioner kroner for hele tapsperioden. Lagmannsretten har konstatert at ulempen for Hagen er "klart merkbar", noe jeg er enig i.

- (96) I denne sammenhengen nevner jeg også at virkningen av endringen inntreer gradvis. Beregninger viser at effekten er beskjedent de første årene, og at tapet må forventes å bli størst de siste årene av tapsperioden.
- (97) Prosessen med å reformere pensjonsytelsene startet dessuten allerede tidlig på 2000-tallet. Jeg minner om at pensjonskommisjonen ble nedsatt i mars 2001. I NOU 2004: 1 gikk kommisjonen inn for at løpende pensjoner skulle reguleres årlig med gjennomsnittet av pris- og lønnsveksten, se sammenfatningen på side 12. Den foreslo videre på side 33 at også offentlige tjenstepensjoner – herunder stortingspensjoner – burde "indekseres på tilsvarende måte som i folketrygden". Som jeg også har vært inne på, nedsatte så Stortingets presidentskap i mars 2007 et utvalg til å utrede pensjonsordningene for stortingsrepresentanter mv.
- (98) På denne bakgrunn konstaterer jeg at inngrepet ikke har kommet brått og uventet. Utredningsprosessene har gitt et varsel om at endringer kunne komme til å skje. I dette ligger en mulighet for å innrette seg og ta forholdsregler, noe som også har betydning ved helhetsvurderingen.
- (99) Når det så gjelder *posisjonens innhold og styrken i de berettigede forventningene*, har altså reguleringsbestemmelsen hele tiden fulgt av loven. Hagen kan derfor ikke bygge sine forventninger på en avtale. Men som jeg allerede har vært inne på, er tilknytningen til arbeidsforholdet nært. Det er en sammenheng mellom det arbeid Hagen har utført i sitt verv på den ene siden, og motytelsen i form av godtgjørelse og pensjon på den annen. Jeg viser til det jeg allerede har sagt på dette punktet, og gjentar at denne tilknytningen må innebære et sterkere grunnlovsvvern enn for pensjoner etter folketrygdloven.
- (100) I denne sammenhengen nevner jeg også pensjonsinnskuddet på to prosent, jf. § 9 første ledd bokstav a i stortingspensjonsloven slik den lød før endringene i 2011. Hagen har betalt pensjonsinnskuddet i alle årene som stortingsrepresentant. Det ligger et opptjeningselement i dette, som også kan bidra til å styrke representantenes forventninger til pensjonsordningen. Men som lagmannsretten påpeker, kan ikke dette tillegges særlig stor vekt. Innskuddet har vært beskjedent og finansierer bare en liten del av de løpende pensjonsutbetalingene.
- (101) Ved vurderingen av forventningens styrke, er det naturlig å trekke inn også forbeholdet i stortingspensjonsloven 1981 § 12 første ledd, som lød:

"Rettigheter etter denne lov kan endres, innskrenkes eller oppheves ved senere lov."

- (102) Folketrygdloven 1966 hadde et tilsvarende forbehold i § 18-11. Førstvoterende kommenterer dette på side 1433–1434 i Borthen-dommen Rt. 1996 side 1415:

"Jeg kan ikke se at folketrygdloven § 18-11 kan medføre at folketrygdens pensjonsrettigheter er uten vern etter Grunnloven § 97. Det ville være å gi aksept for at lovgiver på et stort og viktig rettsområde gjennom ordinær lov kan ekskludere anvendelse av Grunnlovens bestemmelser. Jeg mener også at folketrygdloven § 18-11 bør ha begrenset betydning ved en helhetsvurdering av om Grunnloven § 97 er overtrådt. ... Selv om folketrygdloven § 18-11 ikke kan tas på ordet, er den likevel ikke uten interesse for grunnlovsvurderingen. Bestemmelsen bekrefter, og gir også et varsel om, den relativt vide adgang lovgiver må ha, ut fra den type hensyn som ligger bak

Grunnloven § 75 bokstav a og d og som jeg har beskrevet, til uten hinder av Grunnloven § 97 å gjøre inngrep i trygderettigheter."

- (103) Disse synspunktene må gis anvendelse også i foreliggende sak. Hagens anførte forventning knytter seg til reguleringsbestemmelsene i stortingspensjonsloven. Da har det en viss betydning for styrken i forventningen at den samme loven inneholder et uttrykkelig forbehold om endringer.
- (104) Som jeg har vist, har statspensjonene i rettspraksis og lovforarbeider blitt betegnet som en "særrett". Jeg legger til grunn at dette har bidratt til å styrke forventningene til Hagen og de øvrige stortingsrepresentantene/-pensjonistene.
- (105) Deres forventninger har alt i alt vekt i avveiningen. Men kjernen i de berettigede forventningene må nok først og fremst ha vært knyttet til at de skulle få en god og trygg pensjon – på linje med statspensjonistene for øvrig. Jeg kan ikke se at de har hatt grunnlag for en særlig sterk forventning om at *reguleringsmekanismen* skulle bestå uendret, og i hvert fall ikke selv om alle andre grupper måtte tåle endringer.
- (106) For meg veier de *samfunnsmessige hensynene* bak endringene tungt i helhetsvurderingen. Jeg har redegjort for den generelle pensjonsreformen og begrunnelsen for den. Sentrale stikkord er et bærekraftig pensjonssystem, likebehandling og en rettferdig fordeling mellom generasjonene. Lovgiver har sett endringene som helt avgjørende for at velferdsordningene skal kunne finansieres også i fremtiden.
- (107) Jeg har allerede sitert flere av de sentrale uttalelsene fra pensjonskommissjonen og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om behovet for reformer. I Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) side 10 gis en mer utfyllende beskrivelse av de økonomiske utfordringene:

"Det er forventet en markert aldring av befolkningen i årene framover, og dette kommer til å stille pensjonssystemet overfor store utfordringer. Det er også ønskelig å få rettet opp klare svakheter i dagens pensjonssystem.

...

Da folketrygdens alderspensjon ble etablert i 1967, sto det nær fire yrkesaktive bak hver pensjonist. Dette forholdstallet var i 2007 redusert til 2,6 og forventes med uendret politikk å reduseres ytterligere til 1,8 i 2050 i henhold til beregninger utført av Statistisk sentralbyrå. Andelen personer som er 67 år og over i forhold til antall personer i alderen 20-66 år vil kunne bli nesten fordoblet fram mot 2050, fra 21 prosent i dag til 37 prosent. Samtidig vil de gjennomsnittlige alderspensjonene kunne øke med 17 prosent i forhold til lønnsnivået i samfunnet.

Kombinasjonen av en økende andel eldre og høyere gjennomsnittlige pensjoner vil føre til en kraftig økning i pensjonsutgiftene i folketrygden. Utgiftene til alders- og uførepensjoner i folketrygden vil ved en videreføring av dagens regler kunne dobles fra 9 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i dag til 18 prosent i 2050. Utgiftene til alderspensjoner alene anslås å øke fra 6 prosent til om lag 14 prosent av verdiskapingen.

Aldringen av befolkningen vil også gi økte offentlige utgifter på andre områder. ..."

- (108) Lovgiver har på denne bakgrunn ansett det maktpåliggende å gjennomføre endringer i folketrygdens pensjoner og tjenestepensjonsordningene.

- (109) Jeg har tidligere fremhevet den begrunnelse som lovgiver har gitt for at også stortingsrepresentantene måtte finne seg i de samme endringene som andre grupper. Dette har vært ansett nødvendig for ikke å "undergrave aksepten" for reformen og for å unngå å svekke dens "legitimitet", se Innst. 146 L (2010–2011) side 7. I denne sammenhengen finner jeg grunn til å sitere følgende sentrale avsnitt fra flertallets begrunnelse samme sted:

"Etter flertallets mening må det videre legges betydelig vekt på at de aktuelle gruppene har fremskutte posisjoner i det norske styringssystemet, og at det i et samfunnmessig perspektiv vil være uheldig om disse gruppene skulle beholde en gunstigere regulering av sine tjenstepensjoner enn det som vil gjelde for befolkningen for øvrig etter endringene i folketrygdens alderspensjon, AFP i privat og offentlig sektor, og ordinær offentlig tjenstepensjon. En slik særfordel vil være vanskelig å begrunne og vil kunne undergrave aksepten for den nødvendige omleggingen av pensjonssystemet som gjennomføres overfor alminnelige pensjonsmottakere."

- (110) Disse politiske vurderingene kan ikke overprøves av domstolene, jf. Rt. 2006 side 293 Arves trafikkskole avsnitt 74. Som det også er uttalt samme sted, er det ikke dermed sagt at de skal være avgjørende i helhetsvurderingen. Jeg tillegger dem imidlertid for min del stor vekt i vår sak.
- (111) Hagen har særlig vist til statsråd Harlems uttalelse i Odelstinget i 1956, som jeg har sitert tidligere, se Forhandlinger i Odelstinget nr. 102, 11. desember 1956, side 811. Han har anført at statsrådets uttalelse er uttrykk for en intensjon om at løpende pensjoner skulle justeres i samsvar med godtgjørelsen til representantene. Her kan jeg slutte meg til lagmannsrettens syn – uttalelsen gir ikke grunnlag for å anta at lovgiver har ment å gi reguleringen av stortingspensjoner et særskilt grunnlovsvern. Det er alt i alt ingen holdepunkter for at lovgiver har ment å gi stortingspensjonene et slikt særlig vern. Tvert i mot har jeg allerede påvist at koblingen til representantenes godtgjørelse var motivert ut fra praktiske hensyn. Det har hele tiden vært et uttalt ønske at pensjonsordningen for stortingsrepresentantene mv. skulle ligge så nært opp til ordningen under Statens pensjonskasse som mulig.
- (112) En annen innvending fra Hagen er at besparelsen ved å la lovendringen omfatte også løpende stortingspensjoner, er svært beskjeden. Det er utvilsomt riktig hvis denne gruppen bedømmes isolert, uten at jeg finner det nødvendig å gå inn på beløpene. Etter mitt syn kan man ikke på denne måten vurdere effekten bare for ett enkelt element. Pensjonsreformen må ses i sammenheng, og da kommer likhetshensyn inn som et tungtveiende moment. Jeg viser på dette punktet til førstvoterende i Rt. 1996 side 1415 Borthen, når han på side 1433 uttaler:

"Selvfølgelig kan man isolere ett enkelt element i en større omlegging, og si at akkurat dette er ikke nødvendig for å sikre trygdens økonomi. ... Men jeg kan ikke se at denne type isolering av de økonomiske virkninger vil være riktig, med mindre det fremtrer som særlig urimelig eller urettferdig å ta med det konkrete tiltak, her å la de nye reglene om ektefelle tillegg få anvendelse på løpende pensjoner. Jeg kan ikke se annet enn at det likhetshensyn og det behov for raskere innsparing som var begrunnelsen for å la reglene omfatte løpende pensjoner, er tungtveiende i grunnlovsvurderingen."

- (113) Som lagmannsretten påpeker i sin oppsummering, har altså lovgiver ansett det tvingende nødvendig å reformere pensjonssystemet. Lovgiver har videre vært opptatt av at endringene og innstrammingene skulle oppfattes som rimelige og rettferdige. Ingen

grupper er derfor gitt noen særbehandling for så vidt gjelder reguleringen. Og det er et bredt politisk flertall som står bak reformene.

- (114) Slik denne saken ligger an, har jeg ingen oppfordring til å gå nærmere inn på *betydningen av at lovgiver har vurdert grunnlovmessigheten* av endringene. Jeg nøyer meg med å konstatere at Justisdepartementet har drøftet forholdet til Grunnloven § 97 i uttalelsen 19. oktober 2010, publisert som JDLOV-2010-8418, og også i flere tidligere uttalelser. Uttalelsene er grundig vurdert både av departementet og av Stortinget i forbindelse med lovgivningsprosessen.
- (115) Når jeg så skal samle trådene, konstaterer jeg at tilbakevirkningselementet ikke er spesielt sterkt. Jeg mener at dette var mer markert både i saken om Arves trafikkskole, rederiskattesaken og strukturvotesaken. Hagen er påført en ulempe som er merkbar, men heller ikke mer. Hans berettigede forventninger må først og fremst ha knyttet seg til en trygg og god pensjon, ikke til at reguleringsbestemmelsen skulle opprettholdes uten noen endringer. Mot hans interesser står tungtveiende samfunnsmessige hensyn knyttet blant annet til økonomisk bærekraft for våre velferdsordninger og til likebehandling av store grupper.
- (116) Jeg har på denne bakgrunn kommet til at vi ikke har å gjøre med en tilbakevirkning som strider mot Grunnloven § 97.
- (117) *Spørsmålet om endringen er i strid med EMK P1-1*
- (118) Hagen har også gjort gjeldende at den endrede reguleringen strider mot EMK P1-1. Bestemmelsen lyder slik i den engelske traktatteksten:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

- (119) Førstvoterende gir i storkammeravgjørelsen om innløsning i tomtfesteforhold HR-2016-00304-S avsnitt 40–46 en redegjørelse for traktatbestemmelsens hovedinnhold og oppbygning. Jeg viser generelt til denne fremstillingen, men finner grunn til særskilt å peke på den innledende presentasjonen i avsnitt 42. Her uttaler førstvoterende at P1-1 inneholder tre spesifikke regler – "three distinct rules". Han fortsetter slik:
- ""Prinsippregelen' er av generell karakter, og slår fast at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, jf. første ledd første punktum. 'Avståelsesregelen' setter rammer for pålegg om tvungen eiendomsavståelse, jf. første ledd andre punktum. 'Kontrollregelen' anerkjenner det offentlige behov for, og rett til, å fastsette regulerende tiltak for å ivareta fellesskapsinteresser, jf. andre ledd."**
- (120) Som fremhevet i avsnitt 43 i storkammerdommen, må inngrep i eierens rettighetsutnyttelse – for ikke å komme i strid med P1-1– "være i samsvar med loven og ikke vilkårlig, det må forfølge et legitimt formål, og det må være forholdsmessig". Inngrepet vil være uforholdsmessig og dermed konvensjonsstridig dersom eieren må bære

"an individual and excessive burden", jf. avsnitt 44. Kravet om forholdsmessighet gjelder uavhengig av hvilken av de tre reglene i P1-1 som får anvendelse, se avsnitt 46.

- (121) Vår sak gjelder inngrep i pensjonsrettigheter. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) synes å anvende prinsippregelen i første ledd første punktum ved slike inngrep. Jeg viser til dommen 25. oktober 2011 i saken *Valkov mfl. mot Bulgaria* avsnitt 88. Etter først å ha slått fast at avståelsesregelen ikke fikk anvendelse, uttalte domstolen at en reduksjon i pensjonsrettigheter må bedømmes som en "interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions, within the meaning of the first sentence of the first paragraph". Dette er lagt til grunn også i *Harris mfl.*, Law of the European Convention on Human Rights, 3. utgave, 2014 side 882, og partene er enige om dette utgangspunktet.
- (122) Hagens pensjonsrettigheter er å anse som en "possession" i bestemmelsens forstand. Det er videre på det rene at reguleringen av pensjonen er i samsvar med loven, og at de nye reguleringsbestemmelsene har et legitimt formål. Spørsmålet blir med dette om Hagen har blitt utsatt for et *uforholdsmessig inngrep*.
- (123) Etter mitt syn er dette klart ikke tilfellet. Her nevner jeg først at det ikke er vist til noe tilfelle hvor EMD har konstatert brudd ved et inngrep som i vår sak. Til illustrasjon viser jeg til dommen 14. februar 2012 i saken *Arras mfl. mot Italia*, hvor klagen ble avvist som "manifestly ill-founded". I avsnitt 83 uttaler domstolen:
- "In consequence, the measure at issue did not result in the impairment of the essence of the applicants' pension rights. Moreover, this reduction only had the effect of equalizing a state of affairs and avoiding unjustified advantages (resulting from the Banco di Napoli employees having previously had more favourable treatment) for the applicants and other persons in their position. Against this background, bearing in mind the State's wide margin of appreciation in regulating the pension system and the fact that the applicants endured commensurate reductions, the Court considers that the applicants were not made to bear an individual and excessive burden".**
- (124) Ved forholdsmessighetsvurderingen kommer mange av de samme hensynene inn som ved bedømmelsen etter Grunnloven § 97. Jeg viser til de vurderinger jeg foretok i den forbindelse, og nøyer meg med å gjenta at Hagen ikke er rammet spesielt hardt gjennom at pensjonene oppreguleres noe mindre enn de kunne blitt etter de tidligere reglene. Endringene har heller ikke kommet helt plutselig og uventet, og de berettigede forventningene hans kan ikke først og fremst ha knyttet seg til den fremtidige reguleringen. De samfunnsmessige hensynene bak reformen er grundig vurdert og avveid, og de er tungtveiende. Inngrepet er på denne bakgrunn ikke uforholdsmessig.
- (125) Hagen har gjort gjeldende anførsler knyttet til skjønnsmarginens anvendelse for nasjonale domstoler. Slik denne saken ligger an, finner jeg ikke grunn til å gå nærmere inn på denne problemstillingen.
- (126) Konklusjonen blir at Hagen ikke er utsatt for et inngrep som strider mot EMK P1-1.
- (127) *Konklusjon og avslutning*
- (128) Den nye reguleringsbestemmelsen for stortingspensjoner strider ikke mot tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Endringen innebærer heller ikke et brudd på EMK P1-1. Anken må etter dette forkastes.

(129) Staten har ikke krevd sakskostnader.

(130) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

(131) Dommer **Ringnes:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(132) Dommer **Falch:** Likeså.

(133) Dommer **Arntzen:** Likeså.

(134) Dommer **Kallerud:** Likeså.

(135) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Anken forkastes.

Riktig utskrift bekreftes: